

Kolektív

**Verejná správa.
Základné práva a slobody**

Spolok Slovákov v Poľsku

2015

Recenzenti:

prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.

doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

Vedecká monografia vznikla s finančnou podporou Agentúry na podporu výskumu a vývoja v rámci riešenia projektu č. APVV-0024-12 „Verejná správa a ochrana základných práv a slobôd v právnej teórii a praxi“.

© JUDr. Matúš Filo, PhD., JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD., JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD., JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD., doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., doc. JUDr. Miloš Lacko, PhD., JUDr. Ľubica Masárová, PhD., JUDr. Michal Maslen, PhD., doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., ThLic. Mgr. Michaela Moravčíková, Th.D., doc. JUDr. Mgr. Andrea Oľšovská, PhD., doc. JUDr. Helena Prášková, CSc., JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., JUDr. Marián Ševčík, CSc.
Verejná správa. Základné práva a slobody.

Autori:

JUDr. Matúš Filo, PhD. – kapitola 2. 5.

JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD. – kapitola 3. 4.

JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD. – kapitola 3. 2., 4.

JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD. – kapitola 8. 3. – 8. 5.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc. – kapitola 3. 5.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. – úvod, kapitola 1., 2. 2. 3., 2. 3. 1., 3. 1., 5. 2. 5., 5. 6., 6. 1., 6. 3. – 6. 6., 7. 2 – 7. 3., 7. 5., 7. 7., 7. 10. – 7. 11., 8. 1. – 8. 2., redakcia celého textu

doc. JUDr. Miloš Lacko, PhD. – kapitola 5. 3.

JUDr. Ľubica Masárová, PhD. – kapitola 2. 4.

JUDr. Michal Maslen, PhD. – kapitola 3. 3., 5. 1., 5. 2. – 5. 2. 4., 5. 4., 5. 5.,

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. – kapitola 2. 1., 2. 2. 1., 2. 2. 2.

ThLic. Mgr. Michaela Moravčíková, Th.D. – kapitola 2. 6., 2. 7.

doc. JUDr. Mgr. Andrea Oľšovská, PhD. – kapitola 5. 2. – 5. 2. 4.

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc. – kapitola 7. 1., 7. 4., 7. 6., 7. 8., 7. 9.

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. – kapitola 2. 3. 2.

JUDr. Marián Ševčík, CSc. – kapitola 6. 2.

ISBN: 978-83-7490-906-8

Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce

ul. św. Filipa 7, 31-150 Kraków

tel. +48 12 634 11 27, 12 632 66 04, fax +48 12 632 20 80

e-mail: zg@tsp.org.pl

www.tsp.org.pl

OBSAH

ÚVOD	9
------------	---

1. KAPITOLA

PRÁVNÝ ŠTÁT, VEREJNÁ SPRÁVA A OCHRANA ÚSTAVNÝCH PRÁV A SLOBÔD.....	11
---	-----------

1.1. Právny štát, orgány verejnej moci a princíp ústavne konformného výkladu zákonov	11
1.2. Verejná správa a právne princípy	13

2. KAPITOLA

VEREJNÁ SPRÁVA A ZÁKLADNÉ PRÁVA A SLOBODY	27
--	-----------

2.1. Verejné ozbrojené zbory a ústavnoprávne aspekty zásahov do základných práv a slobôd podľa prvého oddielu druhej hlavy Listiny základných práv a slobôd	27
2.2. Právo na ochranu súkromia	45
2.2.1. Pojem súkromí	45
2.2.2. Právo na ochranu súkromí ve správním právu	46
2.2.3. Ochrana osobných údajov – súčasť práva na ochranu súkromia	61
2.3. Verejnoprávne aspekty ochrany vlastníckeho práva	66
2.3.1. Vlastnícke právo a Dodatokový protokol č. 1 Dohovoru	66
2.3.2. Ústavnoprávny a administratívnoprávny režim vlastníckeho práva	74
2.3.2.1. Veřejnoprávní limity vlastníckého práva	74
2.3.2.2. Vyvlastnění a jemu podobné nucené omezení vlastníckého práva	77
2.3.2.3. Územní omezení majetkových práv	90
2.3.2.4. Další omezení vlastníckého práva ve veřejném nebo obecném zájmu	104
2.3.2.5. Omezení vlastníckého práva vyplývající z veřejného užívání	107
2.4. Ústavnoprávne aspekty zdanenia	113
2.4.1. Ústavnoprávne vychodiská	113
2.4.2. Princípy právneho štátu a zdanenie	114
2.5. Ústavnoprávne aspekty spoplatnenia osôb	126
2.5.1. Poplatky a ich charakteristika	126
2.5.2. Pramene právnej úpravy – všeobecne	128
2.5.3. Správne poplatky	130
2.5.4. Súdne poplatky	132

2.6. Sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania	146
2.6.1. Vymedzenie obsahu práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania	146
2.6.2. Sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania v systéme medzinárodného a európskeho práva	150
2.6.3. Právna úprava ochrany slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania v Slovenskej republike	153
2.7. Právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo a právo cirkví na autonómiu	155
2.7.1. Právo na slobodný prejav náboženstva	155
2.7.1.1. Právo cirkví na autonómiu.	157
2.7.1.2. Právna subjektivita cirkví a náboženských spoločností	158
2.7.1.3. Právna subjektivita cirkví a náboženských spoločností v Slovenskej republike	159

3. KAPITOLA

VEREJNÁ SPRÁVA A POLITICKÉ PRÁVA	163
3.1. Právo na informácie	163
3.1.1. Medzinárodná a ústavnoprávna dimenzia princípu transparentnosti verejnej správy	163
3.1.2. Zásady právnej úpravy šírenia a sprístupňovania informácií	166
3.2. Petičné právo	174
3.2.1. Ústavnoprávne aspekty petičného práva	174
3.2.2. Realizácia petičného práva vo verejnej správe	176
3.2.3. Petičné právo vo verejnej správe podľa zákona o petičnom práve	178
3.2.4. Petičné právo v práve Európskej únie	184
3.3. Právo zhromažďovať sa	185
3.3.1. Ústavnoprávne a medzinárodnoprávne aspekty práva zhromažďovať sa	185
3.3.2. Povaha práva zhromažďovať sa a prípustnosť zásahov do tohto práva	188
3.4. Právo združovať sa	194
3.4.1. Vymedzenie obsahu práva slobodne sa združovať, jeho zaradenie v systéme ústavnoprávnej úpravy	194
3.4.2. Základné problémy v ochrane práva slobodne sa združovať v medzinárodnom kontexte	202
3.4.3. Formy obmedzení práva slobodne sa združovať zákonmi a problémy pri ich aplikácii orgánmi verejnej správy.	204
3.4.3.1. Prípustnosť obmedzenia práva slobodne sa združovať	204
3.4.3.2. Obmedzenia práva slobodne sa združovať v združeniach.	205
3.4.3.3. Obmedzenia práva slobodne sa združovať v politických stranách a politických hnutiach.	212
3.4.4. Súdna judikatúra a jej vplyv na výkon verejnej správy.	217
3.5. Právo účasti na správe verejných vecí	221
3.5.1. Právo účasti na správe verejných vecí jako základní právo	221
3.5.2. Lokální referenda	223
3.5.3. Volební právo do orgánů územních samosprávných celků	227
3.5.4. Další formy účasti veřejnosti na správě místních a regionálních záležitostí.	229

4. KAPITOLA

VEREJNÁ SPRÁVA A PRÁVA NÁRODNOSTNÝCH A ETNICKÝCH MENŠÍN 231

4.1. Právno-teoretické vymedzenie národnostnej menšiny a etnickej skupiny	231
4.2. Medzinárodná právna úprava ochrany práv národnostných menšín a etnických skupín	233
4.3. Ústavnoprávne aspekty práv národnostných menšín a etnických skupín	235
4.4. Realizácia práv národnostných menšín a etnických skupín vo verejnej správe	236
4.4.1. Právo používať jazyk národnostnej menšiny v úradnom styku a v správnom konaní.	237
4.4.2. Právo používať jazyk národnostnej menšiny pri správe vecí verejných.	238
4.4.3. Právo na priezvisko bez koncovky slovenského prechýľovania.	239
4.4.4. Právo na informácie v jazyku národnostnej menšiny	239
4.4.5. Právo na vzdelanie v jazyku národnostnej menšiny	240
4.4.6. Právo na rozvoj kultúry národnostných menšín a etnických skupín	241
4.4.7. Označenia v jazyku národnostnej menšiny	241
4.5. Inštitucionálna ochrana práv národnostných menšín a etnických skupín	242

5. KAPITOLA

ĽUDSKÉ PRÁVA DRUHEJ A TRETEJ GENERÁCIE 245

5.1. Právo na slobodnú voľbu povolania a podnikania.	245
5.1.1. Ústavnoprávny a medzinárodnoprávny rámec práva podnikat'.	245
5.1.2. Prístup súdnej judikatúry k legislatívnym opatreniam v oblasti ochrany slobody podnikania.	247
5.1.3. Prístup slovenskej a českej súdnej judikatúry k stretu práva na podnikanie s právom na priaznivé životné prostredie	250
5.2. Verejná správa na úseku zamestnanosti a ochrana práv podľa štvrtej hlavy Listiny základných práv a slobôd	257
5.2.1. Medzinárodnoprávne aspekty	257
5.2.2. Obsah práva na prácu podľa Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd	259
5.2.3. Právo na spravodlivú odmenu za prácu a uspokojivé pracovné podmienky.	263
5.2.4. Právo slobodne sa združovať na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov	267
5.2.5. Obmedzenie výkonu základných práv osôb v štátnozamestnaneckom pomere	272
5.3. Verejná správa na úseku sociálnych vecí a ochrana práv podľa štvrtej hlavy Listiny základných práv a slobôd	276
5.3.1. Sociálne práva	276
5.3.2. Ústavná ochrana sociálnych práv	283
5.4. Právo na vzdelanie.	288
5.4.1. Ústavnoprávny a medzinárodnoprávny rámec práva na vzdelanie.	288

5.4.2. Prístup štrasburských orgánov ochrany práv k právu na vzdelanie	290
5.4.3. Právo na vzdelanie v českej a slovenskej súdnej judikatúre	292
5.5. Právo na prístup ku kultúrnemu bohatstvu	299
5.5.1. Ústavnoprávny a medzinárodný rámec práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu.	299
5.5.2. Zákonná úprava prístupu ku kultúrnemu bohatstvu a úprava ochrany kultúrneho dedičstva.	305
5.6. Právo na priaznivé životné prostredie	312
5.6.1. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ochrana životného prostredia	312
5.6.2. Právo na prístup k súdu – právny prostriedok ochrany práva na priaznivé životné prostredie.	318
5.6.3. Ústavnoprávne aspekty starostlivosti o životné prostredie	322

6. KAPITOLA

PRÁVO NA SÚDNU A INÚ PRÁVNÚ OCHRANU 331

6.1. Spravodlivý proces – záruka presadzovania všeobecného princípu ochrany práv v právnom štáte.	331
6.2. Vývoj správneho súdnictva na Slovensku	334
6.3. Hmotnoprávne záruky práva na spravodlivý proces v správnom súdnictve	337
6.4. Procesnoprávne záruky práva na spravodlivý proces v správnom súdnictve	342
6.5. Právo na spravodlivý proces vo verejnej správe – súčasť základného práva na súdnu a inú právnu ochranu.	345
6.5.1. Obsah práva na spravodlivý proces vo verejnej správe	345
6.5.2. Procesné práva v správnom konaní	346
6.6. Zodpovednosť vykonávateľov verejnej správy	355

7. KAPITOLA

ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY SPRÁVNEHO TRESTANIA . . . 365

7.1. Veřejná správa a správní trestání	365
7.2. Európsky súd pre ľudské práva a doktrína o autonómnosti.	368
7.3. Rada Európy a princípy správneho trestania osôb.	370
7.4. Princíp nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege.	370
7.5. Zákaz retroaktivity.	375
7.6. Princíp ne bis in idem	376
7.7. Povinnosť prihliadať na sankciu uloženú iným vykonávateľom verejnej správy . . .	378
7.8. Princíp presumpcie nevinu	379
7.9. Právo na projednání správního deliktu v přiměřené lhůtě	383
7.10. Právo na vydanie individuálneho správneho aktu vo veci správneho deliktu	390
7.11. Princíp riadneho, spravodlivého zákonného postupu vo veciach správnych deliktov .	391

7.11.1. Základné procesné práva v konaní o správnych deliktoch	391
7.11.2. Princípy v skrátrenom konaní o správnych deliktoch	397
7.11.3. Princípy procedurálneho postupu pred začatím správneho konania o správnom delikte	399
7.11.4. Princípy procedurálneho postupu po začatí správneho konania o správnom delikte	400

8. KAPITOLA

PRÁVO NA AZYL 403

8.1. Ústavnoprávne a medzinárodnoprávne aspekty práva na azyl	403
8.2. Európska únia a azylová politika	405
8.3. Osobitosti ústavnoprávnej úpravy práva na azyl v Slovenskej republike	407
8.4. Právo na azyl v medzinárodnom práve a v Charte základných práv Európskej únie	411
8.4.1. Pojem azyl	411
8.4.2. Právo poskytovať azyl, právo žiadať o azyl, právo na poskytnutie azylu. ...	412
8.4.3. Charta základných práv Európskej únie	415
8.5. Zákonná úprava práva na azyl	416
8.5.1. Medzinárodná ochrana	416
8.5.2. Základné rozdiely v podmienkach pre udelenie azylu a postavenia utečenca .	417
8.5.3. Prenasledovanie a jeho pôvodca	419
8.5.4. Posúdenie žiadosti o azyl	421
8.5.5. Dôkazné bremeno	424
8.5.6. Požiadavka na primerané vedomosti zamestnancov orgánu verejnej správy zodpovedných za posúdenie žiadosti o azyl	425

POUŽITÁ ODBORNÁ LITERATÚRA 427

Ú V O D

Monografia *Verejná správa. Základné práva a slobody* vznikla ako vedecký výstup v rámci projektu Agentúry na podporu výskumu a vývoja č. APVV-0024-12. Jeho cieľom je posúdiť kvalitu a účinnosť ústavnoprávnych východísk princípov výstavby a činnosti verejnej správy na Slovensku z hľadiska presadzovania práv zaručených Listinou základných práv a slobôd a Ústavou Slovenskej republiky. Tejto mimoriadne dynamicky sa vyvíjajúcej oblasti sa zatiaľ na Slovensku v rámci *vedného odboru správne právo* nevenovala pozornosť z hľadiska ústavnoprávnych aspektov.

Ťažisko vedeckého bádania riešiteľského kolektívu v roku 2015 spočíva vo výskume právnych aspektov viazanosti verejnej správy základnými právami a slobodami. Z tohto dôvodu sa monografia zamerala na vybrané problémové oblasti, v ktorých dochádza ku kolízii verejného záujmu presadzovaného verejnou správou a základných práv a slobôd súkromných osôb.

Rešpektovanie základných práv a slobôd orgánmi verejnej moci je jedným z významných meradiel úrovne demokracie v štáte. Má zabezpečiť rovnováhu medzi záujmom na fungovaní verejnej moci a ochranou jednotlivca.

Ústava Slovenskej republiky zakotvuje ústavnoprávne limity výkonu verejnej moci vykonávateľmi verejnej správy. Ide o nasledujúce pravidlá:

- každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá, a
- povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd; medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom,
- pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a
- takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ (ústavnoprávny zákaz zneužitia obmedzení na iný účel, než pre ktorý boli určené).

Uplatňujú sa pri aplikácii správnych noriem, ako aj pri normotvornej činnosti verejnej správy.

Témou vedeckého výskumu v rámci projektu č. APVV-0024-12 bola problematika interakcie výkonu verejnej správy vo vzťahu k základným ľudským právam a slobodám, k politickým právam, právam národnostných a etnických skupín a práva na azyl.

Výskum politických práv sa zameral na administratívnoprávne aspekty uplatňovania práva na informácie, petičného práva, práva zhromažďovať sa a združovať sa a práva účasti na správe verejných vecí.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
zodpovedná riešiteľka projektu č. APVV-0024-12

V Trnave, december 2015

1. KAPITOLA

PRÁVNÝ ŠTÁT, VEREJNÁ SPRÁVA A OCHRANA ÚSTAVNÝCH PRÁV A SLOBÔD

1.1. Právny štát, orgány verejnej moci a princíp ústavne konformného výkladu zákonov

Právna teória definuje právny štát prostredníctvom dvojitej požiadavky – aby relevantné spoločenské vzťahy boli regulované právom a právo bolo zachovávané.

Druhá požiadavka sa premieťa do existencie stavu, keď subjektívne práva občanov sú chránené a v prípade nevyhnutnosti sa úspešne presadzujú. Právny štát tak musí každému poskytnúť právnu cestu k ochrane a presadeniu vlastných subjektívnych práv.

Zárukami presadzovania *všeobecného princípu ochrany práv*, ktorý je imanentný právnemu štátu, sú:

- princíp nestranného a nezávislého súdu,
- princíp spravodlivého procesu,
- princíp súdnej kontroly zákonitosti rozhodnutí a postupov verejnej správy,
- princíp zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo úradným postupom,
- ústavné princípy trestného práva.¹

Princíp ústavne konformného výkladu zákonov zahŕňa požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitia právneho prostriedku vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami.

Súdy často dávajú prednosť ústavne konformnému výkladu pred rušením zákona. Keď je možné zákonné ustanovenie vykladať viacerými spôsobmi a niektorý z nich je v súlade s ústavou, uprednostnia takýto výklad. Právomoc všeobecného súdu chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť, nie je však podľa čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky daná vždy. Ak by sa na rozhodovaný prípad malo aplikovať konkrétne ustanovenie (a len toto ustanovenie) zákona, o ktorom by sa všeobecný súd domnieval, že je protiústavné, mal by podať návrh na začatie konania o súlade pred Ústavným súdom Slovenskej republiky na základe čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ak by sa mali aplikovať viaceré ustanovenia zákona alebo viacerých zákonov, stáva sa sudca všeobecného súdu zodpovedným za to, že na prípad bude aplikovať zákonné ustanovenie, ktoré je v zhode s ústavou a nie to, ktoré je s ňou v rozpore

¹ WINTR, J.: Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního. Praha : Eurolex Bohemia, a. s. 2006, s. 137.

a v tomto prípade nie je povinný ani postupovať podľa čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.²

Z čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nevyplýva viazanosť sudcu podzákonnými právnymi predpismi. Neviazanosť sudcu podzákonným právnym predpisom však neznamená to, že sudca môže takýto právny predpis ignorovať, ak je v súlade s ústavou.³

Vzhľadom k tomu, že čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky garantuje každému právo nielen na súdnu, ale aj na inú právnu ochranu, princíp ústavne konformného výkladu zákonov by sa mal uplatniť *voči všetkým orgánom aplikujúcim právo*, t. j. aj vo vzťahu k orgánom verejnej správy a v širšom zmysle slova vo vzťahu ku všetkým vykonávateľom verejnej správy.

Právna teória takýto stav považuje za prejav prežarovania ústavných noriem, princípov a hodnôt do celého právneho poriadku⁴.

Uvedenú požiadavku zdôraznil aj Ústavný súd Slovenskej republiky, podľa ktorého „orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom odstraňovať. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narušala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pritom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky).“⁵

K tomuto pridal aj ďalší právny názor, a to, že viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení, nakoľko ustanovenie čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona.⁶

K reálnemu poskytnutiu *ochrany v zmysle čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky* môže prísť len vtedy, ak sa na zistený stav veci použije ústavne súladne interpretovaná, platná a účinná právna norma.⁷

Princíp ústavne konformného výkladu musia vykonávatelia verejnej správy uplatňovať tak vo vzťahu k hmotnoprávnym, ako aj vo vzťahu k procesnoprávnym normám.

V prípade *procesnoprávných noriem* je táto ich povinnosť dôležitou zárukou základného práva každého *na súdnu a inú právnu ochranu* (podľa čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd a podľa čl. 46 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky). „Obsahom tohto základného práva je totiž právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá má základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo

² SVÁK, J. in ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 776.

³ SVÁK, J. in ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 776.

⁴ WINTR, J.: Principy českého ústavního práva s dodatkom princípů práva evropského a mezinárodního. Praha : Eurolex Bohemia, a. s. 2006, s. 106.

⁵ Z uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007. In: MACEJKOVÁ, I. – BABJÁK, M. – MOZEŠOVÁ, Z.: Výber právnych viet z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky 2001 – 2010. Bratislava : Eurounion 2011, s. 275 – 276.

⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 1. júla 2008, č. k. III. ÚS 341/07-38. In: BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, s. 62.

⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 77/02 z 13. marca 2003.

v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon.“⁸

Ak sú orgány verejnej správy ako orgány verejnej moci viazané zákonmi, o to viac platí, že sú viazané ústavnými zákonmi, ktoré majú vyššiu právnu silu.

Ústava Slovenskej republiky v druhej vete čl. 7 ods. 2 zakotvuje, že „právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky“. V čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ods. 1 vypočítava medzinárodné zmluvy, ktoré majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Z uvedeného vyplýva, že vykonávatelia verejnej správy sú viazaní nielen všeobecne záväznými právnymi predpismi zákonnej a podzákonnej sily, ale aj ďalšími prameňmi slovenského právneho poriadku.

Princíp viazanosti orgánu verejnej moci právom však neznamená, že v prípade protiústavnosti alebo nezákonnosti podzákonného právneho predpisu alebo interného právneho predpisu, na ktorého základe orgán verejnej správy rozhodol, by bolo možné zbaviť sa jeho zodpovednosti za nezákonnosť rozhodnutia alebo postupu s poukazom na to, že vykonávateľ verejnej správy ním bol viazaný.

Orgány verejnej správy sa v praxi pridŕžajú doslovného znenia právnych predpisov, na ktorých základe rozhodujú, a odmietajú možnosť ich ústavne konformného výkladu, ktorý by znamenal nezriedka popretie ich obsahu.

V takejto situácii sa javí kontrolná činnosť súdov vo vzťahu k rozhodovacej činnosti a postupom vykonávateľov verejnej správy ako nezastupiteľná z pohľadu dodržiavania princípov právneho štátu.⁹

1.2. Verejná správa a právne princípy

Právna podstata všeobecných právnych princípov. Pod vplyvom súdnej judikatúry sa v praxi čoraz viac kladie dôraz na skutočnosť, že Slovenská republika ako členský štát Európskej únie a Rady Európy musí presadzovať v činnosti orgánov verejnej moci, a teda aj v činnosti orgánov verejnej správy *všeobecné právne princípy*.

Uvedené princípy sú svojou povahou *univerzálne*. Vyjadrujú podstatné črty správneho práva, tradíciu verejnej správy a etiku správneho systému v európskom právnom priestore. Možno povedať, že pri výkone verejnej moci sa uplatňujú vždy.

Ich funkcia spočíva v zabezpečení spravodlivosti pri rozhodovaní a v širšom zmysle slova i celkového fungovania verejnej správy, chránia práva a slobody občanov a spoluvytvárajú základné istoty v ich vzťahoch k vykonávateľom verejnej správy.

Použitie všeobecných princípov nemožno spochybniť výkladom. Viaceré z nich sú výslovne zakotvené v ústavách a v zákonoch členských štátov Európskej únie a Rady Európy. Sú aj prameňom práva Európskej únie. Súdny dvor Európskej únie sa o ne opiera vo svojej rozhodovacej činnosti, rovnako ako Európsky súd pre ľudské práva.

Všeobecné právne princípy nemajú charakter noriem obyčajového práva ani povahu práva tvoreného sudcom.¹⁰ Sú to všeobecne uznávané pravidlá, na ktorých existencii a obsahu by sa mali zhodnúť všetci právnici. Práve z dôvodu ich nespochybniteľnosti, bez ohľadu na to, či

⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 77/02 z 13. marca 2003.

⁹ KOŠIČIAROVÁ, S.: Súdna judikatúra a právo na spravodlivý proces vo verejnej správe. In: Švecová, A., Maslen, M. (eds.) Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2015, s. 82 – 93.

¹⁰ HENDRYCH, D. a kolektív: Správni právo. Obecná časť. 6. vydanie. Praha : C. H. Beck 2006, s. 59.

ich platná právna úprava zakotvuje alebo nie, považujú sa za samostatný prameň práva, a to aj práva správneho¹¹.

V podmienkach Slovenskej republiky sa ich obsah výkladom odvodzuje z Ústavy Slovenskej republiky.

Základný zákon štátu ich zakotvuje buď explicitne alebo implicitne. Implicitne sú obsiahnuté v čl. 1 ods. 1, podľa ktorého je Slovenská republika *právny štát*. Pritom význam čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky treba vidieť v tom, že princíp právneho štátu v ňom proklamovaný „je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike“ (Pl. Ú 19/98).¹² Vyplývajú aj z iných prameňov práva – napríklad z medzinárodných zmlúv vypočítaných v čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Nakoľko vyjadrujú základné hodnoty spravodlivosti a racionálnej zákonitosti výkonu verejnej moci v demokratickom právnom štáte, je potrebné chápať všeobecné právne princípy v materiálnom, nie formálnom zmysle slova.¹³ Dôsledkom takého prístupu v praxi je stav, keď vykonávateľ verejnej správy interpretuje a aplikuje právnu úpravu tak, aby sa v čo najväčšom rozsahu zabezpečila ich skutočná realizácia.

Orgány verejnej správy sú povinné interpretovať a aplikovať platnú právnu úpravu vždy v prospech týchto princípov. Tým sa má zabezpečiť ich napĺňanie a presadzovanie v praxi.

Viaceré z princípov sú výslovne zakotvené v ústavách a v zákonnej úprave členských štátov Európskej únie a Rady Európy. Princípy sú aj prameňom práva Európskej únie. Súdny dvor Európskej únie sa o ne opiera vo svojej rozhodovacej činnosti.

Všeobecné právne princípy ovplyvňujú aj činnosť orgánov verejnej správy ako orgánov verejnej moci. Obzvlášť veľký význam majú v súvislosti s výkonom jej vrchnostenskej činnosti.

Princípy činnosti verejnej správy možno rozčleniť na:

- všeobecné právne princípy,
- špeciálne právne princípy.¹⁴

Všeobecné princípy činnosti verejnej správy. Týmto názvom sa označujú princípy, ktoré ovládajú činnosť orgánov (vykonávateľov) verejnej správy *univerzálne*.

Sú nimi:

- princíp viazanosti právom,
- princíp rešpektovania základných práv a slobôd,
- princíp proporcionality,
- princíp rovnosti,
- princíp legitímneho očakávania,
- princíp obmedzenej voľnosti diskrečnej právomoci,
- princíp právnej istoty,
- princíp nestrannosti a princíp objektivity,
- princíp transparentnosti,
- princíp spoluúčasti a
- princíp zodpovednosti za výkon verejnej moci.

¹¹ HENDRYCH, D. a kolektív: Správni právo. Obecná časť. 6. vydanie. Praha : C. H. Beck 2006, Praha, s. 58 a nasl.; MACHAJOVÁ, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. 3. aktualizované vydanie. Žilina : Bratislavská vysoká škola práva a Eurokódex, Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2009, s. 37.

¹² ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 21.

¹³ SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde, a. s. 2007, s. 21 a nasl.

¹⁴ Bližšie k tomu pozri KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2015, s. 70 a nasl.

Princíp viazanosti právom vyžaduje, aby všetky právne **úkony** vykonávateľov verejnej správy:

- mali oporu v právnom poriadku,
- ich obsah bol s ním v súlade a
- boli účinne vynútiteľné.

Namiesto pojmu princíp viazanosti právom sa v slovenskej teórii správneho práva používa označenie *princíp zákonnosti*. Toto pomenovanie však neznamená, že by pre orgány verejnej správy boli záväzné len všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sú zákonmi, ale to, že zákony schválené parlamentom sú hlavným, originárnym zdrojom ich právomoci.

Princíp viazanosti právom vyjadruje požiadavku na viazanosť verejnej správy všetkými druhmi prameňov správneho práva.

Verejná správa pritom musí rešpektovať právnu silu prameňov práva a v prípade ich rozporu uprednostniť prameň vyššej právnej sily.

Osobitný význam má predmetné pravidlo v prípade rozporu všeobecne záväzného právneho predpisu s Ústavou Slovenskej republiky. Vtedy je povinná dať prednosť ústavnoprávnej úprave. Prikazuje to čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou“.

Princíp viazanosti verejnej správy v sebe zahŕňa požiadavku na:

- legalitu výkonu verejnej správy,
- legitímnosť výkonu verejnej správy.

Legalita výkonu verejnej správy vyjadruje stav, keď vykonávateľ verejnej správy dodržiava právny poriadok.

Požiadavku na legalitu výkonu verejnej správy zakotvuje čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jeho medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Právomoc a úlohy vykonávateľov verejnej správy musia byť preto v platnom práve dostatočne jasným spôsobom upravené a špecifikované¹⁵.

Legitímnosť výkonu verejnej správy vyjadruje požiadavku výkonu jej právomoci len za účelom ustanoveným zákonom (*všeobecný zákaz zneužitia právomoci* vykonávateľmi verejnej správy).

Princíp rešpektovania základných práv a slobôd. *Materiálny právny štát* je taký štát, ktorý dodržiava nielen právo, ale tiež základné obsahové hodnoty demokracie a ľudských a občianskych práv.

Rešpektovanie základných práv a slobôd orgánmi verejnej moci je jedným z významných meradiel úrovne demokracie v štáte. Má zabezpečiť rovnováhu medzi záujmom na fungovaní verejnej moci a ochranou jednotlivca.

Princíp vyjadruje povinnosť vykonávateľov verejnej správy dbať na ochranu ústavou vyhlásených a garantovaných práv a slobôd osôb.

Ústava Slovenskej republiky zakotvuje významné ústavnoprávne garancie, tým, že upravuje ústavnoprávne limity výkonu verejnej moci vykonávateľmi verejnej správy.

Ide o nasledujúce pravidlá:

- čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá), a

¹⁵ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 10.

– čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky (povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd; medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom¹⁶).

Uplatňujú sa pri aplikácii správnych noriem, aj pri normotvornej činnosti verejnej správy.

Ustanovenie čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky zakotvuje pravidlá, ktoré sa musia dodržiavať vždy, keď sa obmedzuje základné právo alebo sloboda:

- musí sa dbať na ich podstatu a zmysel (ide aj o všeobecné interpretačné pravidlo pre tvorbu, výklad a aplikáciu právnych predpisov, ktorých ustanovenia obsahujú obmedzenia základných práv a slobôd¹⁷), a
- takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ (ústavnoprávny zákaz zneužitia obmedzení na iný účel, než pre ktorý boli určené¹⁸).

Vykonávatelia verejnej správy sú oprávnení zasahovať do základných práv a slobôd na základe a v medziach zákonov, ktoré vymedzujú podmienky uskutočnenia zásahu.

Súladnosť zásahu sa hodnotí na základe kritéria:

- legality,
- legitímnosti a
- proporcionality.

Vykonávateľ verejnej moci sa v pochybnostiach musí vždy rozhodnúť pre variant najmenej zasahujúci do základného práva alebo slobody (*princíp minimalizácie zásahu do základných práv a slobôd*).

Zákonnosť rozhodnutia a postupu vykonávateľa verejnej správy, ktorým sú dotknuté základné práva a slobody osôb, sú oprávnené preskúmať nezávislé súdy.

Dôležitou ústavnoprávnou garanciou ochrany osôb je druhá veta čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej *z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd*. Ak by platný zákon napriek tomu vylúčil preskúmanie takéhoto rozhodnutia súdom, orgán verejnej správy je povinný takýto zákon interpretovať ústavne konformným spôsobom.

Princíp proporcionality. Princíp možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; čiastočne je vyjadrený aj v jej čl. 13 ods. 4.

Uplatní sa v situácii, keď dochádza k stretu verejného a súkromného záujmu.

Zmyslom princípu je napomáhať *hľadať spravodlivú rovnováhu medzi cieľom a použitými prostriedkami pri výkone verejnej moci*.

Princíp proporcionality ukladá vykonávateľovi verejnej správy povinnosť zasahovať do práv a slobôd súkromných osôb:

- len v prípade, kde je to nevyhnutné, a
- len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie požadovaného cieľa.

Pri právnom hodnotení zásahu vykonávateľa verejnej správy do právneho postavenia adresáta výkonu verejnej správy, nebude preto postačovať len kritérium legality a legitímnosti zásahu.

¹⁶ Nepostačuje len existencia výslovného zákonného splnomocnenia na obmedzenie v podzákonnom právnom predpise.

¹⁷ Zákony najčastejšie obsahujú obmedzenia základných práv a slobôd v tých prípadoch, keď je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, ochranu života a zdravia, ochranu majetku, ochranu prírody a pre ochranu práv a slobôd iných. Kritérium nevyhnutnosti obmedzenia v demokratickej spoločnosti je základné kritérium. Obmedzenie nesmie byť v rozpore s princípmi tolerantnej, demokratickej a pluralitnej spoločnosti.

¹⁸ Bližšie k tomu SOMOROVÁ, Ľ. in ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej 1997, s. 80 – 81.

Podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky musí každý zásah do ústavou garantovaných práv vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu, zvlášť jeho materiálnemu chápaniu.

Podstatu a obsah princípu proporcionality vymedzil v náleze sp. zn. PL. ÚS 3/00 z 24. apríla 2001, v ktorom uviedol: „Tento princíp predovšetkým znamená primeraný *vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami*. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné. Cieľ musí byť v súlade s prostriedkom. Nevyhnutnosť znamená, že cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.“

Princíp rovnosti. Popri slobode jednotlivca rovnosť predstavuje základnú hodnotu, ktorá je jadrom demokracie.

Ústava Slovenskej republiky garantuje rovnosť ľudí v ich dôstojnosti aj v ich právach (čl. 12 ods. 1 prvá veta) a zakotvuje zákaz diskriminácie (čl. 12 ods. 2 prvá veta). Princíp rovnosti sa premieta i do obsahu ústavného pravidla, že zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky (čl. 13 ods. 3).

Ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej predstavuje všeobecnú konkretizáciu prvej vety čl. 12 ods. 1 ústavy. Jeho realizáciou sa uplatňuje požiadavka, aby rovné bolo chápané (uskutočňované) rovnako, kým nerovné má byť chápané (uskutočňované) s prihliadnutím na svoju rozdielnosť. Štát síce môže formou zákona poskytnúť určitej skupine ľudí viac výhod ako inej, avšak nemôže tak urobiť ľubovoľne, musí rešpektovať obsah ústavy, jej zmysel, ako aj princípy demokratickej spoločnosti a zároveň prvok odlišnosti musí uplatniť vo vzťahu k všetkým prípadom spĺňajúcim ustanovené podmienky.¹⁹

Cieľom princípu je zamedziť nerovnaké zaobchádzanie s osobami a súčasne zabezpečiť, aby sa s osobami nachádzajúcimi sa v tej istej skutkovej a právnej situácii zaobchádzalo rovnako, resp. obdobne. Rovnaký princíp sa musí uplatniť aj pri poskytovaní verejných služieb.

Vykonávatelia verejnej správy sú povinní v každej situácii konať v súlade s týmto princípom. Na druhej strane to však neznamená, že s náležitou starostlivosťou nezohľadňujú a spravodlivo neposudzujú každý konkrétny prípad.

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k porušeniu rovnosti dochádza vtedy, ak štáty bez objektívne a rozumného ospravedlnenia nezaobchádzajú rozdielne s osobami, ktorých situácia je citeľne rozdielna.

Princíp rovnosti sa vždy uplatňuje v konkrétnych podmienkach. Ak sa napríklad novelizuje právna úprava, nemožno sa úspešne dovolať princípu rovnosti s poukázaním na rozdiely medzi predchádzajúcou a novou právnou úpravou.²⁰

Princíp rovnosti sa podľa francúzskej právnej doktríny v oblasti verejnej správy premieta predovšetkým do rovnosti súkromných osôb vo vzťahu k daniam a verejným záväzkom

¹⁹ Blížšie k tomu PALÚŠ, I. in ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Matica slovenská 1997, s. 73 – 74.

Tiež PALÚŠ, I.: Východiská ústavnej koncepcie základných práv a slobôd v slovenskej republike. In PALÚŠ, I. a kolektív: Ľudské práva a verejná správa. Fakulta verejnej správy UPJŠ 2007, Košice : Fakulta verejnej správy UPJŠ 2007, s. 10 a nasl.

²⁰ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 10.

(povinnostiach), ich rovnosti ako užívateľov verejných služieb, do rovného prístupu k verejným funkciám a k verejným statkom.²¹ Z tohto pohľadu má *hmotnoprávny charakter*. Má aj *procesnoprávny charakter*, nakoľko sa premieta i do oblasti rozhodovania správnych orgánov v tom smere, že zákonná úprava zakotvuje rovnaké procesné práva a povinnosti osôb, ktorých sa správne konanie týka.

V rámci princípu sa rozlišuje:

- rovnosť v príležitostiach (rovnosť v možnosti usilovať sa o dosiahnutie určitého statku)
- a
- rovnosť vo výsledku (rovnosť v uspokojení určitým statkom).

S princípom rovnosti je úzko spojený *zákaz diskriminácie*; princíp rovnosti je však všeobecnejší.

Diskriminácia, t. j. zaujaté neuznávanie rovnosti práv, vždy vedie k porušeniu rovnosti osôb, a to zo *špecifických dôvodov vypočítaných v zákone*.²²

V mnohých ústavách členských štátov Európskej únie sa možno stretnúť s enumeratívnym výpočtom takýchto dôvodov (pozri napr. čl. 7 ods. 1 rakúskej ústavy, čl. 14 ods. 1 slovinskej ústavy, čl. 12 ods. 2 slovenskej ústavy). V iných takýto výpočet absentuje, zakotvujú však pravidlo, že každý je si rovný pred zákonom alebo že s nikým sa nesmie zaobchádzať odlišne z dôvodu týkajúceho sa jeho osoby (napr. fínska ústava).

Vykonávatelia verejnej správy nesmú rozlišovať medzi osobami z takýchto dôvodov.

Väčšina dôvodov, pre ktoré nemožno diskriminovať, sa viaže na jednotlivca, fyzickú osobu. Právnické osoby pred diskrimináciou chráni iba ochrana pred rozdielnym nakladaním z dôvodu majetku.²³

Rozlišuje sa diskriminácia:

- negatívna (je neprípustná),
- pozitívna (je dovolená).

Negatívna diskriminácia sa člení na:

- priamu (je spojená s menej priaznivými zaobchádzaním s osobou z dôvodu uvedeného v čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) a
- nepriamu (je charakteristická skrytým znevýhodnením osoby z dôvodu uvedeného v čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).

Súdna judikatúra vychádza z toho, že o *priamu diskrimináciu* ide v prípade, ak dochádza:

- a) k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny,
- b) zo zakázaného dôvodu,
- c) ktoré je mu k tiaži (uložením bremena alebo odopretím dobra), a

d) vyčleňovanie nie je možné ospravedlniť, lebo nesleduje žiadny legitímny alebo akceptovateľný dôvod (verejného, legitímneho záujmu) a opatrenie je neprimerané (disproporčné).²⁴

Pozitívna diskriminácia spočíva v priaznivejšom zaobchádzaní s osobou s cieľom takýmto spôsobom odstrániť alebo kompenzovať jej objektívne znevýhodnenie a tým rovnosť navodiť. Rozdielne zaobchádzanie je odôvodnené legitímnym cieľom (napr. vo vzťahu

²¹ HENDRYCH, D. a kolektív: Správni právo. Obecná časť. 6. vydanie. Praha : C. H. Beck 2006, s. 60 – 61.

²² Za diskriminačné zaobchádzanie s osobou treba podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 3 Listiny základných práv a slobôd považovať také, ktoré je motivované rozdielmi pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia.

²³ PALÚŠ, I. in ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 87.

²⁴ BOBEK, M. in WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGAŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 101.

k príslušníkom národnostných a etnických menším v otázkach jazyka, kultúry, vzdelania, vo vzťahu k osobám so zdravotným znevýhodnením atď.).²⁵

Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe zaradilo princíp rovnoprávnosti medzi *princípy dobrej verejnej správy*, a to popri princípe viazanosti právom, princípe nestrannosti, proporcionality, právnej istoty, konania v primeranej časovej lehote, spoluúčasti, úcty k súkromiu a transparentnosti a princípe zodpovednosti verejnej správy.

Princíp rovnosti sa musí pri výkone verejnej moci presadzovať vždy. Nakoľko výkon verejnej správy má verejno-mocenský charakter, odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 v čl. 3 bodu 1 explicitne uvádza, že orgány verejnej správy konajú v súlade s týmto princípom. Ide teda o *kogentné* pravidlo.

Uvedený princíp má všeobecnú platnosť; preto nemusí byť explicitne zakotvený v zákonnej úprave. Sú však oblasti správneho práva, v ktorom sa osobitným spôsobom zdôrazňuje, a preto nachádza v zákonoch aj svoje výslovné vyjadrenie. Takou je napríklad právna regulácia prístupu a výkonu štátnej služby.

Vylúčenie diskriminácie zaraďuje príloha *odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (2000) 6 o postavení verejných činiteľov v Európe*, ktoré nadväzuje na odporúčanie Parlamentného zhromaždenia o štátnej službe v rozšírenej Európe 1322 (1997), medzi základné princípy vymedzujúce postavenie zamestnancov vo verejnej službe.

Princíp legitímneho očakávania úzko súvisí s princípom rovnosti. Vyjadruje ho čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého *rovnaké obmedzenia sa vzťahujú len na prípady, ktoré spĺňajú rovnaké ustanovené podmienky*. V prípade odlišných podmienok aj obmedzenia platia odlišne, ale znovu rovnako pre všetkých, ktorí tieto odlišné podmienky spĺňajú.

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky účelom legitímneho očakávania je „ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali“ (PL. ÚS 10/04 zo 6. februára 2008).

Budúce správanie orgánu verejnej správy (jeho opatrenie, zásah) musí byť predvídateľné vzhľadom na:

- platnú právnu úpravu a
- doterajší postup na základe takejto právnej úpravy.

Podstata princípu legitímneho očakávania sa zrkadlí tiež v stave, keď správne orgány objektívne zhodné prípady rozhodujú zhodne, t. j. podľa rovnakých pravidiel. Totožnosť podmienok je kritériom, ktoré zabraňuje právne neodôvodneným preferenciám osôb zo strany správnych orgánov v konkrétnych prípadoch.

O dodržiavaní princípu legitímneho očakávania svedčí taká správna prax, ktorá je ustálená, jednotná a dlhodobá. Pritom môže ísť nielen o činnosť, ale i legitímne pasívne správanie vykonávateľa verejnej správy, ktoré opakovane potvrdzuje určitý výklad a použitie právnych predpisov. Takou praxou je orgán viazaný.²⁶

Správne orgány musia dodržiavať princíp legitímneho očakávania voči *všetkým* osobám.²⁷ Jeho dôsledné uplatňovanie v praxi napomáha prehlbovať *právnu istotu* adresátov

²⁵ POKORNÝ, R. in KLÍMA, K. a kolektív: Státověda. 2. rozšírené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2011, 342 – 343.

²⁶ Bližšie k tomu pozri uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 21. júla 2009, č. k. 6 Ads 88/2006-132. In: PRŮCHA, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013. Praha : Leges, s. r. o. 2012, s. 24.

²⁷ Princíp legitímneho očakávania je ako *základné pravidlo správneho konania* explicitne zakotvené v § 3 ods. 4 slovenského správneho poriadku (zákona č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov) ako aj v § 2 ods. 4 českého správneho poriadku (zákona č. 500/2004 Zb.), podľa ktorého *správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní*

výkonu verejnej správy, tým že prikazuje správnym orgánom *rešpektovať kontinuitu práva a rozhodovania*. Prispieva k vytváraniu ustálenej rozhodovacej praxe, ktorá by sa mala meniť len v odôvodnených prípadoch a to výlučne z legitímnych dôvodov.

S legitímnym očakávaním súvisí *všeobecný zákaz prekvapivých rozhodnutí*, keď sa správne orgány nemôžu odchýliť od doterajšej rozhodovacej praxe (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 2. júna 2011, sp. zn. 8Sžo/163/2010). Tým sa prispieva k vytváraniu ustálenej rozhodovacej praxe, ktorá by sa mala meniť len v odôvodnených prípadoch.

Zmena dlhodobej správnej praxe za nezmeneného stavu právnych predpisov môže nastať len na základe *závažných a principiálnych dôvodov*, smerujúcich k dosiahnutiu určitej právom chránenej hodnoty. V žiadnom prípade sa tak nesmie diať svojvoľne (porovnaj napr. nález Ústavného súdu zo dňa 23. januára 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06).

Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 13. augusta 2009, č. k. 7 As 43/2009-52, pokiaľ správny orgán na základe racionálnych a preskúmateľných dôvodov dôjde k záveru, že jeho doterajšia prax v niektorom ohľade *nezodpovedala odborným hľadiskám*, je oprávnený túto prax do budúcnosti zmeniť.²⁸

Ustálenú prax vykonávateľa verejnej správy možno zmeniť:

- len do budúcnosti (pro futuro),
- z legitímneho dôvodu a
- v situácii, keď sa adresáti výkonu verejnej správy majú možnosť s touto zmenou oboznámiť (napr. s obsahom novej platnej právnej úpravy, interného správneho aktu).

Takéto dôvody môžu mať charakter:

- vecný (napr. doterajšia prax vykonávateľa verejnej správy nezodpovedala príslušným odborným hľadiskám), alebo
- právny (nezákonnosť doterajšieho postupu orgánu).

Princíp obmedzenej voľnosti diskrečnej právomoci. Je vyjadrením právomoci vykonávateľa verejnej správy zvoliť si medzi dvomi a viacerými alternatívami zakotvenými v zákone, podľa ktorého postupuje. Každá zo zvolenej alternatívy je súladná so zákonom.

Voľba orgánu verejnej správy pri výbere alternatívy nie je, v rámci zákonom poskytnutého priestoru, neobmedzená.

Voľnosť výberu v rámci diskrečnej právomoci vykonávateľa verejnej správy limituje:

- samotný zákon tým, že ustanovuje možné spôsoby výberu riešenia,
- zmysel a účel aplikovaného zákonného ustanovenia (cieľ zákonnej úpravy, ktorý sa ňou sleduje),
- obsah verejného záujmu, a
- konkrétne skutkové a právne okolnosti prípadu.

Princíp viazanosti právom zahŕňa nielen požiadavku na súladný postup verejnej správy so zákonom, ale i požiadavku *nezneužívania správnej úvahy*.

Vo všetkých skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch je orgán verejnej správy povinný používať rovnaké kritérium, čím sa naplňa princíp legitímneho očakávania.

Rozhodnutia a opatrenia vydané a iné zásahy orgánu verejnej správy vykonané v rámci jeho diskrečnej právomoci musia byť v právnom štáte preskúmateľné nezávislým orgánom (súdom alebo iným nezávislým orgánom) z hľadiska ich zákonnosti.

vaní o skutkovo rozdielnych alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Procesnoprávna úprava tak od orgánu verejnej správy výslovne vyžaduje, aby dodržiavala kontinuitu rozhodovania.

²⁸ PRŮCHA, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013. Praha : Leges, s. r. o. 2012, s. 27.

Tým nie je vylúčené, aby právny poriadok zakotvil možnosť ich predchádzajúceho preskúmania orgánom verejnej správy, a to nielen z hľadiska jeho zákonnosti, ale aj správnosti, t. j. jeho účelnosti, hospodárnosti a vhodnosti.

Princíp právnej istoty. Ide o všeobecný princíp implicitne obsiahnutý v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Princíp právnej istoty *pozostáva z niekoľkých čiastkových prvkov*, ktoré môžu vystupovať ako samostatné princípy. Je to najmä:

- požiadavka na jasnosť, zrozumiteľnosť a predvídateľnosť právnych noriem,
- požiadavka na predvídateľnosť postupu orgánu verejnej moci (tiež princíp legitímneho očakávania),
- ochrana práv nadobudnutých v dobrej viere a
- zákaz retroaktivity právnych noriem (obzvlášť dôležitý v rámci správneho trestania).

Porušenie ktoréhokoľvek čiastkového prvku má za následok porušenie princípu ako celku.

Princíp nestrannosti a princíp objektivity. Oba princípy úzko súvisia s princípom rovnosti osôb. Sú obsiahnuté v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Princíp objektivity vyjadruje situáciu, keď orgán verejnej správy koná len s ohľadom na skutkové a právne okolnosti podstatné pre daný prípad a prihliada len na ne.

Princíp nestrannosti v činnosti orgánu verejnej správy je zabezpečený, ak zamestnanci verejnej správy vykonávajú svoje úlohy bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy.

Ich dodržanie je obzvlášť významné v prípadoch *aplikácie noriem obsahujúcich správnu úvahu*, lebo tam, kde vykonávateľ verejnej správy nemá zákonom priznanú voľnosť, riziko porušenia tohto princípu je nižšie.

Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe požiadavku na objektivitu správneho orgánu zahrnulo pod princíp nestrannosti. V čl. 4 bod. 1 ukladá, aby orgány verejnej správy konali v súlade s princípom nestrannosti, t. j. objektívne a tiež nezaujato.

Dodržiavanie princípu objektivity a nestrannosti neznamená, že vykonávateľ verejnej správy nemá dbať na presadzovanie verejného záujmu. To sa – vzhľadom na jeho funkciu v rámci del'by moci – od neho ani neočakáva. Presadzovať verejný záujem je totiž povinnosťou orgánu verejnej správy. Ani v takom prípade však nesmie konať na úkor objektivity a nestrannosti.

I keď princíp objektivity a princíp nestrannosti sa vzťahuje na celú oblasť výkonu verejnej správy, svoje zákonné vyjadrenie nachádza predovšetkým v úprave:

- hmotnoprávneho postavenia úradných osôb,
- v procesnoprávnej úprave rozhodovania správnych orgánov o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb.

Podstatu *princípu objektivity* možno z procesnoprávneho hľadiska vyjadriť tak, že správny orgán pri rozhodovaní vychádza zo všetkých skutkových a právnych okolností podstatných pre daný prípad a prihliada len na ne.

Posúdenie okolností, ktoré sú východiskom pre rozhodnutie vo veci, sa taktiež riadi pravidlami, ktoré majú zaručiť naplnenie tohto princípu. Správny orgán by mal skutočnostiam týkajúcim sa prípadu priznať len taký význam, ktorý v danom prípade majú. Žiadna z okolností prípadu by sa nemala preceňovať, ani nedoceňovať. V záujme objektivnosti rozhodovania správny orgán musí vylúčiť tie okolnosti, ktoré sú irelevantné pre rozhodnutie. Za týmto účelom je v právnej praxi dôležité, aby v rámci dokazovania *spol'ahľivo zistil skutočný stav veci*.

Princíp nestrannosti je základným predpokladom spravodlivého rozhodovania vo verejnej správe a garanciou práva na *spravodlivý proces*. Ak je zamestnanec verejnej správy pri rozhodovaní zaujatý, je veľmi pravdepodobné, že nebude rozhodovať objektívne.

Podľa čl. 4 bodu 4 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 členský štát Rady Európy by mal zabezpečiť, aby zamestnanci verejnej správy vykonávali svoje povinnosti neustranne, bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy.

Vo väčšine členských štátov je táto požiadavka garantovaná ústavnoprávne.

Princíp nestrannosti pri výkone verejnej správy je implicitne obsiahnutý v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Základným predpokladom jeho presadzovania v rozhodovacej činnosti verejnej správy je, aby zákon upravoval mechanizmus zaručujúci, že sa na rozhodnutí nebude podieľať osoba, ktorej záujmov sa rozhodnutie dotýka (priamo alebo nepriamo). Môže ísť pritom o jej osobné alebo finančné záujmy, ako aj o také záujmy jej rodiny, priateľov, ale i osôb, ku ktorým má nepriateľský vzťah. Zamestnanec verejnej správy by nemal byť pri rozhodovaní ovplyvnený ani svojou vnútornou podporou, resp. sympatiami k určitému spôsobu riešenia prípadu.²⁹

Platná právna úprava správneho konania v tejto súvislosti upravuje *inštitút predpojatosti úradných osôb* a mechanizmus ich vylúčenia z prejednávania a rozhodovania vecí.

V niektorých štátoch právna úprava zakotvuje všeobecnú požiadavku, aby sa úradná osoba zdržala účasti na rozhodovaní v prípade, ak je osobne zainteresovaná v danej veci alebo ak sú tu odôvodnené pochybnosti o jej nezaujatosti. V takom prípade je vecou interpretácie zákona správnymi orgánmi a tiež vecou súdnej judikatúry, čo sa v praxi považuje za takýto prípad.

Vo väčšine štátov zákony uvádzajú ako dôvody pre vylúčenie úradnej osoby skutočnosť, že sama je účastníkom konania vo veci, má blízky vzťah k účastníkovi konania, má vlastný možný prospech z veci, má komerčný alebo služobný vzťah k veci, už rozhodovala v danej veci v predchádzajúcom konaní atď.

Niektoré zákony zakotvujú aj výnimky z pravidla, že vo veci nemôže rozhodovať vylúčená úradná osoba.³⁰

Podľa § 11 ods. 2 slovenského správneho poriadku predpojatý zamestnanec urobí iba také úkony, ktoré nepripúšťajú odklad, nemôže však vo veci rozhodnúť.

Na základe výkladu zákona sa uznáva aj pravidlo, že nemožno vylúčiť správny orgán ako celok, ale len zamestnancov alebo členov správneho orgánu. Vylúčenie preto neprichádza do úvahy, ak má postavenie správneho orgánu podľa zákona len jedna osoba a niet inej osoby, ktorá by, podľa platnej právnej úpravy, mohla miesto nej vo veci rozhodnúť.³¹ Český správny poriadok v tejto súvislosti explicitne zakotvil v § 14 ods. 6 túto výnimku vo vzťahu k vedúcim ústredným orgánov správnych úradov a štátnym tajomníkom.

Princíp transparentnosti spája kontrolu činnosti verejnej správy s právom fyzických a právnických osôb:

- vedieť všetko podstatné o výkone verejnej správy a
- využívať za týmto účelom zákonné práva.

²⁹ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe publishing 1996, s. 17.

³⁰ Podľa čl. 10 ods. 5 estónskeho správneho poriadku osoba nemôže byť vylúčená, ak nemôže byť nahradená inou osobou. Cyperský správny poriadok účasť vylúčeného zamestnanca v rozhodovacom procese umožňuje, ak niet iného správneho orgánu oprávneného rozhodnúť alebo ak správny orgán nie je uznášaniaschopný vzhľadom na chýbajúce potrebné kvórum.

³¹ SREBALOVÁ, M.: Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PRAF UK 2008, s. 68.

Právo na informácie patrí medzi základné politické práva (pozri čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky). Na Slovensku ústavnoprávna regulácia taktiež garantuje špeciálne právo na informácie o životnom prostredí (čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky). Ústavnoprávna úprava ukladá orgánom verejnej moci povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti (čl. 34 Ústavy Slovenskej republiky).

Podstata princípu transparentnosti verejnej správy je vyjadrená právnym nárokom osôb na informácie. Právny nárok na vzťahuje na informácie, ktoré má vykonávateľ verejnej správy k dispozícii, okrem tých, ktoré sú zákonom vylúčené.

Ústavné právo na informácie sa realizuje dvomi základnými spôsobmi:

- zverejňovaním informácií (vykonávateľia verejnej správy majú povinnosť šíriť informácie spôsobom, zaručujúcim hromadný prístup k týmto informáciám, bez toho, aby osoba o ne žiadala),
- sprístupňovaním informácií (vykonávateľ verejnej správy má povinnosť sprístupniť informáciu konkrétnej osobe na jej žiadosť).

Princíp transparentnosti, ktorý *podporuje otvorenosť verejnej správy*, má nielen hmotnoprávny, ale aj procesnoprávny aspekt.

Z hmotnoprávneho hľadiska vyjadruje právo osoby na informáciu bez toho, aby musela preukazovať osobitný záujem na jej sprístupnení. Informácie sa žiadateľovi sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje.

Obmedzenie práva na informácie zákonom a na základe neho je možné. Dôvodom pre obmedzenie tohto práva v demokratickej spoločnosti môže byť len:

- ochrana legitímnych verejných záujmov,
- ochrana súkromia a ďalších legitímnych súkromných záujmov (napr. ochrana povesti, ochrana osobných údajov).

Z procesnoprávneho hľadiska sa princíp transparentnosti premieta predovšetkým v práve adresáta rozhodnutia správneho orgánu na prístup k informáciám:

- o priebehu procesného postupu,
- o obsahu rozhodnutia, ktorý je výsledkom procesného postupu.

Princípom transparentnosti predstavuje prienik do neverejnosti činnosti verejnej správy, nie je s ním však v rozpore.

Platí zásada, že kým rokovania, porady a postupy výkonných orgánov verejnej moci sú zásadne neverejné³², zverejňujú sa ich výsledky (ak tak ustanovuje zákon³³). V prípade zastupiteľských orgánov sú verejne prístupné aj ich rokovania. Zákony však umožňujú vyhlásiť rokovanie výnimočne za neverejné z legitímnych dôvodov.

Princíp spoluúčasti. Uplatňovanie princípu spoluúčasti má zaručiť realizáciu všeobecného práva *zúčastňovať sa na správe verejných vecí*, ktoré je politickým právom občana.

³² Podľa uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 514/2010 zo 7. decembra 2010: „*Zmyslom osobitnej úpravy zakotvujúcej neverejnosť rokovaní je vylúčiť verejnosť z tých rokovaní orgánov verejnej moci, keď by prítomnosť tretích osôb, resp. ich prístup k prerokovávaným skutočnostiam v plnom rozsahu mohla ohroziť plnenie povinností orgánov verejnej moci vyplývajúcich z právnych predpisov (najmä pri ochrane utajovaných skutočností, osobných údajov, obchodného tajomstva, práv a záujmov tretích osôb), pričom zabezpečenie ochrany týchto skutočností iným spôsobom by mohlo mať negatívny vplyv na rýchlosť a efektívnosť činnosti týchto orgánov.*“

³³ Podľa § 5 ods. 4 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov „*vláda Slovenskej republiky je povinná zverejniť texty materiálov (návrhy, správy, rozbory) predložených na rokovanie vlády a prijaté uznesenia vrátane ich príloh.*“

Občania majú podľa prvej vety čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí:

- priamo,
- slobodnou voľbou svojich zástupcov.

Formou *priamej účasti* na správe verejných vecí je:

- referendum (celoštátne, referendum samosprávneho kraja, miestne referendum na úrovni obce),
- zhromaždenie obyvateľov obce vo veciach samosprávy obce.

Nepriama účasť sa zabezpečuje tým, že občania majú právo voliť zastupiteľské orgány (obecné zastupiteľstvo, zastupiteľstvo samosprávneho kraja) a ďalšie orgány, ak tak ustanovuje zákon (napr. predsedu samosprávneho kraja).

Spoluúčasť na správe verejných vecí môže mať charakter:

- decízny,
- konzultatívny.

Decízna spoluúčasť spočíva v tom, že vôľa väčšiny je právne záväzná a vyvoláva právne dôsledky ustanovené zákonom.³⁴

Konzultatívna spoluúčasť zahŕňa také formy prejavu demokracie, ktorých prostredníctvom sa vyjadrujú názory fyzických a právnických osôb a podávajú iniciatívne návrhy, podnety, pripomienky vo veciach správy verejných záležitostí. Tie nemajú pre orgány verejnej správy právne záväzný charakter. Orgán verejnej správy nie je nimi právne viazaný, môže však na ne prihliadať.

Osobitný význam v rámci správy verejných vecí má uplatnenie *petičného práva*³⁵.

Osoby majú v rámci princípu spoluúčasti zákonmi garantované právo:

- na informáciu o návrhu všeobecne záväzného právneho predpisu, rozhodnutia, politiky, rozvojovej koncepcie, plánu, programu vykonávateľa verejnej správy a
- vyjadriť sa k návrhu.

Princíp spoluúčasti by sa mal aplikovať vždy, keď orgány verejnej správy vystupujú ako obstarávatelia návrhu rozhodnutia, a to aj v prípade, ak právomoc schváliť ho má parlament alebo vláda.

Miera spoluúčasti adresáta verejnej správy na jej výkone je vyššia v samospráve, než v štátnej správe.

Princíp zodpovednosti verejnej správy. Vyjadruje požiadavku na to, aby nepriaznivé následky protiprávneho správania znášali nielen osoby, ktoré sú adresátmi výkonu verejnej moci, ale aj sama verejná moc, pokiaľ privedie nepriaznivý následok v dôsledku svojho chybného výkonu.

Verejnoprávna zodpovednosť je nevyhnutným atribútom právneho a demokratického štátu. Spája so systémom delby moci, nakoľko pochybenie určitého jej článku je spôsobilá odstrániť len samotná verejná moc.³⁶

Za účelom zisťovania a odstraňovania chýb pri výkone verejnej správy sa vykonáva kontrola:

³⁴ Podľa § 17 ods. 1 písm. g) zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov mandát predsedu samosprávneho kraja zaniká vyhlásením výsledku referenda, ktorým sa rozhodlo o odvolaní predsedu.

³⁵ Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

³⁶ KLÍMA, K. in KLÍMA, K. a kolektív: Odpovednosť veřejné moci. Praha : Metropolitan University Prague Press 2013, s. 14 a nasl.

- štátnymi orgánmi stojacimi mimo systém verejnej správy,
- orgánmi verejnej správy ako súčasť jej vlastnej činnosti (ide o tzv. vnútornú kontrolu vo vzťahu k podriadeným orgánom verejnej správy).

Kontrolou sa overuje *zákonnosť* výkonu verejnej správy.

Právnym dôsledkom verejnoprávnej zodpovednosti je povinnosť nositeľa verejnej správy:

- odstrániť protiprávny následok (stav), ktorý vznikol v dôsledku nezákonného výkonu verejnej správy, a má verejnoprávny charakter, nakoľko porušuje verejný záujem na zákonomnom výkone verejnej správy (napr. zrušiť alebo zmeniť nezákonné rozhodnutie),
- odstrániť protiprávny následok, ktorý vznikol v dôsledku nezákonného výkonu verejnej správy adresátovi výkonu verejnej správy, a má súkromnoprávny charakter (t. j. priznať spravodlivé zadosťučinenie vo forme náhrady škody, nemajetkovej ujmy a náhradu nákladov a výdavkov).

Nositeľ verejnej správy (štát, obec atď.) sa zodpovednosti za nezákonné rozhodnutie a postup nemôže zbaviť.

Ak nositeľ verejnej správy túto svoju povinnosť splní, má právo uplatňovať si regresný nárok voči vykonávateľovi verejnej správy, ktorý protiprávny následok privodil svojím zavineným správaním.

Ústavnoprávnym vyjadrením ochrany osôb pred nezákonným výkonom verejnej správy je ich základné *právo na súdnu a inú právnu ochranu* podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

Garantuje sa ním právo každého:

- domáhať sa, zákonom ustanoveným postupom, svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky (t. j. napr. na orgáne verejnej správy),
- právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.

2. KAPITOLA

VEREJNÁ SPRÁVA A ZÁKLADNÉ PRÁVA A SLOBODY

2.1. Verejné ozbrojené zbory a ústavnoprávne aspekty zásahov do základných práv a slobôd podľa prvého oddielu druhej hlavy Listiny základných práv a slobôd

Ústavní východiska. Dnes by na sebe určite prívolalo vlnu kritiky tvrzení, že katalog lidských práv je než monolog zákonodárce bez normatívneho významu, ktoré pochází z pera někoho tak renomovaného, jako byl prof. F. Weyr.¹ Povaha úpravy práv a svobod je v současnosti naopak chápána, jako fundamentální pro vymezení vztahu veřejné moci k jedincům, určení jejich svobod vůči zásahům ze strany této moci a šířeji též možnosti podílet se na jejím výkonu a rovněž pro určení právně vynutitelné povinnosti státu chránit jedince a poskytovat jim určitá plnění.² Významné přitom není jen zakotvení těchto práv a svobod, ale jejich realita, která se zračí i v tom, jak jsou uskutečňována v prováděcím zákonodárství a zejména aplikační praxi.³ V řadě nikoli poslední, je důležité nazírání těchto práv, jakožto přirozených, což zhruba řečeno znamená, že jsou principálně nezávislá na jejich vyjádření v platném právu, které je ovšem musí v demokratických právních státech garantovat a stanovit limity pro formulování sféry, kam veřejná moc může vstoupit a tím také určit, kde zasahovat nesmí.⁴

V této posléze zmíněné charakteristice je současně obsažen i jeden z významných pilířů právního státu, resp. materiálního právního státu, totiž vázanosti orgánů veřejné moci zákony, které musí mít určitou kvalitu, zajišťující realizaci základních práv, demokracie a kontroly veřejné moci.⁵

¹ WEYR, F.: Československé právo ústavní. Praha: Melantrich 1937, s. 248. K tomu je ovšem nutno dodat, že tato koncepce byla významně ovlivněna právně filozofickou koncepcí normativní teorie autora této myšlenky.

² FILIP, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova univerzita 1997, s. 42.

³ Na tuto skutečnost upozorňuje J. Gronský při analýze ústavy 9. května, když dovozuje, že právě v zakotvení práv a svobod byl patrný rozdíl mezi textem ústavy a ústavní skutečností, která se vzdalovala jejich proklamovanému obsahu ve směru totalitního režimu (GRONSKÝ, J.: Ústava 9. května a další vývoj. In: PAVLÍČEK, V.: Ústavní právo a státověda II. díl Ústavní právo České republiky. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o. 2011, s. 222.

⁴ KLÍMA, K. a kolektiv: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2005, s. 603 – 604.

⁵ Wagneřová, E. in: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR 2012, s. 84.

Ústava České republiky i Slovenské republiky to vyjadřují více méně shodnou dikcí, když na čelním místě stanoví, že veřejnou moc lze vykonávat toliko v mezích a způsoby stanovenými zákonem, na což čehož navazuje zásada, že každý, rozumí se soukromý subjekt, smí činit vše, co mu zákon nezakazuje a současně nemůže být nucen činit to, co zákon neukládá (viz čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky a čl. 2 a 3 Ústavy Slovenské republiky).⁶

Popsané principy se vztahují v plném rozsahu na veřejné sbory a to jak co do jejich vytváření, tak obsahu činností. První předpoklad, tj. že k jejich zřízení musí dojít zákonem, resp. na jeho základě, třebaže bývá někdy uváděn jako definiční, platí ovšem pro všechny orgány veřejné moci. Za podstatnější považují, pokud se týče vymezení veřejných sborů, obsahovou stránku, skutečnost, že jsou povolány chránit veřejné statky, před jejich ohrožováním a poruchami a udržovat a obnovovat veřejný pořádek a bezpečnost. Vzhledem k uvedeným ústavním zásadám, musí být tyto úkoly vymezené zákonem či na jeho základě a stejně to platí i o prostředcích, které k tomu smějí být užívány.⁷

Právní úprava činností veřejných sborů je v demokratických státech záležitostí nadmíru komplikovanou. Pohybuje se totiž bezmála v „kvadratuře kruhu“, protože úkolem těchto sborů je chránit práva osob, které pobývají na území daného státu, včetně práv základních a za tím účelem musí do těchto práv zasahovat. Činit tak musí současně i k ochraně veřejných zájmů, které jsou zase předpokladem k tomu, aby práva lidí byla reálná, protože bez bezpečnosti, veřejného pořádku, vnitřního pořádku atd., by lidé nemohli svoje základní práva uskutečňovat.

Veřejné sbory přitom fungují ve sféře vynikající značnou labilitou a výskytem situací, které často nelze předvídat a vyžadující nestandardní řešení.

Právní úprava tu proto nutně přímo „hýří“ obecnými zmocněními a neurčitými pojmy a to i tam, kde jsou výčty podmínek činností taxativní, což jistě nepřispívá k právní jistotě. Problém je navíc v tom, že zásahy a jiné úkony činí příslušníci veřejných sborů v situacích, kdy leckdy mají jen značně krátký časový úsek k tomu, aby mohli zvážit všechny povinnosti, které jim právní úprava ukládá.

Přes veškerou zmíněnou a další skepsi však není možno přestat usilovat o hledání optimálního stavu při ochraně všech, jen na první pohled rozporných zájmů. Jde o trvalý a dynamický proces, v jehož průběhu bude třeba se vyrovnávat se stále dalšími otazníky, tak jak dochází k expanzi základních práv a jejich extenzi do dalších oblastí života.

Povaha právní úpravy postavení a činností veřejných sborů. Problém, a to zdaleka nikoli jen legislativně technický, je, jak zmocnění k zajištění těchto úkolů v právní úpravě vyjádřit, formulovat. Na jedné straně tu stojí nepochybně legitimní požadavek, aby se tak stalo způsobem co možná nejpreciznějším, odpovídající akcentu na zajištění právní jistoty. Jenže regulovat zevrubně veškeré situace a podmínky, za nichž budou moci/muset veřejné sbory svoje úkoly realizovat, tím méně již způsoby, jakými tak mají činit, není reálné, ale ani vhodné, s ohledem na jejich značnou variabilitu, protože by se pak mohlo stát, že pro neočekávaný úkol by výslovné zmocnění chybělo. To by navíc vyvolávalo komplikace i vzhledem k tomu, že příslušné hodnoty mají veřejné sbory „zbytkově“ chránit všude tam, kde k tomu nejsou povolány jiné orgány veřejné moci.

Veřejné sbory jsou povolány k ochraně hodnot, které se obecně nazývají policejní statky, kam tradičně spadá ochrana státu, veřejný pořádek, klid, bezpečnost osob a majetku,

⁶ V podstatě totéž obsahuje č. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále Listina) a dílem čl. 13 Ústavy Slovenské republiky.

⁷ Viz např. AUTIN, J. – L. – RIBOT C.: Droit administratif général. Paris : LexisNexis, Litec 2005, s. 164.

mravnost, veřejné zdraví, přičemž lze předpokládat, že tento katalog se bude v budoucnu ještě rozšiřovat, bez ohledu na to, že se hovoří o nutnosti redukovat zasahování státu (koncepte tzv. schlange Staat či Lean State).

Takové zmocnění obsahuje např. § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je úkolem policie chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami. V úpravě slovenské (§ 1 zákona č. 171/1993 Zb. z. o Policajnom zbere ve znění pozdějších předpisů) se stanoví, že policejní sbor plní úkoly ve věcech vnitřního pořádku, bezpečnosti, jakož i boje proti zločinnosti a úkoly, které pro něj plynou z mezinárodních závazků Slovenské republiky. Řídí se přitom právním řádem Slovenské republiky a mezinárodními smlouvami, jimiž je vázána.⁸

Třebaže v konkrétním vyjádření je tedy formulace zmocnění někde „květnatější a více epická“, významný je způsob, jímž je zmocnění dáno, které se jak patrně děje za použití neurčitých pojmů, což je přímo definičním znakem právní úpravy nejen policie, ale veřejných sborů vůbec. Nutnou míru nejistoty, které je tím dána, vyvažuje to, že se umožňuje reagovat na měnící se poměry a nově vzniklé situace, aniž by bylo třeba sahát ke změnám právní úpravy, což nutně vede k nejistotě snad ještě ve větší míře.⁹ Navíc existují nástroje, které umožňují tento průvodní jev uchovat v řečišti, odpovídající požadavkům na právní jistotu a předvídatelnost práva, jakými je stabilní právní praxe, konstantní judikatura, ale také profesionální úroveň těch, kteří předpisy aplikují. Příkladem v tomto směru jsou učebnicové neurčité pojmy, jakými je veřejný zájem, veřejný pořádek či bezpečnost, které byly již tolikrát předmětem rozhodování správních orgánů a soudů, že zde o nijak zásadní míře nejistoty nelze v souvislosti s jejich použitím hovořit.

Druhá skutečnost, kterou je třeba zmínit z hlediska ústavních limitů určujících činnost veřejných sborů, jsou formy, jimiž svoje úkoly a funkce realizují. Ve svojí většině jsou jimi různé úkony označované v literatuře i v právních předpisech jako bezprostřední zásahy či zákroky a faktické pokyny.¹⁰ Společné pro ně je, že nemají povahu formalizovaných postupů. Při jejich realizaci je zasahováno do práv a povinností adresátů, přičemž postiženy mohou být i základní práva. Zásah, případně zákrok je obvykle používán pro označení těch forem činností, při nichž dochází k použití síly či alespoň hrozí její použití. O ostatních aktivitách se hovoří jako o úkonech, opatřeních, služební činnosti apod. Nemají invazivní povahu, sdělovány bývají nejčastěji ústně či gestem, spíše výjimečně, jsou následně potvrzovány písemně a musí jich být uposlechnuto, snad jen s výjimkou zcela zjevných excesů.¹¹

Případná obrana proti nim je složitější než tam, kde je zásah do práv činěn jako výsledek formalizovaného postupu či v jeho průběhu, protože jeho důsledky již obvykle odezněly. Vedle neformálních prostředků, jakými jsou stížnosti nebo upozornění na vadné chování příslušníků veřejných sborů, přichází v úvahu zejména žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení podle § 82 a následujících soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.) či nezákonnému zásahu podle § 250v a následujících Občianskeho súdneho poriadku

⁸ Blíže jsou tyto úkoly specifikovány v § 2 zákona.

⁹ Například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále Evropský soud) ve věci Rekvényi v. Maďarsko z roku 1999.

¹⁰ Viz k tomu VOŽENÍLEK, B.: K pojetí a klasifikaci forem správních činností, AUC I 2/1980, s. 4 – 14.

¹¹ STAŠA, J.: Faktické pokyny a donucovací úkony. In: HENDRYCH, D. a kolektiv: Správní právo. Obecná část. Praha : C. H. Beck 2009, s. 262 – 266; usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 176/04; v zákoně o Policajnom zbere je tato povinnost výslovně formulována v § 34, který ukládá, aby každý uposlechl výzvy, pokynu a strpěl výkon oprávnění policistů.

(zákona č. 99/1963 Zb.). Ochrana se tedy poskytuje ex post případně proti aktuálně trvajícím zásahům. Bránit se lze ovšem i proti takovým jednáním, která by mohla nastat v budoucnu za podmínky, že by hrozilo jejich opakování, což však u bezprostředních zásahů či faktických pokynů přichází v úvahu snad jen pojmově.

Význam právních principů pro výkon pravomocí a působnosti veřejných sborů.

Povaha regulace činností veřejných sborů, kterou charakterizuje zmiňovaná vágnost, otevírá prostor pro užití právních principů a to jak v právní úpravě, tak aplikační praxi poznamenávané obecností a neurčitostí celého „právního prostředí“, v němž veřejné sbory fungují.

Tyto principy ač jsou per se obecné, nicméně v současnosti již byly do značné míry obsahově poměrně konkretizovány.¹² Pro jejich aplikaci není rozhodné, jsou-li *expressis verbis* vyjádřeny v textech zákonů, uplatněny musí být i v těch případech, kdy tomu tak není.

Na prvním místě je to princip přiměřenosti či též nezbytné nutnosti. Formulován je přímo v právní úpravě, např. v ustanovení, ukládajícím příslušníkům veřejných sborů postupovat tak, aby zásah do práv a svobod nepřekročil míru nezbytnou k dosažení sledovaného účelu, resp. nepřipustit, aby taková míra byla překročena nebo v příkazu realizovat zásah v těch případech, pokud je ohrožen vyšší zájem než ten, který má příslušník sboru zajistit v rámci plnění jiné služební povinnosti. V úvahu je nutno brát i délku trvání zásahu, která musí odpovídat povaze hrozby, čemuž odpovídá např. pokyn zákona ukončit jej, jakmile pro něj pominuly důvody. Proporcionalitu je však třeba sledovat i při posuzování toho, zda nevznikne neadekvátní újma neprovedením úkonu, resp. jeho neprovedením v potřebné intenzitě.¹³

S tím souvisí další princip, jímž je subsidiarita, která je obsažena například v ustanoveních, týkajících se použití donucovacích prostředků, kde je uloženo použít prostředky méně intenzivní před důraznějšími, povinnosti notifikovat před zákrokem výzvu k upuštění od protiprávního jednání, dbát, aby újma, která vznikla na právech postiženého, byla co nejmenší apod.

Úkon musí být proveden tak, aby bylo možno poskytnout chráněným hodnotám efektivní ochranu, tedy včas. Znamená to, že k němu nemá dojít teprve ve chvíli, jestliže již byla způsobena porucha nebo vznikla hrozba, ale ani předčasně, kdy by se mohla aktivita ukázat dokonce jako nadbytečná. V právní úpravě může být časový moment někdy vyjádřen výrazy jako „bezprostřední ohrožení“, „věc nesnese odkladu“, „při vstupu do střeženého objektu“ apod. Zásadně je třeba respektovat při posuzování včasnost s ohledem na specifika dané situace.

V neposlední řadě je pro činnost veřejných sborů důležitá ústavní zásada rovnosti. Jejich příslušníci jsou povinni postupovat za stejných podmínek vůči všem stejně, chránit jejich práva a vyžadovat plnění povinností. Rovnost je přitom zajišťována i tím, že vůči určitým osobám musí být zajištěno speciální zacházení, aby byla dodržena nejen formální rovnost před zákonem, ale rovnost materiální. Taková ustanovení nalézáme např. v úpravě kvalifikované poučovací povinnosti, zákazu používání donucovacích prostředků vůči některým osobám nebo zvláštním režimu pro nezletilé či osoby omezené ve způsobilosti k právním jednáním.

¹² Z bohaté literatury na toto téma viz např. TRYZNA, J.: Právní principy a právní argumentace k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva. Praha : Auditorium 2011; WINTR, J.: Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva. Praha : Karolinum 2006; BOGUSZAK, J. – GERLOCHA. – HOLLÄNDER, P. – KLABOUCH, J. – PAVLÍČEK, V. – POMAHAČ, R. – ŠAMALÍK, F.: Právní principy. Praha : Kolokvium 1999; DWORKIN, R. A.: Matter of Principle. Oxford : Oxford University Press 1985.

¹³ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 144/05; např. podle § 50 odst. 4 zákona o Policajnom zbere má policista o tom, který z donucovacích prostředků použít rozhodnout podle konkrétní situace tak, aby dosáhl sledovaný účel sledovaný a použitý donucovací prostředek a intenzita jeho použití nebyly zjevně nepřiměřené nebezpečnosti útoku.

Diskreční oprávnění. Veřejné sbory, jejich příslušníci jsou při výkonu svých činností často konfrontováni s nezbytností použít uvážení, např. o tom, je-li jejich úkon vůbec potřebný nebo který z prostředků daných jim na výběr mají použít. Takový zákonný pokyn je dán formulacemi, jako „může“, „lze“, „je oprávněn“. Zde je dán výběr, jaký postup bude zvolen, přičemž by to měl být ten, který nejvíce odpovídá požadavkům úpravy činnosti daného sboru. K tomu nutno dodat: 1) diskrece není oprávněním, ale současně také povinností aplikujícího orgánu, čili uvážení musí být provedeno;¹⁴ 2) uvážení neznamená, že by se otevíral prostor libovůli, vždy se musí pohybovat v zákonných mezích a při respektování zásady ve shodných případech stejně; 3) je od sebe třeba odlišovat případy, kdy tentýž použitý výraz má povahu kompetenční od situace, kdy zakládá možnost diskrece.¹⁵ Například podle § 69da zákona o Policajnom zборе může tento sbor při poskytování či zpřístupňování informací a osobních údajů určit podmínky zvláštního způsobu jejich zpracování. Ustanovení § 88 zákona o Policii České republiky (dále zákon o policii) stanoví, že policie může buď sdělit subjektu, že o něm zpracovává osobní údaje nebo tyto zlikvidovat. V obou případech má policie na výběr, jak bude postupovat. Naproti tomu dikce „policista je oprávněn použít donucovací prostředky“ má charakter kompetenční a nastanou-li zákonem stanovené podmínky, musí je použít. Záležitostí diskrece je v tomto případě to, jaký prostředek použije s tím, že na výběr má pouze ty, které mu dává zákon.

Zásahy veřejných sborů do osobní svobody. Základní lidská práva a svobody, obsažená v čl. 5 – 16 Listiny základních práv a svobod a v čl. 14 – 25 Ústavy Slovenské republiky, představují nepochybně klíčová ustanovení obou zákonů, vzhledem k tomu, že vymezují místo jednotlivce, jakožto základní hodnotu demokratické společnosti a prostor jeho svobody.¹⁶ V podobě, v níž jsou tato práva vyjádřena ve vztahu k veřejným sborům, představují status negativus, čili sféru jednotlivce, kam nesmí být zasahováno a současně se tu jedná o ústavní základ pro vyjádření oprávnění veřejných sborů k zasahování do těchto práv, která jsou provedena v příslušných zákonech.¹⁷ Zároveň obsahují i závazek státu, povinnost, v daném případě zavazující veřejné sbory, tato práva chránit.

Budeme-li uvažovat uvedený katalog základních práv v nejšířší optice a stejně přistupovat i k úkolům a s nimi souvisejícím oprávněním veřejných sborů, lze dospět závěru, že pojmově mohou být postižena prakticky všechna. Jako příklad v tomto směru může sloužit čl. 6 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 15 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky, stanovící podmínky, za nichž může být připuštěno zbavení života, což je obecně jednání, které podle zákona není trestné. U veřejných sborů je tomu tak při použití zbraně.¹⁸

Vzhledem k úpravě činnosti veřejných sborů však reálně přichází v úvahu zásah pouze do některých základních práv.

Na prvním místě je to osobní svoboda, která představuje v mnoha ohledech pojmový předpoklad pro realizaci dalších práv a proto je třeba každou výjimku a omezení z tohoto práva chápat jako něco mimořádného, vykládat je restriktivně a zásahy do ní činit obzvláště citlivě.¹⁹

¹⁴ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 78/2006-95.

¹⁵ Podrobněji k tomu MATES, P.: Správní uvážení. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2013, s. 80 – 109.

¹⁶ FILIP, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno : Masarykova univerzita 1997, s. 81.

¹⁷ JELLINEK, G.: Všeobecná státověda. Praha : J. Laicher Praha 1906, s. 442 a následující.

¹⁸ Jak v této souvislosti zdůraznil Evropský soud takový zásah je sice možný a to dokonce i za situace, když se ukáže, že založen na upřímné víře, se ukáže být nepravdivým, nicméně musí být dostatečně regulován a zajištěny efektivní záruky proti svévoli a zneužití síly (rozsudek ve věci Giulliani a Gaggio v. Itálie z roku 2009).

¹⁹ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 645/99.

Jako výchozí zásada pro omezení osobní svobody platí, že nikdo nesmí být vystaven krutému, ponižujícímu či nelidskému zacházení a je zakázáno zacházet s ním způsobem, který nerespektuje lidskou důstojnost. Není přitom rozhodné, zda je tak ještě výslovně stanoveno v příslušném zákoně (viz § 24 odst. 1 zákona o policii) či nikoli.

Právní úprava přirozeně blíže nevymezuje, kdy by mohly mít postupy a jednání veřejných sborů tuto povahu a kvalifikace je tu ponecháno na judikatuře. Podle ní jde o zacházení trvající delší dobu, je promyšlené, působí utrpení, u obětí vyvolává pocity strachu, úzkosti a méněcennosti a je schopné ji pokořit a ponižit.²⁰

V praxi českých ani slovenských veřejných sborů se sice lze občas setkat s postupy, které jsou označeny jako nezákonné, nicméně zatím nebyl zaznamenán případ, kdy by nabyly intenzity krutosti, ponižujícího, nelidského zacházení atd. zacházení. Je ovšem třeba upozornit, že hranice mezi pouhým špatným zacházením a krutým zacházením může být velmi tenká a v konkrétních případech dosáhnout až rozhodující minimální úrovně.²¹

S omezením osobní svobody souvisejí některá práva dotčené osoby, např. možnost informovat o této skutečnosti osoby blízké, opatřit si právní pomoc a nechat vyšetřit svůj zdravotní stav, přičemž posledně z uvedených je důležité proto, aby mohlo být potvrzeno či vyvráceno, že dotčený byl podroben krutému zacházení a samotné neposkytnutí lékařské pomoci může takový stav implikovat.²²

K intenzivním formám omezení osobní svobody při činnosti veřejných sborů náleží použití pout a obdobných prostředků. Ty slouží jednak k provedení příslušných procesních úkonů, jako je např. předvedení osoby stíhané vazebně nebo jako prostředek k ochraně životů, zdraví osob a to i té, vůči níž je tento svojí povahou bezprostřední zákrok činěn, jakož i ochrany majetku, což může být ještě dále spojeno s připoutáním ke vhodnému předmětu. Právní úprava někde výslovně požaduje, aby zákroku předcházela výzva k upuštění od závadného jednání, v zásadě by tak ovšem mělo být učiněno, s ohledem na zásadu subsidiarity vždy, ledaže hrozí nebezpečí z prodlení. Připoutání má trvat jen po dobu nezbytně nutnou sledovanému účelu, podle zákona o policii nejdéle dvě hodiny, musí být monitorováno, nedochází-li k ohrožení zdraví dotčené osoby apod. Samotné použití uvedených prostředků i pokud se děje na veřejnosti, jestliže se opírá o zákonné důvody, není mučením či ponižujícím zacházením. Na druhé straně nesmí být takové omezení použito například k ponižení osoby nebo snižování její důstojnosti.²³ Opět je třeba zdůraznit, že uvedené zásady platí, bez ohledu na to, zde je tak explicitně stanoveno v zákoně.

S ohledem na to, že úkolem veřejných sborů je chránit veřejný pořádek, bezpečnost, majetek a další policejní statky, musí disponovat možností provést zajištění osoby, což nezbytně znamená, že dochází ke krátkodobému omezení osobní svobody, z čehož plyne, že konkrétní důvody zajištění musí být uvedeny v zákoně. Zajistit lze například osobu, která bezprostředně ohrožuje život svůj nebo jiných osob, v budově veřejného sboru se chová

²⁰ Srovnej k tomu rozsudek Evropského soudu ve věci Labita v. Itálie z roku 2000, Tomasi v. Francie z roku 1992 nebo Al-Adsani v. Spojené království, Fogarty v. Spojené království a McElhinney v. Irsko z roku 2001. Porušení těchto zákazů bylo shledáno tam, kde obžalovaní z trestného činu loupeže byli po celou dobu hlavního líčení, které trvalo více než rok, umístěni v železné kleci, což současně muselo vyvolat jejich obraz jako nebezpečných osob a tím byla podkopána presumpce nevinny (rozsudek Evropského soudu ve věci Svinarenko a Slydanev v. Rusko z roku 2014).

²¹ Rozsudek Evropského soudu ve věci Jalloh v. Německo z roku 2006.

²² Například rozsudek Evropského soudu ve věci Aksoy v. Turecko z roku 1996, Hurtado v. Švýcarsko z roku 1994 a Keenanová v. Spojené království z roku 2001.

²³ Rozsudek Evropského soudu ve věci Raninen v. Finsko z roku 1997, Hénaf v. Francie z roku 2003, Ilascu a další v. Moldavie a Rusko z roku 2004.

agresivně nebo se snaží uprchnout při předvedení. Mimo to je možno zajistit osobu i proto, aby bylo možno provést některý z úkonů zejména v trestním řízení. Tento zásah není trestem, ale pořádkovým opatřením, jehož účelem je odvrátit nebezpečí, chránit zákonem určené hodnoty, zajistit průběh zákonných procedur.

Je na zákonodárci, aby stanovil, zde má mít zajištění povahu bezprostředního zákroku nebo se tak děje v rámci formalizovaného procesu a lze diskutovat o tom, která alternativa je vhodnější, efektivnější a více naplňuje ústavní maxima.²⁴ Zásadně platí, že smí trvat jen tak dlouho, dokud pro něj existují zákonné důvody, vždy však nejvýše po dobu stanovenou zákonem, což je 24 hodin. K tomu je třeba dodat, že důvody omezení musí být zkoumány a vyhodnocovány po celou dobu, kdy zajištění trvá a posuzována rovnováha mezi důležitostí splnění povinnosti či chráněného statků a právem na svobodu a samozřejmě základní otázka, zda jsou vůbec dány důvody zajištění.²⁵ Se zajištěním souvisejí určitá práva dotčené osoby a jím odpovídající povinnosti veřejných sborů. V prvé řadě je to právo, aby o tom byla informována osoba blízká, oprávnění mít zajištění právní pomoc, povinnost vyrozumět zákonného zástupce nezletilého a další.

Speciální úprava platí ohledně zajištění cizinců v souvislosti s jejich vyhoštěním či průběhem řízení o správním vyhoštění. Zde je maximální doba pro zajištění stanovena na 48 hodin, počítáno od okamžiku, kdy došlo k omezení osobní svobody. Platí přitom, že omezení osobní svobody nemusí následovat automaticky po tom, kdy byly zjištěny důvody, pro které může být realizováno, zvažít je třeba, je-li opravdu nezbytné a nemohou-li stejný účel splnit jiné prostředky, které právní úprava nabízí. V úvahu mimo to přichází zajištění za účelem správního vyhoštění, které může trvat až 180 dní, u osob mladších 18 let 90 dní (výjimečně i déle) a které se vykonává ve specializovaných zařízeních, provozovaných Ministerstvem vnitra; dopravu cizince do nich zabezpečuje policie.²⁶

Se zajištěním, plněním některých úkonů v trestním řízení a dalšími funkcemi policie, souvisí umístění osob v policejné cele. Podmínky, za nichž může k umístění dojít, určují důvody, pro které se tak děje, z čehož pojmově plyne, že se jedná o opatření krátkodobé (např. po dobu než bude dotyčný dodán do výkonu trestu odnětí svobody nebo dobu nezbytnou k provedení procesního úkonu, pro který byla osoba převzata z výkonu vazby).

S umístěním do policejní cely souvisí i některé další zásahy, jako je například prohlídka osoby, nemá-li u sebe zbraň či věc, kterou by mohla ohrozit život nebo zdraví svoje či jiné osoby a případně povinnost takovou věc i odejmout. Speciální zacházení musí mít osoby, které jsou pod vlivem alkoholu či jiných návykových látek, osoby zraněné a trpící vážnou chorobou. Ty mohou být ponechány v cele jen po vyjádření lékaře a případně jim musí být poskytnuto ošetření. Osobám v policejní cele náleží právo na přiměřenou stravu, oblečení, odpočinek a další, což souvisí, řečeno slovy Evropského soudu s tím, že se nacházejí ve zvláště ovlivnitelném postavení a stát je povinen je chránit, zejména pokud jde o jejich životy a zdraví.²⁷

²⁴ Například podle § 19 odst. 2 zákona o Policajnom zборе je o zajištění třeba vydat rozhodnutí podle správního řádu.

²⁵ Rozsudek Evropského soudu ve věci Vasileva v. Dánsko z roku 2003 a Nowicka v. Polsko z roku 2002

²⁶ Východiskem úprav vnitrostátních členských států Evropské unie je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115 ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Evropský soudní dvůr v rozsudku ve věci C-329/11 zdůraznil, že členské státy jsou oprávněny stanovit sankce za neoprávněný pobyt, ale jejich výkon by neměl být na překážku hlavnímu účelu naplnění citované směrnice, jímž je právě navracení cizinců.

²⁷ Rozsudek ve věci Salman v. Turecko z roku 2000. Z toho je též dovozováno, že všechny případy zranění a tím spíše úmrtí, k nimž by v cele došlo, musí být obzvláště pečlivě prošetřeny (např. rozsudek ve věci Anguelová v. Bulharsko z roku 2002 nebo Ramsahai a další v. Nizozemí z roku 2007).

K úkolům, které realizují veřejné sbory relativně často, patří předvedení. Opět se jedná o krátkodobé omezení osobní svobody, jakož účelem je zajistit provedení úkonu podle některého z procesních předpisů, zabránit v pokračování protiprávního jednání, zjištění totožnosti atd. Předvést lze osobu například na základě vyžádání orgánů činných v trestním řízení nebo jiných orgánů veřejné moci, obvykle za podmínky, že se nedostaví bez náležité omluvy nebo dostatečných důvodů, dále k podání vysvětlení na policii nebo za účelem zjištění totožnosti, nelze-li tak učinit na místě. Doba, po níž může předvedení trvat, je určena důvodem, pro které je realizováno, někdy je navíc přímo limitována zákonem (např. v případě zjišťování totožnosti to může být nejvýše 24 hodin).²⁸ Zásadně musí existovat proporce mezi důvodem a délkou předvedení a zásada nezbytné nutnosti je porušena tam, kde sice zákonná hranice trvání předvedené není porušena, ale příslušné orgány nepostupují s dostatečnou intenzitou při realizaci úkonu, pro který bylo předvedení uskutečněno. Vždy pak je třeba zkoumat, je-li nastolena přiměřená rovnováha mezi zájmy, potřebami společnosti na provedení tohoto zásahu a svobodou jednotlivce, což je nezbytné posuzovat s ohledem na okolnosti konkrétního případu.²⁹

S předvedením pak mohou souviset i jiné zásahy, například použití donucovacích prostředků v případě, kdy by dotyčný odmítal následovat předvádějíciho dobrovolně. Zásadně je zapotřebí šetřit princip přiměřenosti a subsidiarity a prohlásí-li dotyčný, že se dostaví, postačuje, pokud jej příslušník veřejného sboru pouze doprovodí.

Ke krátkodobému omezení osobní svobody může dojít i v souvislosti s jinými zásahy či úkony, jako je prohlídka osoby a zavazadel při ochraně státních hranic, zajišťování bezpečnosti určených osob či odebrání zbraně.

Omezení osobní svobody znamená též umístění na protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanici osoby, která pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky nekontroluje svoje chování, budí veřejné pohoršení, ohrožuje svoje okolí atd., kam ji může dopravit i policie či obecní policie. K tomuto opatření lze sáhnout až v případě, že jiná, méně důrazná opatření se ukáží být jako nedostatečná.³⁰

Omezení osobní svobody, chápané jako možnost volně se pohybovat po území státu, navštěvovat a opouštět libovolná místa, představuje i pokyn nevstupovat na určité místo či, aby na určitém místě osoba setrvala. Je-li zmocnění k tomuto pokynu formulováno obecně, jako je tomu v § 43 zákona o policii, musí být vázáno na plnění konkrétního úkolu. Jestliže je výčet taxativní (viz § 28 odst. 1 zákona o Policajnom zборе), lze jej realizovat toliko k uvedeným účelům. Doba, po níž může omezení trvat, je opět dána důvodem, čili např. do odeznění nebezpečí nebo nalezení hledaného předmětu a stejně tak je požadavkem nezbytné nutnosti dán i prostor, který má být vyklizen či ten, jenž nemá být opuštěn. Rovněž zde přichází v úvahu, při neuposlechnutí pokynu možnost použití přiměřeného donucení.

Oprávnění vydávat takové pokyny mají nejen policisté, ale například též hasiči nebo celníci a to samozřejmě v rozsahu jejich pravomocí a působností, které jsou v porovnání s policií specifitější. Sporné je, zda mohou použít donucovací prostředky, protože zákon jim takové oprávnění nedává.

Při některých z těchto zásahů či zákroků mohou být dotčena i jiná základní práva, typicky právo vlastnické. Například při prohlídce osoby, může být odňata zbraň nebo věc, která

²⁸ Toto omezení platí ovšem právě jen pro tento úkon, na který mohou navazovat další, podle jiných zákonů (např. zatčení či vazba).

²⁹ Rozsudek Evropského soudu ve věci Vasileva v. Dánsko z roku 2003 a ve věci Saadi v. Spojené království z roku 2006.

³⁰ Rozsudek Evropského soudu ve věci Witold Litwa v. Polsko z roku 2000.

představuje nebezpečí pro životy, zdraví či majetek, nebo věc, u níž je podezření, že souvisí s trestným činem nebo přestupkem. Tak jako při všech jiných zásazích i zde nutno respektovat zmiňované principy proporcionality, subsidiarity, respektování důstojnosti člověka a další.

Nedotknutelnost obydlí. Dalším právem, které může být postiženo zásahem veřejného sboru, je nedotknutelnost obydlí, právo, které je garantováno v čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 21 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky a čl. 8 odst. 1 Úmluvy.

S ohledem na funkce, které obydlí plní, jakožto prostoru, jehož existence představuje podmínku pro garance důstojnosti člověka a jeho soukromí, musí být chráněno proti veškerým vnějším zásahům a každé omezení je třeba chápat jako výjimku, vykládat jej restriktivně a musí se opírat o zákon.³¹

Nedotknutelnost obydlí chrání jak proti zásahům orgánů veřejné moci, tak i ve vztazích horizontálních, což je vyjádřeno dikcí ústavních zákonů, že nikdo do něj nesmí vstupovat bez souhlasu toho, jemuž toto právo svědčí. Stát, jeho orgány, musí toto právo respektovat (status negativus), ale současně poskytnout dostatečné garance, právní, organizační, aby bylo reálné a to rovněž proti zásahům ze strany soukromých subjektů. Ochrana přitom se přitom vztahuje vůči proniknutí ve smyslu fyzickém, jakož i pořizování snímků či zachycování hlasových nebo jiných projevů.³²

Co se rozumí obydlím ústavní zákony ani Úmluva nevymezují, z judikatury Evropského soudu i soudů vnitrostátních plyne, že je třeba tento pojem vykládat extenzivně, jako prostor, sloužící k bydlení a to i přechodnému, kde se dotyčný pravidelně vyskytuje a může zde realizovat svůj rodinný život a rozvíjet soukromí. Spadají sem i prostory sloužící k výkonu soukromých povolání fyzických osob, typicky advokátů.³³ Do výčtu prostor, které mají povahu obydlí, náleží vedle domu a bytu např. hotelové pokoje, studentské koleje, karavany a maringotky, rekreační objekty a garáže přiléhající k obytnému domu. Vždy je ovšem podmínkou, aby dotyčný měl k danému objektu nějaký právní titul, který jej opravňuje užívat jej.

Ochrana obydlí není ovšem absolutním právem a nutně do něj musí existovat průlomy, aby byla zajištěna i garance určitých hodnot, bez nichž by nemohla společnost fungovat, jakými je veřejný pořádek, bezpečnost či mravnost.

Ústavní licenci k zásahům představuje domovní prohlídka, která je povolována v rámci trestního řízení soudy a realizována je policií.

Oprávnění k zásahům veřejných sborů do nedotknutelnosti obydlí zakládá čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 21 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky, podle nichž jsou dovolené, kromě domovní prohlídky, zásahy za podmínky, že tak stanoví zákon a současně je to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, ochranu práv a svobod druhých nebo odvrácení závažného ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti. Je-li obydlí používané rovněž k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, lze takové zásahy zákonem povolit také, je-li to nevyhnutné k plnění úkolů veřejné správy. Jak patrně,

³¹ Viz k tomu rozsudek Evropského soudu ve věci Funke v. Francie z roku 1993 a Crémieux v. Francie z roku 1993.

³² WAGNEROVÁ E.: Soukromí v prostorové dimenzi. In: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 330.

³³ Z bohaté literatury a judikatury viz AUBY M. – AUBY J. – B.: Droit public. Paris : Sirey 1993, s. 158; SUDRE, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno : Doplněk 1997, s. 184 a následující; BLAHOŽ, J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva. Praha : ASPI 2005, s. 177; rozsudek Evropského soudu ve věci Buckleyová v. Spojené království z roku 1996 a ve věci Chapmanová, Coster, Beard, Lee a Jane Smithová v. Spojené království z roku 2001, Niemietz v. Německo z roku 1992.

je výčet těchto podmínek sice taxativní, nicméně je proveden typickými neurčitými pojmy. Předpokladem k povolení těchto zásahů přitom není jen zákonná úprava, ale současně je třeba, aby zásah byl odůvodněn v demokratické společnosti nezbytností ochrany stanovených hodnot. Obecně se uvedené licence týkají případů, kdy ke vstupu dochází bez vědomí či přímo proti vůli toho, jemuž svědčí právo na nedotknutelnost obydlí, protože vyslovením souhlasu je toto právo realizováno.

Zda jsou všechny předpoklady splněny, je na posouzení toho, kdo zásah činí a ten musí vyhodnotit jak to, zda zásah vůbec přichází v úvahu, je přiměřený a odpovídá požadavku subsidiarity, ale i okolnost, nezpůsobí-li újmu na právu jeho neprovedením. Situace může být o to složitější, že některé zásahy jsou vázány ještě na adjektiva, jako je závažný, důvodný nebo podmínku, že věc nesnese odkladu.

Oprávnění ke vstupu dává zákonná úprava v první řadě příslušníkům policie, kteří jsou povoláni chránit nejširší okruh ústavními zákony zmíněných statků.³⁴ Obvykle je přitom současně zakotveno i právo vstupovat do jiných prostor, které obecně požívají menší ochrany než obydlí. Konkrétními důvody ke vstupu do obydlí a jiných prostor obsaženými v zákonné úpravě bývá nezbytnost ochrany života, pronásledování pachatelů trestných činů, odvrácení ohrožení veřejného pořádku atd.

Vstup představuje bezprostřední zásah, který může být spojen i s použitím síly vůči fyzickým překážkám, což z povahy věci platí bez ohledu na to, zda je tak výslovně stanoveno, jakožto proti osobám, které by vstupu bránily, kde lze použít příslušných donucovacích opatření.

Stroze přitom platí, že vstup nesmí sloužit jinému účelu, než tomu, k němuž byl uskutečněn, tedy předcházení či eliminování nebezpečí a nikoli jiným úkonům, typicky domovní prohlídce.

Principu minimalizace zásahů odpovídá povinnost následně zajistit otevřené místo, informovat oprávněného uživatele obydlí či jiného prostoru a učinit i další opatření proti vzniku škody.

Vstup do obydlí je kromě toho pro policii založen i ve zvláštních zákonech, jako je kontrola zabezpečení zbraní, pobytová kontrola cizinců nebo při odhalování legalizace příjmů z trestné činnosti.

Kromě toho přichází v úvahu vstup do obydlí i účelem zvládnutí krizových stavů, požárů a dalších obdobných nebezpečí, kde je toto oprávnění dáno pro zákonem určený veřejný sbor, nejčastěji hasiče. Příslušníci jiných sborů by však takový zásah mohli provést v rámci jednání v krajní nouzi.

Méně strohé podmínky pro vstup jsou formulovány ohledně živnostenských provozoven, případně prostor sloužících k podnikání, které nejsou tak výrazně spjaty s ochranou soukromí. Vstupovat do nich mohou policisté, za účelem plnění konkrétního úkolu (např. prověření, zda zde není páčán trestný čin nebo se nezdržuje hledaná osoba), k zásahu tedy nepostačuje pouze obecný odkaz na plnění úkolů policie či jiného veřejného sboru. Vstup je možný kdykoli, čili i mimo provozní dobu. Vstupovat do živností mohou také např. celníci za účelem následné kontroly taxativně stanovených objektů.

Dalším prostorem, který požívá ochrany, jsou dopravní prostředky, jimiž se rozumí zejména silniční vozidla, letadla a lodě, pokud nesouží jako obydlí (tj. hausbóty). Zásahy vůči nim smějí být uskutečňovány, tam kde jsou dopravní prostředky používány k páčání trestné činnosti nebo v souvislosti s tím a v případě hromadné dopravy k ochraně osob, které

³⁴ Nelze ovšem vyloučit, že vstoupit do obydlí, případně jiných prostor by mohl příslušník i jiného veřejného sboru, jemuž zákon toto oprávnění výslovně nedává, zejména v souvislosti s jednáním v krajní nouzi.

je používají. Těmito oprávněními disponují zejména policisté, kteří jsou zmocněni provádět jejich prohlídku, jakož i věcí a osob, které se zde nacházejí, přičemž mají i možnost použít donucovací prostředky a jiné zásahy do integrity fyzických osob.

Obdobně mají oprávnění zastavovat a kontrolovat dopravní prostředky např. celní orgány při plnění jejich konkrétních úkolů.

Širokými, resp. obecnými zmocněními disponují veřejné sbory v souvislosti s ochranou ústavních činitelů, chráněných svědků či jinak ohrožených osob. Zde smějí příslušníci veřejných sborů provádět pestrou škálu zásahů vůči objektům, včetně možnosti vstupovat do nich a konat jejich prohlídku, kontrolovat obsah zavazadel a další.

Ve všech případech a konkrétních situacích, při nichž dochází k zásahům do obydlí či jiného prostoru, je nutno se pohybovat v právním rámci, v němž jsou zásahy povoleny. Právě to ovšem může komplikace. Je-li např. provedení určitého úkonu vázáno na pátrání po pachateli úmyslného činu nebo odvrácení akutního nebezpečí a ve výsledku by se ukázalo, že tato podmínka splněna nebyla, musel by být *stricto sensu* zákrok či úkon považován za nezákonný se všemi důsledky, včetně možných disciplinárních postihů a uplatnění nároků na náhradu škody. Takový výklad by ovšem mohl zcela ochromit efektivní činnost veřejných sborů, protože určit, zda byla zákonná podmínka splněna, bývá povětšinou možno až *ex post*. Posuzování je proto třeba provádět s ohledem na celkovou objektivní situaci, za níž byl příslušný úkon prováděn a také s přihlédnutím k potřebě chránit veřejný zájem takže o nezákonnosti by bylo možno hovořit jen při zcela zjevném excesu.

Významný zásah do nedotknutelnosti obydlí a současně i svobody pobytu, případně i dalších práv, představuje vykázaní. Česká i slovenská úprava se zjevně inspirovaly řadou doporučení orgánů Rady Evropy, která byla na tomto úseku přijata a je tedy v mnoha ohledech identická.³⁵

Vykázaní má řešit zejména dlouhodobější konflikty mezi osobami, které spolu trvale žijí. Domácí násilí spočívá zejména v útocích proti životu, zdraví, svobodě a lidské důstojnosti. Tím jsou současně vymezena i základní práva, která mají být před domácím násilím chráněna, byť v úvahu přicházejí i další. Právní úprava povahu útoku blíže nevymezuje, může se tak stát nejen fyzickým útokem, ale také verbálně a to i způsobem dálkovým (telefonem, e-mailem, na sociální síti).³⁶

Vykázaní se děje faktickým pokynem policisty, jeho ústním sdělením nikoli formalizovaným aktem, které je s ohledem na smysl tohoto institutu okamžitě realizovatelné, aniž by bylo rozhodné, zda vykazovaný je přítomen. Vztahuje se na byt a dům, které oběť násilí užívá s vykazovaným. Současně policista určí i další prostory, bezprostředního okolí, kam vykázaný nesmí vstupovat. Jejich rozsah je stanoven zejména ohledy na práva chráněné osoby, která tu zjevně mají prioritu před právy vykazovaného, což je vyjádřeno v dikci, že se tak má dít podle potřeby ochrany osoby ohrožené útokem.

Doba vykázaní je určena rozdílně, v české úpravě je to deset dní, ve slovenské 48 hodin a nemůže být zkrácena ani se souhlasem chráněné osoby. Té se musí současně dostat poučení o možnosti obrátit se na soud, aby vydal předběžné opatření, které poskytuje dlouhodobější ochranu, případně o dalších právech.

Policie je dále povinna sledovat, resp. kontrolovat, zda jsou plněny podmínky vykázaní, ale také prověřovat, bylo-li vůbec důvodné a zjistí-li, že dán nebyl, má vykázaní ukončit.

³⁵ Například doporučení Parlamentního shromáždění číslo 1450 z roku 2000 Násilí vůči ženám v Evropě a doporučení číslo 1582 z roku 2002 Domácí násilí vůči ženám a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 5 z roku 2002, o ochraně žen proti násilí.

³⁶ Viz k tomu HAMPE, P. – TRZOS, P. – SCHEJOK, L.: Domácí násilí, Soudce 3/2013, s. 11 – 18.

Vykazovaná osoba si smí z obydlí odnést věci sloužící její osobní potřebě, osobní cennosti a osobní doklady a následně za přítomnosti policisty věci nezbytné pro její podnikání nebo pro výkon povolání.

Jak patrně, jsou hmotněprávní podmínky vykazání stanoveny neurčitými pojmy, které musí policista vždy interpretovat. Dojde-li k závěru, že jsou naplněny, má přistoupit k vykazání a zákony použitý termín „je oprávněn“, má povahu kompetenční, nikoli diskreční. Jakkoli nemůže postupovat libovolně a musí zvážit práva „obou stran sporu“, dává právní úprava zjevně přednost tomu, kdo se ochrany domáhá, což je dáno samotnou podstatou funkce vykazání, jíž je ochrana osob, které jsou podle empirických údajů nejčastěji obětmi domácího násilí, tj. ženy a senioři.

Zpracování informací a osobních údajů. Fungování veřejných sborů je imanentně spojeno se zpracováním informací, pro některé z nich jde dokonce o činnost fakticky hlavní či výlučnou (typicky zpravodajské služby), u jiných jde o předpoklad k tomu, aby mohly plnit svoje úkoly (policie, celní správa).

V souvislosti s tím, je třeba poměřovat právo na informační sebeurčení, které tvoří součást práva na soukromí a je vyjádřeno v čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 19 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.³⁷ Pojem zneužívání je třeba interpretovat tak, že jde o zásah, který není činěn po právu. Za takový tedy nelze považovat ten, který se děje na základě zákona a za splnění dalších podmínek, jako je nezbytnost zásahu v demokratické společnosti, respektování jeho proporcionality a subsidiarity.³⁸

Informační sebeurčení se týká osobních údajů, nicméně i pokud jde o jiné údaje, jímž není poskytována ochrana, jakožto základním právům, je třeba k jejich zpracování veřejnými sbory zákonného zmocnění.

V případě veřejných sborů je otázka právní úpravy zpracování informací a osobních údajů zvláště, věci značně náročnou: musí být natolik přesná, aby chránila práva dotčených subjektů, ale současně dostatečně obecná, aby se nevytvářely formální bariéry pro možnost reagovat na nejrozmanitější situace, které nelze a priori předvídat a vytvářel se dostatečný prostor pro variabilní činnost veřejných sborů.

Ke každému zásahu do tohoto práva ze strany veřejných sborů a to nejen pořizování, ale také dalšího zpracování, zejména uchovávání, zákonné zmocnění. Jakkoli je patrná tendence k co největší konkretizaci těchto licencí, nemůže se zákonodárce místy vyhnout i obecnějším zmocněním a tomu, že tu ani nejsou dány prostředky efektivní ochrany proti zásahům. Příkladem v tomto směru jsou zpravodajské služby, u nichž, s ohledem na jejich funkce prakticky neexistuje např. soudní kontrola shromažďování osobních údajů, zákonná úprava

³⁷ Citovaná ustanovení ústavních zákonů jsou konformní s Úmluvou Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem na automatické zpracování osobních dat číslo 108 z roku 1981, směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, úmluvy založenou na čl. K. 3 Smlouvy o Evropské unii, o zřízení Evropské policejní služby (Smlouva o Evropské unii) z roku 1995 a tzv. Schengenskou úmluvu z roku 1985 a v neposlední řadě článkem 16 tzv. Lisabonské smlouvy.

³⁸ Evropský soud dospěl ve věci S. a Marper v. Spojené království z roku 2008 k závěru, že uchovávání daktyloskopických otisků, buněčných vzorků a profilů DNA osob podezřelých ze spáchání trestných činů, avšak neodsouzených nevyjadřuje správnou rovnováhu mezi vzájemně si zde konkurujícími veřejnými a soukromými zájmy a dovedl, že zde dochází k porušení práva na soukromí. Naproti tomu Nejvyšší správní soud shledal za souladné s právem plošné odebrání vzorků DNA pachatelů trestných činů, jakožto jeden z prostředků, na jehož základě je lze do budoucna identifikovat, což odůvodnil mimo jiné tím, že u těchto osob je častá recidiva a získané informace mohou být použity jen selektivně (rozsudek čj. 4 As 168/2013-40).

umožňuje, aby byly uchovávány bez ohledu na to, zda trvá důvod, proč byly získány, dotčený subjekt nemá možnost si ověřit, zda jeho údaje jsou zařazeny v příslušných databázích apod. Lapidárně to lze vyjádřit tak, že při posuzování práva na informační sebeurčení a veřejného zájmu na ochraně společnosti, kterou mají zpravodajské služby zajišťovat, byla dána přednost poslední zmíněnému a děje se tak povětšinou pouze na základě rámcové právní úpravy.

Mezi nutné předpoklady k tomu, aby veřejné sbory získaly informace potřebné k plnění svých úkolů na poli odhalování a postihování pachatelů trestných činů a správních deliktů, při ochraně práv osob (např. pátrání po nezvěstných osobách nebo ochraně utajovaných svědků) a dalších působností, mohou jejich příslušníci požadovat poskytnutí vysvětlení, při němž dochází ke zpracování osobních údajů.

Nejširší oprávnění zde mají policejní sbory, což odpovídá šíři úkolů, které mají plnit, ostatní veřejné sbory jsou v tomto směru limitovány rozsahem svojí působnosti věcné (např. celníci) případně též územní (obecní policie).

V daném zákonném rámci může být požadováno podání vysvětlení od každého, aniž by muselo být např. dáno, že jde o osobu podezřelou z trestního činu. Podmínkou vždy je, že vysvětlení je potřebné k tomu, aby byl naplněn zákonem stanovený úkol, pro který je požadováno (např. odhalování trestného činu, pátrání po pohřešované osobě) a jen pro tento účel lze získané údaje použít.

S podáváním vysvětlení souvisí také další ústavní zásada, již je právo odepřít výpověď či též zákaz být nucen k sebeobviňování, které může využít ten, kdo vysvětlení podává ve prospěch svůj a osob blízkých.³⁹

Za zamyšlení stojí, že v české úpravě se právo odepřít výpověď vztahuje na nebezpečí postihu za trestné činy a správní delikty (§ 61 odst. 4 zákona o policii), zatímco slovenský předpis výslovně hovoří pouze o nebezpečí trestního stíhání (§ 17 odst. 4 zákona o Policajnom zbere). Lze však mít za to, že zásady platné pro veřejnoprávní postih, platí obecně, v daném případě tedy i na správní delikty, takže uvedená zásada by se měla uplatnit per analogiam i ve slovenské úpravě, bez ohledu na to, že zde výslovné ustanovení chybí.⁴⁰

Zmínit je konečně třeba, že vysvětlení není procesním úkonem, který by se mohl stát součástí případně následujícího trestního či správního řízení a informace v jeho rámci získané, nesmějí být použity jako důkazní prostředek.

Plnění funkcí veřejných sborů je nezbytně spojeno se zjišťováním totožnosti fyzických osob, kterou představuje souhrn znaků, na jejichž základě lze určit, že jde o konkrétní osobu.

S ohledem na význam tohoto úkonu, tam, kde mají veřejné sbory oprávnění zjišťovat totožnost, stanoví právní úprava obvykle, co se rozumí totožností. Vždy je to jméno a příjmení, datum narození a místo pobytu, k nimž mohou přistupovat i další údaje (např. rodné číslo, občanství). Kolik údajů bude v konkrétním případě zjišťováno nebo požadováno, záleží vždy na tom, z jakého důvodu je úkon realizován a je třeba šetřit zásadu přiměřenosti a nezbytné nutnosti, čemuž také odpovídá povinnost respektovat právo osoby, aby nabídla důkazy, které její totožnost potvrzují či naopak vyvracejí.⁴¹ Lze se tedy spokojit s údaji základními, je-li však důvodem ochrana důležitého zájmu či vznikají důvodné pochybnosti o pravosti údajů, na jejichž základě je totožnost zjišťována, resp. prokazována, je možno zpracovávat i další údaje.

³⁹ Podle českého Ústavního soudu tento zákaz zahrnuje právě též podání vysvětlení (nálezn sp. zn. II. ÚS 89/04).

⁴⁰ Viz k tomu zejména rozsudek Evropského soudu ve věci Zolotukhin v. Rusko z roku 2009, který je považován v této věci za precedenční, z novějších například Nykänen v. Finsko z roku 2014.

⁴¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 533/98.

Samotné zjištění či prokázání identity se děje nejčastěji prostřednictvím relevantních osobních dokladů, využity ovšem mohou být i údaje z nejrůznějších evidencí.

Zjišťování totožnosti, resp. požadavek, aby byla prokázána, se musí opírat o zákonný důvod, protože tu vždy dochází k zásahu do práva na soukromí, resp. osobních údajů. To platí i pro případ, že se jedná o situaci, kdy po zjištění totožnosti nejsou již údaje nijak dále užívány a jde tedy o zpracování nahodilé.

Takový důvod mohou zákony stanovit taxativně nebo jen obecnou autorizační doložkou. Slovenská úprava používá obecné zmocnění dikcí „je-li to potřebné k plnění úkolů podle tohoto zákona“ v české jsou vesměs důvody pro zjištění totožnosti uvedeny enumerativním výčtem a to u všech veřejných sborů, které toto oprávnění mají. Žádné z obou řešení není jednoznačně optimální.⁴² Výhodou první alternativy je možnost reagovat i na nepředvídatelné situace, ovšem za cenu menší právní jistoty a naopak.

Vedle možnosti veřejných sborů zjišťovat identitu, existuje i jejich oprávnění požadovat prokázání totožnosti tam, kde je požadován vstup do objektů, které veřejné sbory střeží, jakými jsou jimi užívané objekty, soudy nebo budovy zákonodárných sborů, kdy v případě, že dotyčný odmítne totožnost prokázat, nemusí mu být vstup povolen a to ani tam, kde tím bude zmařeno některé ústavně garantované právo, jakým je veřejnost soudního jednání. Povinnost prokázat totožnost, případně strpět i některé další zásahy do soukromí, se totiž nijak netýkají podstaty základních práv.⁴³

Výzva k prokázání totožnosti je autoritativním aktem, jemuž je dotyčný povinen se podrobit. Jestliže tak odmítá učinit nebo se identifikovat nemůže a to ani při poskytnutí potřebné součinnosti ze strany příslušníka veřejného sboru, může být předvedena za účelem realizace úkonů ke zjištění totožnosti. Mimo to mohou být takové úkony zákonem povoleny např. ohledně osoby zadržené, cizinci, který se neoprávněně zdržuje na území republiky apod.

Vedle možnosti osobu předvést, čili omezit její osobní svobodu, má zejména policie oprávnění následně získat daktyloskopické otisky případně i jiné biometrické údaje a provést neinvazivní i invazivní odběry biologických vzorků. Pokud by se dotyčný úkonu zpěchoval, lze vůči němu použít přiměřeného násilí, což však neplatí u zásahů do tělesné integrity, kde je donucení vyloučeno. Zásadně je přitom třeba šetřit základní práva, jakými jsou ochrana zdraví a lidská důstojnost. Proto může např. zjišťování biometrických údajů provádět jen příslušník veřejného sboru téhož pohlaví či odborný zdravotnický pracovník, odběr nesmí ohrozit zdraví či dokonce život osoby atd.

Veškeré úkony při zjišťování totožnosti je třeba podřít zásadě proporcionality a subsidiarity. Lze-li tedy totožnost bezpečně zjistit např. z evidencí, není možno sáhnout k výraznějším zásahům.

Dodejme, že k předvedení lze přikročit, nelze-li identitu zjistit na místě a smí trvat nejvýše po dobu 24 hodin a nepodaří-li se do této doby totožnost zjistit, musí být dotyčný propuštěn.

Tak jako v jiných případech, je možno získané údaje zásadně použít právě jen k tomu účelu, pro které byla totožnost zjišťována, ledaže by zákon povoloval i jiné zpracování, jakým je např. uchování údajů osoby, která byla již v minulosti pohřešována.

Mimo zjišťování totožnosti pro aktuální potřebu, lze k tomuto úkonu přistoupit, za použití stejných prostředků i pro účely budoucí identifikace např. u osob, které byly obviněny ze spáchání trestného činu nebo osoby nalezené, po nichž bylo vyhlášeno pátrání a jejichž svéprávnost byla omezena.

⁴² Obecné zmocnění je konkretizováno například v § 26 odst. 1 zákona o Policajnom zbere, podle něhož mohou policisté při vnějších hranicích provádět kontrolu cestovních dokladů.

⁴³ Viz k tomu nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 627/01.

Mezi nejvíce diskutované otázky souvisejícími se zpracováním osobních údajů patří pořizování obrazových, zvukových či kombinovaných záznamů. Z jedné strany zde stojí požadavek ochrany soukromí, proti němuž je kladena potřeba ochrany veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, majetku a dalších tzv. policejních statků, které patří k hlavním funkcím veřejných sborů.⁴⁴

Řešení tohoto konfliktu je spatřováno v hledání rovnováhy mezi oběma zájmy, jejíž kritéria jsou obecně nastavena právní úpravou.

Veřejné sbory musí mít k takovému monitorování předně zákonné zmocnění, přičemž k zásahu do osobnostních práv bez svolení dotčené osoby může dojít, existuje-li k tomu sice tzv. úřední licence, ale při samotném úkonu by se nepostupovalo podle tohoto zmocnění.⁴⁵

Oprávnění k pořizování záznamů, je formulováno obecně, typickou všeobecnou autorizační doložkou, totiž odkazem na potřebu či nezbytnost plnění úkolů veřejného sboru, což odpovídá tomu, že nelze ani příkladným výčtem určit veškeré možné situace, kdy bude takový úkon přicházet v úvahu. Na druhé straně je tím dáno, že veřejné sbory nemohou postupovat libovolně, ale musí respektovat zásadu nezbytné nutnosti a proporcionality.

Monitorování přichází v úvahu ohledně provádění určitého úkonu, tedy i ve služebních místnostech veřejného sboru, tak i na místech veřejně přístupných. Záznam může zachytit nejen příslušníka veřejného sboru a toho, vůči němuž zákrok či úkon směřuje, ale také osoby byť i nahodile přítomné a takový zásah do soukromí je legitimní.

Kromě toho je možno ke sledování veřejně přístupných míst instalovat i stálá zařízení, která budou zachycovat všechny přítomné fyzické osoby, aniž by k tomu byl dán konkrétní důvod, kromě obecného poukazu na ochranu policejních statků. Veřejný sbor by o tom zásadně měl vhodným způsobem informovat, na druhé straně však, pokud tato povinnost není dodržena, nicméně je všeobecně známo, že na určitých místech dochází v zájmu veřejného pořádku k monitorování, nemá to vliv na pozdější použití takto získaných údajů.⁴⁶

Ne ovšem každé pořizování údajů prostřednictvím technických zařízení, je považován bez dalšího za zásah do soukromí. Není jím např. monitorování jednání jednotlivce na veřejných místech užitím fotografického zařízení, za podmínky, že nezaznamenává vizuální data a totéž platí, nejedná-li se o tzv. recording, čili trvalý záznam.⁴⁷ Obecně pak platí, jak konstatoval Evropský soud v citovaném rozsudku *Perry v. Spojené království*, že při normálním užití bezpečnostních kamer, ať na veřejných místech, či v budovách, jako jsou nákupní centra či policejní stanice, kde slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu, nedochází k porušení práva na soukromí.

To má význam například pro využití záznamu pro správní trestání. Vyloučeno je totiž, aby byl podkladem záznam pořízený utajovaně,⁴⁸ ale vzhledem k tomu, že zákon dává veřejným sborům právo je na veřejných místech pořizovat, má každý možnost to předvídat přizpůsobit tomu svoje chování.

⁴⁴ O používání zařízení sloužících k zachycení podoby fyzické osoby a jejího jednání v souvislosti s ochranou osobních údajů je pojednáno zevrubně in BARTÍK V. – JANEČKOVÁ E.: Kamerové systémy v praxi. Praktická právnická příručka. Praha : Linde, a. s. 2011.

⁴⁵ Srovnej § 88 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a § 12 odst. 2 zákona č. 40/1964 Zb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Ve věci *Perry v. Spojené království* z roku 2003 Evropský soud dovodil, že byl porušen čl. 8 Úmluvy, garantující právo na soukromí, pokud došlo při rekognici k použití kamer sice na základě zákona, ale nebyl dodržen zákonem stanovený postup.

⁴⁶ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 449/03. Z hlediska právní jistoty se jeví vhodnější úprava zákona o Policijním sboru který v § 69 odst. 4 stanoví okruh orgánů veřejné moci, jímž mohou být takto získané údaje poskytnuty.

⁴⁷ Například rozhodnutí Komise ve věci *Herbecq a další v. Belgie* z roku 1998; rozsudek Evropského soudu ve věci *Peck v. Spojené království*.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 60/2009-119.

Potřebné informace mohou veřejné sbory získávat svojí vlastní činností nebo z evidencí, registrů, seznamů a jiných informačních systémů vedených jinými orgány veřejné moci i soukromými subjekty. Třebaže nemusí vždy obsahovat osobní údaje, je k přístupu do nich, resp. získávání údajů třeba zákonné zmocnění, vzhledem k tomu, že veřejné sbory vykonávají svoje pravomoci.

Mimo to smějí veřejné sbory žádat údaje ze jmenovitě určených informačních systémů, které provozují orgány státní správy, obsahující osobní údaje a to opět za podmínky, že je potřebují k plnění svých úkolů. Rozsah informací, které mohou požadovat je určen v příslušných zákonech a odpovídá důvodům, pro který mají být získány.

To zda je důvod, tj. plnění daného úkolu dán, nemůže ten, kdo je správcem/provozovatelem informačního systému či zpracovatelem údajů posuzovat, nicméně každá žádost by měla být náležitě specifikována.⁴⁹ Tak jako ve všech jiných případech, také zde je třeba přihlížet k zásadám proporcionality a subsidiarity a především respektovat, má-li veřejný sbor k získání takových údajů výslovné zákonné zmocnění. K tomu, aby bylo možno prověřovat a kontrolovat, zda jsou tyto požadavky plněny, slouží tzv. auditní stopa, kdy je elektronicky zaznamenáváno, kdo a za jakým účelem o informaci žádal či do informačního systému vstoupil.

Mimo to mohou veřejné sbory požadovat provozní a lokalizační údaje od soukromých subjektů, jakými jsou ty, které zajišťují veřejné komunikační sítě nebo komunikační služby a to za účelem konkrétně stanovených úkolů, jakými jsou pátrání po hledané osobě, identifikaci neznámé osoby nebo předcházení teroristickým činům.⁵⁰ Dále jsou to banky, resp. pobočky zahraničních bank, od nich mohou zákonem určené veřejné sbory žádat, poskytnutí zprávy o záležitostech týkajících se klienta, které jsou předmětem bankovního tajemství.

Získané informace si mohou veřejné sbory předávat navzájem a také jiným orgánům veřejné moci, je-li to nezbytné pro plnění jejich úkolů v rozsahu jejich zákonem stanovených působností. Jak patrně, jde o zmocnění formulované jen obecně, typickou obecnou autorizací, což je dáno tím, že další upřesnění není, s ohledem na nepředvídatelnost eventuálních situací, reálně možné a také efektivní.

Řadu informací, vesměs povahy osobních údajů mají veřejné sbory, hlavně policejní sbory v užším smyslu oprávnění získávat v souvislosti s řízením o přestupcích. Jde například o výpis s Rejstříku trestů, orientační resp., následně odborné lékařské vyšetření ke zjištění alkoholu nebo jiné návykové látky při podezření na ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou pomocí dechové zkoušky, včetně odběru biologických materiálů a další.⁵¹ Příslušníci těchto sborů mohou také provádět ohledání místa přestupků a věcí s nimi související, jakož i zajišťovat stopy.

Veškeré úkony, při nichž, jak patrně dochází k zásahům i do jiných základních práv, je nutno podřídit ohledům na garance lidské důstojnosti, života a zdraví lidí apod. Případná

⁴⁹ Kdo je tímto správcem, provozovatelem či jiným subjektem, který se podílí na fungování informačního systému, je dáno zvláštními zákony, zejména zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 122/2013 Z.z., o ochraně osobních údajů a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 84/2014 Z. z.

⁵⁰ Režim vydávání a uchovávání těchto údajů byl původně upraven směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES z 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (tzv. směrnice data retention), která však byla rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ve společném rozsudku ve věcech C-293/12 a C 594/12 prohlášena za neplatnou protože odporuje Listině základních práv Evropské unie a směrnicím, které upravují ochranu osobních údajů.

⁵¹ Není přitom nutně třeba dodržet postup, kdy by nejprve muselo proběhnout např. orientační vyšetření a teprve potom vyšetření lékařské, které může být nařízeno ihned, pokud např. prvou zkoušku nelze z důvodů na straně podezřelého ze spáchání přestupků provést (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 12/2014-33).

ohrožení chráněných hodnot, předně života a zdraví musí ovšem být reálná a vážná a vyloučit lze pouze takové zákroky, při nichž nebezpečí skutečně hrozí.

Značnou pozornost věnuje právní úprava zpracování osobních údajů veřejnými sbory. Obecným východiskem právní úpravy jsou zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 122/2013 Zb., o ochraně osobních údajů a o změně a doplnění některých zákonů ve znění zákona č. 84/2014 Zb. Oba předpisy implementují *směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a volným pohybem těchto údajů* a vzhledem k tomu jsou si z hlediska koncepce i po obsahové stránce blízké.

Z hlediska činnosti a funkcí veřejných sborů je významné, že režim těchto zákonů je dílem vyloučen, pokud se týče otázek úzce souvisejících s činnostmi těchto sborů či dokonce tvořící hlavní část. Neuplatňuje se plně tam, kde jde o zpracování osobních údajů nezbytných pro plnění zákonem stanovených povinností správců/provozovatelů za účelem zajištění bezpečnosti republiky a obrany republiky, veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti, významných ekonomických zájmů republiky, výkonu dozoru a některých dalších záležitostí.

Nejdůležitější odchylku od obecné úpravy je třeba spatřovat v tom, že ta vychází ze zásady, vyjadřované principem opt-in, čili zpracování osobních údajů je možné, jen se souhlasem subjektu údajů, kdežto u veřejných sborů platí, že oprávnění ke zpracování plyne ze zákona a souhlasu dotčeného subjektu zásadně není třeba.

Úprava podmínek zpracování osobních údajů se u jednotlivých veřejných sborů značně liší, zejména pokud jde o míru její podrobnosti. Lze se přitom setkat s generálním zmocněním ke zpracování údajů, včetně osobních a mimo to ještě konkrétní úpravou týkající se pouze osobních údajů.

Jen velmi obecná je úprava u zpravodajských služeb, kde se omezuje na obecné oprávnění zpracovávat údaje o fyzických a právnických osobách a tyto uchovávat po nijak určenou dobu, nesdělovat skutečnost, že údaje jsou v jejich evidencích vedeny, dává právo získávat osobní údaje pod krytím jiným účelem a sdružovat údaje získané k různým účelům. Fakticky jediným limitem je, že zpracování osobních údajů se děje pro plnění úkolů zpravodajských služeb. Tento režim odpovídá povaze činnosti zpravodajských služeb, které jsou povolány chránit nejdůležitější statky a hodnoty společnosti proti zvláště nebezpečným jednáním, přičemž právě utajení jejich aktivit zde hraje v podstatě zásadní roli a je nezbytné.⁵²

Na opačné straně pomyslné hranice stojí úprava zpracování osobních údajů policíí, která je naopak komplexní a zevrubná.⁵³ Tato skutečnost je dána mezi jinými i tím, že řada otázek musí být řešena jednotně ve všech členských státech Evropské unie. Obdobně to platí také o celní správě. Speciální úpravu má v tomto ohledu rovněž obecní police, která je ovšem limitována územním omezením svých působností.

Které osobní údaje mohou být zpracovávány tím kterým veřejným sborem, je dáno odkazem na jeho úkoly, což je nepochybně zmocnění obecné, nicméně následně bývá, pokud se týče jednotlivých způsobů, forem zpracování konkretizováno ve zvláštních zákonech, což poskytuje alespoň nezbytnou míru právní jistoty, nicméně asi sotva lze žádat více.

To platí zejména o předávání osobních údajů, kde jsou vymezeny podmínky, za nichž lze údaje poskytovat jak národním orgánům veřejné moci, tak i mimo něj, zejména pak v rámci

⁵² V tomto smyslu argumentoval i Ústavní soud, když dovodil, že postačující podmínkou ke zpracování osobních údajů (konkrétně šlo o Bezpečnostní informační službu) je zákonné zmocnění s tím, že ovšem nelze vyloučit přezkoumávání jednotlivých excesů (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/95).

⁵³ Viz ustanovení § 60 a § 79 – 88 zákona o policii a § 69 – 69e zákona o Policajnom zборе.

Schengenského informačního systému, dále např. Interpolu či Europolu.⁵⁴ Zde je důležité zdůraznit, že osobní údaje jsou předávány bez dalšího, tedy nehledě na žádost příslušných orgánů a vědomí dotčených osob, což je jinde naopak podmínkou. Veřejný zájem na ochraně zákony a mezinárodními smlouvami stanovenými policejními statky a to nejen v rámci jednotlivých států, zde převažuje nad ochranou osobních údajů.

Práva dotčených subjektů garantuje to, že nelze předávat nepravdivé a nepřesné osobní údaje a u údajů neověřených, je třeba tyto jako takové řádně označit.

Ještě širší oprávnění má policie v souvislosti s předcházením trestné činnosti, stíhání trestných činů a zajištění bezpečnosti republiky. Zde může tento sbor např. zpracovávat i nepřesné osobní údaje, získávat informace utajovaně, sdružovat osobní údaje získané k různým účelům atd. Vzhledem k rozsáhlým možnostem, kterými zde policie disponuje ohledně zasahování do soukromí, musí se její činnost současně pohybovat v přísnějších právních mantinelech, které zahrnují např. povinnost určit účel, k němuž mají být osobní údaje shromažďovány, zlikvidovat údaje, jakmile důvod pominul k jejich zpracování, informovat následně subjekt údajů o zpracování atd. Další garancí je zde dohled o zřízených evidencích pro tyto osobní údaje ze strany Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Nezbytným předpokladem k tomu, aby veřejné sbory mohly plnit svoje funkce a to jak při ochraně veřejných zájmů, tak i práv těch, kterým je ochrana poskytována, je zveřejňování osobních údajů. Vzhledem k tomu, že zákonným důvodem publikace jsou například úkoly při potírání trestné činnosti, předcházení ohrožení veřejného pořádku nebo pátrání po nezvěstných osobách, je samozřejmé, že zveřejňování nemůže být vázáno na souhlas dotčených osob. Podmínkou ke zveřejnění, jakkoli poněkud vágní, je, že se tak může dít v rozsahu nezbytném pro plnění úkolů daného veřejného sboru.

Obecnou zásadou je, že osobní údaje smějí být zpracovávány, zejména uchovávány, jen po dobu, kterou vyžaduje účel zpracování. S ohledem na funkce veřejných sborů však v tomto ohledu platí četné odchylky. Tak zejména zpravodajské služby uchovávají získané údaje trvale, u jiných veřejných sborů platí, že mají v určitých lhůtách prověřovat potřebnost zpracování a zjistí-li, že tomu tak není, je povinen je zlikvidovat, případně anonymizovat nebo blokovat. U těch veřejných sborů, kde lhůty stanovené nejsou, platí obecný režim, čili k likvidaci má dojít, jakmile pominul účel zpracování.⁵⁵

Rovněž další zásada, podle níž má být subjekt údajů informován o tom, jaké údaje, kým, za jakým účelem atd. jsou zpracovávány, doznává nutně v činnosti veřejných sborů modifikace, ipso facto, že shromažďování údajů se musí dít utajovaně, protože jinak by pozbylo smyslu.⁵⁶

Zcela specifické postavení zde mají zpravodajské služby, které neposkytují vůbec žádné informace a údaje nesdělují dotčeným osobám např. též vězeňská služba. Jiné veřejné sbory poskytují k písemné žádosti údaje, které se žadatele týkají a jsou povinné provést opravu, likvidaci, doplnění atd. nepřesných údajů. Informace se však neposkytují například tam,

⁵⁴ Viz k tomu například nařízení Rady 871/2004/ES z 29. dubna 2004 o zavedení některých nových funkcí Schengenského informačního systému, také se zřetelem k boji proti terorismu nebo Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi státy Evropské unie na základě čl. 34 Smlouvy o Evropské unii, Úmluva o používání informační technologie pro celní účely z roku 1995 a další.

⁵⁵ Lhůta, v níž má dojít k prověřování potřebnosti zpracování osobních údajů je stanovena na 3 roky. Zákodáři se zde inspirovali Úmluvou o Europolu z roku 1995 a Prováděcí úmluvou k Schengenské dohodě z roku 1990, které ukládají, aby se prověřování dělo právě v těchto lhůtách. Svůj význam zde má i doporučení Výborů ministrů Rady Evropy č. 8/15, které se týká používání osobních údajů v policejním sektoru, v jehož zásadě 7.1. se praví, že státy by měly přijmout opatření k vymazání údajů, které nejsou nezbytné pro účely, pro které byly uchovány.

⁵⁶ Národní úpravy zde vycházejí z doporučení č. 8/15, které v zásadě 6 stanoví, jakými principy by se měly státy řídit při úpravě přístupu k policejním souborům a právům s tím souvisejícím.

kde by jejich sdělením byly ohroženy některé důležité veřejné zájmy, jímž je takto dávana přednost, jako je boj s trestnou činností, ochraně veřejné bezpečnosti nebo oprávněných zájmů třetích osob.

2.2. Právo na ochranu súkromia

2.2.1. Pojem soukromí

Ústavní garance práva na soukromí je zakotvena v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který dává každému právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.

Ponechme stranou hodnocení této úpravy, která si optikou současného chápání může zasloužit kritiku toho, že není příliš promyšlená, mimo jiné i proto, že nedotknutelnost soukromí je formulována také v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, což bývá někdy vykládáno tak, že tento článek chrání soukromí obecně, kdežto předchází jeho dílčí aspekty. Těm je ovšem poskytována ochrana v řadě dalších ustanovení, v souvislosti s tajemstvím listovním, nedotknutelnosti obydlí, svobodou pohybu atd. Spokojme se tedy s konstatováním, že *superfluum non nocet*.⁵⁷

Výslovné garance se mu dostalo v Úmluvě, jejíž čl. 8 odst. 1 stanoví, že každý má právo na ochranu soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence a v podstatně shodné formulace obsahuje také čl. II-67 Evropské ústavy z roku 2005.

Právo na soukromí má svoje poměrně hluboké kořeny, všeobecně se má za to, že jako takové bylo poprvé výslovně formulováno, resp. označeno v článku S. D. Warrena a L. D. Brandeise: *The Law of Privacy*, publikovaném v prestižním *Harvard Law Review* (Vol. 4, No. 5/1890). Východiskem jejich pojetí soukromí bylo jeho úzké nazírání, jakožto sféry, kam stát, resp. veřejná moc vůbec, nesmějí zasahovat, ledaže by k tomu měly zmíněnou legální licenci. Na základě rozboru řady rozsudků amerických soudů již z počátku 19. století autoři dospěli k závěru, že lidé mají právo na ochranu nejen svého majetku, ale také celé řady nehmotných práv a v tomto rámci „být ponechán o samotě“, „obezděni“, především ve svém příbytku a vyslovili se pro zintenzívnění jejich ochrany, včetně trestní.

Postupně došlo v chápání soukromí a práva na jeho ochranu k významným posunům ve smyslu rozšiřování jeho obsahu, zejména v reakci na změny, které přinášel vývoj postmoderní společnosti a důrazu na přirozenoprávní pojetí základních práv.

V žádném z uvedených předpisů, ale ani jiném právním aktu není toto právo definováno, třeba jen v té nejobecnější podobě a lze říci, že jde o jedno z typických soudních či soudcovských práv, jejichž obsah je určován judikaturou, přičemž rozhodující roli zde hraje Evropský soud pro lidská práva, jehož judikatury se přidržují národní soudy, členských zemí Rady Evropy z nichž zřejmě vůdčí, inspirující postavení má v tomto směru německý *Bundesverfassungsgericht*.⁵⁸

⁵⁷ Pravdu má nepochybně T. Langášek, který upozorňuje na poněkud chaotickou atmosféru, v níž byla Listina základních práv a svobod diskutována a přijímána (WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – PO-SPIŠIL, I. a kolektiv: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 186).

⁵⁸ V literatuře bývá nejčastěji práva tvořící obsah soukromí uváděno právo na zachování lidské důstojnosti a integrity, ochranu před neoprávněným šířením podobizny, kontrolu osobních údajů, rozvíjení citových vztahů s jinými lidmi, právo na ochranu před pronikáním médií, právo být ponechán o samotě, právo životní prostředí a jak zmíněno tento katalog se stále rozšiřuje (např. CLAYTON, R. – TOMLINSON, H.: *Privacy and Freedom of Expression*. Second Edition. Oxford : Oxford University Press 2010, s. 3).

Ta tenduje, jak zmíněno, k tomu, aby katalog hodnot tvořících soukromí a jako takových byly tedy chráněny, byl stále širší. Významné je, že stát má povinnost nejen nezasahovat mimo zákonné licence do sféry tvořící soukromí (status negativus), ale i zajistit, aby se vztahy zde vznikající mohly normálně fungovat a rozvíjet, což platí pro vztahy vertikální, tak i horizontální.⁵⁹

Specifickou sférou práva na soukromí a možná dnes již samostatné právo, je *informační sebeurčení*. To je důležité právě v souvislosti s veřejnými sbory, které shromažďují a následně zpracovávají informace i o značně intimních sférách života lidí a to ve velkých kvantech a někdy, jako je tomu u bezpečnostních informačních služeb, jako svoji hlavní, resp. výlučnou činnost. Proto zde více než jinde vystupuje do popředí, aby se tak dělo v přesně zákonem vymezeném rámci.⁶⁰

Právo na soukromí není absolutní a bezbřehé v tom smyslu, že by do něj, jeho jednotlivých sfér nebylo možno vstoupit a pokud by tomu tak totiž bylo, prakticky by se tím paralyzovala činnost veřejných sborů. Příslušná omezení se mohou dít zásadně jen na základě zákona, který musí být nejen dostupný, ale také předvídatelný a jasně formulovaný.

Je třeba, aby účel zásahu do soukromí odpovídal účelům, pro které je možno toto právo omezit a v této souvislosti je nutno dodržet nejvyšší standard. Každý zásah by měl být pečlivě odůvodněn a v konkrétním případě nepostačuje pouhý odkaz na obecnou zákonnou úpravu. Vždy je třeba vážit, je-li zásah nezbytný a potřebný, čili provést test proporcionality, jehož potřebnost stoupá úměrně tomu, o jak intenzivní zákrok se jedná.⁶¹

2.2.2. Právo na ochranu soukromí ve správním právu

Právo na soukromí, dnes již pro nás samozřejmostí, patří k tzv. čtvrté generaci základních práv, která se postupně zformovala až v desetiletích po II. světové válce, aby chránila osobnost člověka před tlakem a nebezpečími postindustriální společnosti.⁶²

Zásadní význam pro zakotvení a realizaci tohoto práva měla Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (dále „Úmluva“), přijatá na půdě Rady Evropy.⁶³ Její čl. 8 stanoví: „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“ K tomu je třeba dodat, že v okamžiku, kdy bylo toto právo garantováno, převládalo spíše pojetí vyjadřované souslovím status negativus,⁶⁴ chápáno tedy v podobě povinnosti státu nezasahovat (do osobní svobody, domovní svobody, listovního tajemství atd.) občanů a za druhé, technologický pokrok, který významnou měrou určuje faktickou šíři soukromí, byl i ve vyspělých západních demokraciích ve srovnání se současností na

⁵⁹ Nález sp. zn. II. ÚS 517/99. Ústavní soud zde reflektovat trend, který již od poloviny 80. let minulého století nastolil Evropský soud.

⁶⁰ Připomeňme na okraj, že uchování osobních údajů (data retention) bez jakékoli selekce v rámci telekomunikačních komunikací, které byly převážně využívány veřejnými sbory, vedlo Ústavní soud k tomu, aby ustanovení § 97 odst. 3 a odst. 4 zákona o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005 Sb.), které tuto úpravu obsahovalo, zrušil; MATES P. – VANÍČEK, Z.: Ochrana soukromí v nálezů Ústavního soudu. Právní rozhledy 8/2011, s. II; rozsudek Soudního dvora Evropské unie spojené věci sp. zn. C-293/12 a 594-12.

⁶¹ Např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2451/10; WAGNEROVÁ, E.: Právo na soukromí v širším smyslu. In: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR 2012, s. 286 – 289.

⁶² BLAHOŽ, J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva. Praha: ASPI 2005, s. 50.

⁶³ V autentických zněních Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales a Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

⁶⁴ JELLINEK, G.: Všeobecná státověda. Praha: J. Laicher 1906, s. 442.

spíše primitivní úrovni.⁶⁵ Třetí okolností, kterou je třeba zdůraznit, bylo, že v jurisprudenci a judikatuře převládlo přirozenoprávní pojetí základních práv, jako tzv. nepozitivních, což lze ve stručnosti vyjádřit tak, že tato práva mají svoji hodnotu a závaznost, bez ohledu na to, jsou-li výslovně zakotvena v některém z formálních pramenů práva, byť a to právě pod vlivem Úmluvy jsou ústav demokratických států zakotvována, což nepochybně jejich význam posiluje.⁶⁶ U prvních dvou charakteristik došlo postupně k významným posunům chápání soukromí, v reageni na změny ve vyspělých společnostech a to zejména pod vlivem Evropského soudu pro lidská práva (dále Evropský soud) a přirozenoprávní pojetí bylo nejen zachováno, ale spíše prohlubováno.

Právo na soukromí je garantováno rovněž v čl. II-67 Evropské ústavy z roku 2004, podle něhož je každému zajištěno právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace a v následujícím článku právo na ochranu osobních údajů.

V různé podobě a šíři je právo na soukromí vyjádřeno v ústavách mnoha evropských zemí, Českou republiku a Slovenskou republiku samozřejmě nevyjímaje.⁶⁷

Zastavme se na úvod u pojmu veřejná správa. Při jejím vymezení se autoři novější i starší, domácí, stejně jako zahraniční shodují v tom, že jde o součást výkonné moci, která je realizována za účelem obstarávání určitých záležitostí a to ve veřejném zájmu. Jde o činnost soustavnou, která je uskutečňována v organizovaném rámci.⁶⁸

Tato poznámka, učiněná jaksí před závorkou je významná hned ze dvou důvodů: předně z činnosti veřejné správy, jakožto regulatorní a organizační činnosti, která je realizována vesměs navenek, je imanentně spojeno zasahování do nejrůznějších aspektů soukromého života. Za druhé, veřejné správa může svoje aktivity vykonávat pouze na základě zákona a v jeho mezích a smí toliko to, co jí zákon výslovně povoluje (princip tzv. legální licence). Podmínkou zasahování do práva na soukromí, rozumí se bez souhlasu, jejíž splnění Evropský soud pravidelně hodnotí je, nejen to, aby zásah byl v souladu se zákonem, ale také jeho nezbytnost v demokratické společnosti, musí směřovat k ochraně zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných (čl. 8 odst. 2 Úmluvy) a významnou váhu má také posouzení jeho proporcionality, resp. nezbytné nutnosti.

V současnosti je katalog dílčích práv, která ve svém souhrnu tvoří právo na soukromí daleko širší a všeobecně se uznává, že není uzavřený a mohou do něj být v závislosti na proměnách, jimiž moderní společnosti a její členové procházejí, být obohacován o další. To zdůraznil Evropský soud v rozsudku Niemietz v. Německo z roku 1992, kde podotkl, že nehodlá podat vyčerpávající definici soukromí ani složek, které jej tvoří a to právě s ohledem na jeho dynamickou povahu.

Nejčastěji se mezi ně řadí vedle obecných osobnostních práv, právo na tělesnou integritu, nedotknutelnost intimních sfér života, nedotknutelnost obydlí, tajemství listovní a přepravovaných zpráv, ochrana osobních údajů a dále též právo vytvářet a udržovat

⁶⁵ Platí to mimo jiné o výpočetní technice, která se pohybovala maximálně na úrovni tzv. druhé generace počítačů, které byly navíc k dispozici jen omezenému okruhu orgánů veřejné moci (viz k tomu McGRAW-HILL. Encyclopedia of electronics and computers. New York: McGraw-Hill Book Company, 1997).

⁶⁶ ROBBERS, G.: Gerechtigkeits als Rechtsprinzip. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft 1980, s. 28; viz k tomu RAWLS, J.: Teorie spravedlnosti. Praha : Victoria Publishing 1995.

⁶⁷ Viz čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2-3 Listiny základních práv a svobod a čl. 16 odst. 1 a čl. 19 odst. 2 a 3 Ústavy Slovenské republiky.

⁶⁸ Například HENDRYCH, D. a kolektiv: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 3 – v 7; PRŮCHA, P.: Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha : Doplněk 2012, s. 48 – 53; FORGES DE, J. – M.: Droit Administratif. Paris : Presses Universitaires de France 2002, s. 6 – 9.

normální vztahy se svým okolím, zejména rodinnými příslušníky.⁶⁹ Právo na soukromí má ovšem trvalou tendenci expandovat, vtahovat do sebe další součásti. Již v roce 1992 dovedl Evropský soud, že neexistují žádné důvody, pro které by byly z oblasti soukromí vyloučeny i profesní aktivity, zejména vzhledem k tomu, že jejich prostřednictvím mohou lidé realizovat a rozvíjet vztahy s vnějším světem.⁷⁰ Toto pojmání bylo vícekrát následně potvrzeno, mezi jinými v rozsudku McGinley a Egan v. Spojené království z roku 1998, v němž Evropský soud definitivně přiznal, že právo na soukromí existuje nejen v rámci „čtyř stěn“ obydlí, ale i mimo něj. K témuž závěru dospěl také Ústavní soud České republiky, když dovedl, že v současnosti, kdy autonomní naplňování soukromého života a pracovní či zájmové aktivity spolu úzce souvisejí, nelze činit ostré prostorové oddělení soukromí v místech užívaných k bydlení od soukromí vytvářeného v místech a prostředí, které slouží k pracovní či podnikatelské činnosti, případně k uspokojování vlastních potřeb, resp. zájmových aktivit. K tomu dodal, že je přirozené, že činnosti odehrávající se v prostorách veřejnosti přístupných musí moci podléhat jistým omezením, která mohou představovat zásah do práva na soukromý život.⁷¹

V přímé úměře tomu, jak narůstá role sociálního státu, rozšiřuje se i sféra, do níž stát svými orgány ve prospěch občanů zasahuje.⁷² Typicky se tak děje v oblasti tzv. pečovatelské správy, jako je oblast sociální péče, vzdělání či kultura. Poskytování těchto a dalších veřejnoprávních služeb sebou ovšem nezbytně přináší zasahování orgánů veřejné správy do soukromí. Jde tu o jakési spojité nádoby, protože bez ingerencí by nemohl stát tuto funkci realizovat, čehož příkladem je shromažďování a udržování databází osobních údajů obyvatel státu např. za účelem výplaty sociálních dávek.

Jinou velmi důležitou sférou, kde moderní státy postihují soukromí člověka a to dokonce jeho výsostně intimního života je ochrana bezpečnosti a veřejného pořádku, která nabývá na aktuálnosti tváří v tvář růstu nebezpečí terorismu, nemluvě o běžné kriminalitě, ale také selhání v průmyslové výrobě.

Některým z těchto zásahů do soukromí se přitom státy nemohou vyhnout, protože plynou z členství v Evropské unii, resp. unijní legislativy, které přitom mohou necitlivě zasahovat do národní kultury.⁷³

Vzhledem k zásadě, že ústavou zaručená práva musí dodržovat nejen orgány veřejné moci, ale ve vzájemných vztazích i soukromé osoby, platí, že stát má povinnost garantovat respektování soukromí také ve vztazích horizontálních. Je tedy nejen zavázán zajistit, že jeho orgány nebudou postihovat soukromí bez zákonné licence, nad míru nezbytnou či disproporční, ale musí také zasáhnout tam, kde je soukromí člověka neoprávněně narušováno

⁶⁹ Například BADURA, P.: Staatsrecht : systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland München : C. H. Beck 1986, s. 108 – 121.

⁷⁰ Rozsudek Evropského soudu ve věci Niemietz v. Německo z roku 1992. Soud přitom vědomě použil francouzský výraz domicile, který má širší význam než anglický home, protože může zahrnovat např. i kancelář příslušníka svobodných povolání; stejné stanovisko zaujímá také Ústavní soud České republiky, např. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/09.

⁷¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/09.

⁷² MATES P. – ŠMÍD J.: Cant he Welfare State Be Lean? In: BĚLOHLÁVEK, A. – ROZEHNALOVÁ, N. – ČERNÝ, F. (eds.): Czech Yearbook of International Law, Volume V. New York : Juris Publishing, Inc. 2014, s. 303 a následující.

⁷³ WAGNEROVÁ, E.: Právo na soukromí v širším smyslu. In: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LAN-GÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 278.

jiným soukromým subjektem.⁷⁴ V praxi největší podíl na ochraně soukromí mají orgány veřejné správy, především státní správy.

Právo na soukromí musí mít přirozeně svoje limity. Ty jsou vymezeny v čl. 8 odst. 2 Úmluvy, které povoluje zásahy do soukromí za podmínky, že se tak děje v souladu se zákonem a je to nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky či ochrany práv a svobod jiných.⁷⁵

Vedle samozřejmého požadavku legitimacy zásahů, je třeba, aby zákon, který zásahy orgánům veřejné moci povoluje, byl v souladu s principy demokratického státu, byl nezbytný a jeho cílem byla ochrana zmíněných hodnot.⁷⁶ V české ani slovenské ústavní úpravě takové předpoklady nejsou výslovně formulována (v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 16 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky je ovšem stanoven předpoklad zákonného zmocnění k zásahu do soukromí), je nicméně možno dovodit z čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 13 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky, podle nichž při omezování základních práv a svobod, je třeba šetřit jejich podstaty a smyslu. Lze to vyjádřit též tak, že právo na soukromí je princip a každé jeho omezení je nutno chápat jako výjimku z něho. Zásah však musí být nejen legální, ale také přiměřený a přiměřený musí být i samotný zákon, který jej povoluje.⁷⁷ Navíc je nutno respektovat dynamiku vývoje společenských poměrů a technologií. Typickým příkladem v tomto směru je rozvoj v oblasti prostředků výpočetní techniky, kde jsou před zákonodárce i aplikující orgány bezmála denně kladeny nové otázky, s nimiž se musí vyrovnávat.⁷⁸

V souvislosti s posledně zmíněnou sférou nutno zmínit právo na tzv. informační sebeurčení, které nabývá na stále větším významu úměrně tomu, jak stále sofistikovanější prostředky dávají možnost i skryté sledování, zachycování, odposlouchávání atd. jak nejrůznějších profesních aktivit, tak i intimního života jedinců. Respektování tohoto práva je v souvislosti s tematikou soukromí o to důležitější, že jsou to právě orgány veřejné správy, které disponují největším množstvím údajů a to včetně osobních, které mohou udržovat a jinak zpracovávat i po velmi dlouhou dobu. V těchto vertikálních vztazích je třeba kromě zákonného zmocnění k takovému zásahu (např. permanentnímu monitorování veřejných prostranství orgány veřejné moci), dbát na zajištění proporcionality a efektivních prostředků ochrany, zejména soudní.⁷⁹ Garance tohoto práva přitom zahrnuje nejen určení, který orgán a v jakém rozsahu

⁷⁴ SUDRE, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno : Masarykova univerzita 1997, s. 159. To platí tím spíše, že soukromé subjekty bývají mnohdy vybaveny technologiemi umožňující pronikat do soukromí mnohem kvalitnějšími, než orgány veřejné moci. Navíc někdy disponují i monopolem na určité služby, bez nichž si nelze fungování moderní společnosti představit (bankovníctví, telekomunikace, doprava) a mohou vnucovat druhému účastníkovi, byť soukromoprávních vztahů, svoje podmínky.

⁷⁵ V českém i slovenském textu Úmluvy se dává toto oprávnění státním orgánům, což je ovšem nepřesný a zužující překlad, protože v originále se používá výraz autorité publique, resp. public authority, čili veřejná moc, což zahrnuje i nestátní mocenské subjekty.

⁷⁶ Například rozsudek Evropského soudu ve věci Amann v. Švýcarsko z roku 2000 a Klass a další v. Německo z roku 1978. V judikátech Evropského soudu byly stanoveny i další požadavky na zákonnou úpravu, jako její dostupnost, jasnost, možnost soudní obrany atd.

⁷⁷ Rozsudek Evropského soudu ve věci L. a V. v. Rakousko z roku 2003.

⁷⁸ MÍŠEK, J.: Souhlas se zpracováním osobních údajů za časů Internetu. In: Revue pro právo a technologie, 9/2014, s. 3 a následující.

⁷⁹ S ohledem na tyto garance připustil Nejvyšší správní soud provozování databáze DNA Policii České republiky, jako prostředek ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti před pachatelé trestných činů (rozsudek čj. 4 As 168/2013-40).

může shromažďovat osobní údaje či jiné údaje, ale také právo lidí, být informován o tom, jaké informace jsou o něm shromažďovány a uchovávány.⁸⁰

Jisté shrnutí principů, určujících jak mají správní orgány postupovat ve svojí činnosti při zasahování do soukromí jsou obsaženy v Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7 týkající se dobré správy. K dosažení této kvality je na prvním místě dodržování zákonnosti, dále rovnosti, nestrannosti, proporcionality, účasti a zvláště je zmiňována povinnost dodržovat úctu k soukromí dotčených osob.

Ochrana obydlí⁸¹ Obydlí je s právem na soukromí spjata přímo imanentně, protože právě zde se může jedinec nejen uzavřít vůči okolnímu světu, ale také realizovat svůj rodinný život a intimní kontakty a určit, komu se povolí přístup.

Pojem obydlí je v souvislosti s právem na soukromí chápán v tom nejširším smyslu obsahovém i prostorovém. Patří sem samozřejmě dům a byt, další prostory sloužící k bydlení a to i přechodnému (např. hotelové pokoje, maringotky či karavany), podle části doktríny i prostory k nim přiléhající (zahrady a dvory).⁸²

Zásahy do něj bývají ponejvíce spojeny s domovní prohlídkou, kterou uskutečňují orgány činné v trestním řízení, nicméně připuštěny jsou i jiné zásahy, pokud tak stanoví zákon a za podmínky, že je to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Je-li obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy (čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 21 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky).

Konkrétní oprávnění ke vstupu do obydlí pro orgány státní správy jsou stanoveny v příslušných zákonech a je třeba říci, že zákonodárce je v tomto ohledu spíše zdrženlivý. Setkat se s ním lze např. při výkonu dozoru ze strany správních úřadů. Konkrétním příkladem jsou v tomto směru oprávnění v souvislosti s kontrolou dodržování povinností podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákona č. 122/2013 Zb., o ochraně osobních údajů a o změně a doplnění některých zákonů, vo zneniu zákona č. 84/2014 Zb., podle nichž mohou kontrolující vstupovat i do obydlí, jsou-li tu při podnikání zpracovávány osobní údaje. Oprávnění ke vstupu do obydlí zakládají také předpisy o ochraně veřejného zdraví v souvislosti s opatřeními proti šíření infekčních nemocí a likvidací ohnisek nálezů, mají je celní orgány a orgány finanční správy při výkonu pravomocí a působností na daném úseku.

Tato a další opatření jsou považována za legitimní, protože slouží k ochraně statků a hodnot, tak jak to mají na mysli ústavní zákony a Úmluva. Při jejich realizaci je nutno mít na zřeteli požadavek proporcionality s ohledem na sledovaný cíl, zákonná zmocnění musí být dostatečně konkrétní a je třeba, aby existovala soudní kontrola takových zásahů, vzhledem k tomu, že k nim dochází mimo rozhodnutí soudu.⁸³

Společnost na počátku 21. století permanentně ohrožována nejrůznějšími krizovými situacemi, v podobě vnějšího i vnitřního ohrožení, je nucena se mu bránit. Jde tu o pestrou

⁸⁰ Například rozsudek Evropského soudu ve věci Gaskin v. Spojené království z roku 1989 a Rotaru v. Rumunsko z roku 2000.

⁸¹ Pokud se týče zásahů a omezení soukromí ze strany veřejných sborů, je o nich pojednáno v kapitole Verejně ozbrojené zbory a ústavnoprávne aspekty zásahov do základných práv a slobôd podľa prvého oddielu druhej hlavy Listiny základných práv a slobôd.

⁸² MORANGE, J.: *Droit de l' homme et libertés publiques*. 2e édition revue et augmentée. Paris : Presses Universitaires de France 1989, s. 155.

⁸³ Viz k tomu rozsudek Evropského soudu ve věci Funke v. Francie a Miaillhe v. Francie z roku 1993.

škálu nebezpečí počínaje přírodními katastrofami, přes průmyslové havárie až po různě sofistikované teroristické útoky. Ty pak vedou státy k tomu, aby v různé intenzitě zasahovaly do soukromí a daly správním orgánům právo správním orgánům omezovat i nedotknutelnost obydlí. V praxi tak lze činit v souvislosti se zmíněnými jevy, např. příkazem opustit obydlí, zákazu usidlovat se na určitém místě, povinností hlásit se k přechodnému pobytu apod. Jakkoli jde o opatření nezbytná k ochraně bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti či života osob a dalších ústavních hodnoty, dít se tak musí vždy s ohledem na vzniklé ohrožení, resp. nebezpečí toliko po dobu nezbytně nutnou a v potřebném rozsahu.

Aktuálnost takových zásahů může vznikat i v nikoli zcela extrémních situacích v podobě zvládnání požárů, povodní a obdobných nebezpečí. Také zde je třeba umožnit omezení nedotknutelnosti soukromí ve prospěch veřejného pořádku a bezpečnosti a těm, kteří mají za úkol tato nebezpečí odvracet, resp. likvidovat, je dáno právo, aby v souvislosti s tím vstupovali i do obydlí. Opět zde platí, že je třeba respektovat zásady nezbytné nutnosti a proporcionality.

Ochrana jiných prostor. Zatímco obydlí, požívá ochrany jak ústavních zákonů, tak mezinárodních smluv a aktů Evropské unie, podmínky vstupu do prostor, které k bydlení neslouží, resp., zásahy s nimi spojené, jsou regulovány pouze běžnými zákony. I zde je ovšem nutno respektovat zmiňované limity správních činností, tedy nezbytnosti a přiměřenosti zásahu s ohledem na plnění konkrétního úkolu či funkce a také, co do jeho intenzity, jeho minimalizace, pokud jde o postižení vlastnických a jiných práv, která by neměla být dotčena více co do rozsahu i doby trvání, než je nezbytné. Tento režim platí jak pro pozemky tak stavby.

Nejčastěji je vstup spojen s výkonem správního dozoru, jeho definičním znakem je to, že příslušný orgán pozoruje nějakou činnost, svoje zjištění porovnává se stavem, který je předepsán a konstatuje případné odchylky a na tomto základě přijímá opatření k nápravě.

Vzhledem k tomu, že výkon dozoru je svěřen nejrůznějším správním orgánům, není právní úprava oprávnění ke vstupu jednotná a konkrétní zmocnění jsou formulována s různou mírou podrobnosti. Někde jsou objekty, kam mají správní orgány právo vstupovat určeny enumerativně, jinde naopak obecně, případně jsou používány různé kombinace. Podobný závěr platí také co do rozsahu procesních oprávnění dozorcích orgánů.

Dozor obvykle končí uložením nápravných opatření, které se liší v závislosti na oblasti, která byla kontrolována a samozřejmě také rozsahu zjištěných vad. V každém případě musí být příslušné rozhodnutí přezkoumatelné jak instančním pořadem, tak i soudem.

Specifická oprávnění ohledně vstupu na nemovitosti a jiné prostory bývají stanovena v souvislosti s mimořádnými událostmi. Jejich smyslem a účelem je eliminovat následky těchto událostí, zabránit šíření jejich negativních důsledků a obnovovat normální stav. Tomu odpovídá i oprávnění provádět zde různá technická opatření, vyklízovat objekty, odstraňovat stavby apod.

Činností orgánů veřejné správy, konkrétně státní správy, s nimiž je spojen vstup na nemovitosti či do nich, je ovšem ještě pestrá škála. Jen namátkou, jedná se např. o ochranu životního prostředí, výstavbu komunikací, dodávky energií, péči o vodní toky, správu státních hranic a stavební řízení.

Nedotknutelnost osoby. Toto právo, zahrnuje v první řadě garanci tělesné a duševní integrity, čili nepřípustnost nedovolených zásahů do fyzické stránky života člověka i jeho sféry duševní. Výrazem nedovolený se rozumí, že zásah je v rozporu s právem. Sepjetí tohoto práva se soukromím je patrná na první pohled a jeho zvláštní zakotvení se může jevit až jako superfluum.

O dovolenosti zásahu lze hovořit ve dvou souvislostech: předně tam, kde s tím osoba vysloví souhlas (*volenti non fit iniuria*), který ovšem musí být kvalifikovaný, tj. zejména

dobrovolný, resp. svobodný a informovaný. Posouzení, zda souhlas má tuto kvalitu, je třeba činit s ohledem na věk, duševní stav, konkrétní situaci, kdy je vyslovován a další relevantní okolnosti.⁸⁴ Druhým případem oprávněného zásadu je existence zákonné licence.

Tyto principy nalézají svoje vyjádření zejména v Úmluvě na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny z roku 1997, která byla podepsána na půdě Rady Evropy. Její čl. 5 stanoví, že každý zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas, s tím, že dotyčný musí být předem řádně informován o účelu a povaze zákroku, jeho důsledcích a rizicích a souhlas může být kdykoli odvolán. Bez ohledu na splnění těchto předpokladů, je nezbytné, aby zákrok byl prováděn v souladu s profesními povinnostmi a standardy (*lege artis*). Obdobné garance obsahuje také čl. II-63 Evropské ústavy.

Výjimka ze zásady předchozího souhlasu platí za prvé, pokud jde o osoby s vážnou duševní poruchou, jestliže je zákrok orientován na léčbu této poruchy a to za podmínky, že by jinak došlo se vši pravděpodobností k závažnému porušení zdraví a za druhé v situacích nouze, kdy souhlas nelze získat a nutný lékařský zákrok je třeba provést okamžitě a současně je nezbytný pro zdraví osoby (čl. 7 – 8 Úmluvy). Úmluva pamatuje i na případy, kdy osoba není schopna souhlas poskytnout pro věk či tělesný a duševní stav. Zde se informace dostávají zákonnému zástupci a ten vyslovuje souhlas (čl. 6 Úmluvy).

Uvedené zásady se promítají jak v běžné zdravotní péči, tak tím spíše při realizování specifických výkonů, jakými je sterilizace, kastrace, psychochirurgické výkony apod. vesměs nevratné úkony, kde se vyžaduje souhlas kvalifikovaný (např. daný ještě těsně před výkonem) a pod speciálními kontrolními mechanismy ze strany příslušného orgánu státní správy a komisí nezávislých odborníků, s vyloučením provádět takové úkony u osob, jejichž osobní svoboda je omezena apod. Oporu v zákoně ovšem musí mít každý zásah do tělesné integrity, vždy pak ty, které mají invazivní ráz, jako je odběr krve nebo bukalní stěry.⁸⁵

Součástí práva na informování je i právo na přístup k údajům o provedených výkonech, ale také nebýt informován.⁸⁶

Specifickým případem jsou pak zásahy související s tzv. detencí (nuceným umístěním osoby v léčebném zařízení), kdy lze např. i bez souhlasu dotčené osoby injekčně aplikovat léky na uklidnění osob trpících duševní poruchou nebo je stanovenými prostředky znehybnět. Obdobně to platí také při poskytnutí neodkladné péče u tzv. negativním reversu, kdy zákonný zástupce osoby nezletilé nebo s omezenou svéprávností odmítá vyslovit souhlas, přičemž je ohrožen jejich život nebo hrozí závažné poškození zdraví.

Do této skupiny výjimek patří i omezení a výkony související s ochranou veřejného zdraví před stanovenou skupinou infekčních onemocnění, s čímž může být spojeno např. laboratorní vyšetření, lékařskému ošetření nebo podání určitých léčiv. Každý z těchto zásahů musí mít oporu v zákoně a současně je třeba, aby existovala efektivní opatření proti svévoli.⁸⁷

⁸⁴ Zevrubně k tomu ŠUSTEK, P. – HOLČÁPEK, T.: Informovaný souhlas. Teorie a praxe informovaného souhlasu ve zdravotnictví. Praha : ASPI 2007; rozsudek Evropského soudu ve věci V. C. v. Slovensko z roku 2011.

⁸⁵ LANGÁŠEK, T.: Nedotknutelnost osoby. In: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 191; rozsudek Evropského soudu ve věci Jalloh v. Německo z roku 2006.

⁸⁶ Rozsudek Evropského soudu ve věci K. H. a další v. Slovensko z roku 2009.

⁸⁷ Rozsudek Evropského soudu ve věci X v. Finsko z roku 2012 a Varbanov v. Bulharsko z roku 2000. Podle čl. 17 odst. 7 Ústavy Slovenské republiky lze nařídít zkoumání duševního stavu osoby obviněné z trestního činu jen na příkaz soudu. Totéž pak musí platit i pro jiné případy takového zásahu.

Mimo stanovený okruh případů, nelze plně duševně způsobilého člověka nutit k určitému léčení, bez ohledu na to, že odmítnutí bude pro něj mít i fatální důsledky. Opačný postup znamená neoprávněný zásah do jeho fyzické integrity.⁸⁸

Poměrně častým případem je posuzování oprávněnosti odmítnutí očkování, jemuž je povinnost podrobit se uložena zákonem. Jakkoli je uznávána prioritní práva člověka na sebeurčení a volby a tím i možnosti odmítnout léčení, u povinného očkování naopak převládá zájem na ochraně třetí strany a stát může nutit svoje občany i další osoby, které pobývají na jeho území, aby se mu podrobili. Samo očkování musí ovšem být pod dostatečně účinnými kontrolními mechanismy. Tento přístup odpovídá i ustanovení čl. 26 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny, který umožňuje omezit právo souhlasu v případě, že tak stanoví zákon a je to nezbytné v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. To, zda tomu tak je, nelze posuzovat generálně, ale je zapotřebí, aby se tak dělo v každém případě zvláště a s ohledem na aktuální stav vědeckého bádání hodnotit, je-li tu tato nezbytnost dána.⁸⁹ K podrobení se očkování nelze jistě nikoho přinucovat přímým násilím a k dodržování této povinnosti je možno vést jen nepřímými prostředky, zejména ukládáním pokut.

Princip dobrovolnosti a informovanosti se samozřejmě uplatňuje v plném rozsahu u lékařských experimentů, účasti na hodnocení léků a transplantačních výkonech.

Speciální povinnost podrobit se lékařským úkonům a to včetně invazivních (odběru krve), s případným omezením osobní svobody, mohou být uloženy osobám, u nichž existuje důvodné podezření z intoxikace alkoholem nebo jinými návykovými látkami, které by v důsledku toho mohly ohrozit život nebo zdraví svoje, dalších osob nebo poškodit majetek. K takovému zásahu musí být dán nejen podklad v zákoně, ale navíc je třeba, aby takové nebezpečí vůbec hrozilo a jiné, méně závažné prostředky se ukázaly být jako nedostatečné, čili takový zásah je nezbytný.⁹⁰ Přirozeně zde platí, že o takovém zásahu smí rozhodovat jen lékař a provádět lékař, případně k tomu kvalifikovaný jiný zdravotnický pracovník a vyloučen je v případě, že by tím byl ohrožen život či zdraví dotčené osoby.

Zjišťování totožnosti. Totožnost člověka je tvořena řadou osobních údajů, které jsou, resp. mohou být proměnlivé a z popisných znaků, sloužících k identifikaci, zůstává jako jediný konstantní datum narození. Zjišťováním totožnosti se pak rozumí postup, jímž je na základě jednotlivých údajů shledáváno, že se jedná o konkrétní fyzickou osobu. Mezi údaje, jimiž je identita zjišťována, patří podoba člověka, jeho speciální tělesné znaky, jméno a příjmení, lze však použít také třeba vlastnoruční podpis.

Proces zjišťování identity či jejího prokazování, se děje vždy ve vztahu k určitému nosiči, kde jsou porovnávány údaje zde zachycené s realitou. Nepochybně tu dochází k zasahování do soukromí a to bez ohledu na fakt, že řada rozhodných údajů je veřejná (typicky podoba a vzhled člověka a někdy i zvláštní znaky). Z toho plyne, že zjišťování totožnosti i povinnost prokázat ji, musí být opřeno o zákonné zmocnění.

Nejčastějším a také nejběžnějším prostředkem k prokazování totožnosti jsou rozmanité identifikační doklady, které se liší stát od státu (např. občanské průkazy, které jsou běžně používány v řadě zemí střední a západní Evropy, jsou nemyslitelné ve Spojeném království),

⁸⁸ Rozsudek Evropského soudu ve věci *Pretty v. Spojené království* z roku 2002; v tomto případě však soud neshledal, že by došlo k porušení práva na soukromí, když odmítl nelegitimitu pomoci při vyžádané sebevraždě.

⁸⁹ Rozsudek Evropského soudu ve věci *Moskevští Svědkové Jehovovi v. Rusko* z roku 2002; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 6/2011-120.

⁹⁰ Rozsudek Evropského soudu ve věci *Witold Litwa v. Polsko* z roku 2000.

stejně jako údaje v nich uvedené. Vydávání těchto dokladů je zákonem rezervováno příslušným orgánům státní správy a rovněž jen zákon může stanovit, jaké osobní údaje musí či smějí obsahovat. V úvahu ke zjištění/prokázání totožnosti přicházejí i jiné nosiče, jakými jsou cestovní doklady nebo různé služební průkazy. Kdy je identifikace dostatečná, není obvykle stanoveno, principiálně platí, že je třeba ji přizpůsobit účelu, pro který se děje. Čím je tedy důvod závažnější, tím důkladnější může být prověřování znaků a tomu odpovídající použití prostředků. Jako vždy, kdy dochází k porušení soukromí, je přitom zapotřebí respektovat zásadu proporcionality, nezbytné nutnosti s tím, že použití donucení, včetně nepřímého, má být až nejkrajnějším prostředkem.

Nejvyšší míru spolehlivosti při zjišťování totožnosti poskytují údaje získané z biometrických charakteristik, jakými jsou daktyloskopické otisky nebo informace testem DNA. Uchovávané jsou sice v databázích, které vedou orgány státní správy, nicméně využívány mohou být ponejvíce orgány činnými v trestním řízení, kdežto pro účely výkonu státní správy jen sporadicky (některé mohou být např. ukládány v podobě čipů do identifikačních dokladů, použít je může také policie, pokud je to potřebné ke ztotožnění osoby i mimo úkony v trestním řízení, jako je řízení o správním vyhoštění cizince).

Přinucovat osobu ke zjištění totožnosti, pokud to odmítá, násilnými prostředky správní orgány nemohou a v úvahu by mohlo přicházet např. jen ukládání pořádkových pokut. Výjimku v tomto směru má policie, která je oprávněna v zákonem stanovených situacích použít přiměřených donucovacích prostředků, nikoli však v případě invazivních vyšetření a také, jestliže by byl ohrožen život či zdraví osoby. Zmíněná omezení platí i v případě, že by je zákon výslovně neobsahoval.

Oprávnění zjišťovat totožnost mají správní orgány při výkonu dozoru, kde je zapotřebí zjišťovat identitu osob vykonávajících činnosti, které jsou předmětem kontroly. Tím je též určen okruh subjektů, jejichž totožnost je možno zjišťovat a situace, kdy tak lze činit. Skutečnost, že někde mohou být předepsány i prostředky, kterými se identita prokazuje je věcí spíše nahodilosti než nějakého vědomého záměru zákonodárce. Rubem tohoto oprávnění je povinnost totožnost prokázat.

Požadovat prokázání totožnosti mají orgány veřejné správy zejména tam, kdy je adresátům ukládána nějaká povinnost ať již v rámci správního řízení nebo při realizaci jiných úkonů a dále žádá-li osoba o přiznání nějakého veřejného práva. Minimum údajů je dáno obecnými předpisy o správním řízení a zvláštní zákony mohou stanovit i další (např. rodné nebo jiné identifikační číslo, místo podnikání nebo kontaktní údaje). Pokud je tento výčet zákonem určen taxativně, nemohou být již další údaje požadovány. Tam, kde výčet údajů, které smějí být žádány, není taxativní či je pouze obecný, jako je tomu na různých místech správního řádu, zákona č. 71/1967 Zb. je nutno se přidržovat obecných zásad minimalizace, nezbytné nutnosti atd.

Omezení osobní svobody. Osobní svoboda patří mezi neodmyslitelné předpoklady práva na soukromí, protože bez ní a jejího zajištění by vůbec nemohlo soukromí existovat, což ostatně platí i pro většinu dalších základních práv.

V tomto smyslu je třeba chápat stručný čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 17 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky, prohlašující, že osobní svoboda je zaručena.⁹¹ Tutéž garanci obsahuje Úmluva v čl. 5 odst. 1, když vyslovuje, že každý má právo na svobodu, což stanoví rovněž čl. II-66 Úmluvy, prohlašující, že každý má právo na osobní svobodu.

⁹¹ Na jiných místech obou ústavních dokumentů jsou chráněny dílčí aspekty svobody, jakými je svoboda projevu, svoboda pohybu, zákaz nucených prací a jiné.

Osobní svoboda je chráněna především ve vztazích vertikálních, tedy proti nelegálním zásahům ze strany orgánů veřejné moci. V citovaných ustanoveních obou ústavních zákonů jsou stanoveny podmínky, za nichž může k omezení osobní svobody dojít a jakkoli směřují především do oblasti práva trestního, jejich úprava se vztahuje i na omezení osobní svobody podle předpisů práva správního.

Jako obecná zásada zejména platí, že osobní svobodu lze omezit než z důvodů stanovených v zákoně, což musí být respektováno i v případě, že takový zásah činí orgány státní správy. Výslovně je tak stanoveno v čl. 8 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 17 odst. 6 Ústavy Slovenské republiky a to v souvislosti s převzetím a držením osoby v ústavní péči bez jejího souhlasu. Stát se tak může toliko za podmínek stanovených zákonem, přičemž příslušné zařízení musí tuto skutečnost oznámit nejpozději do 24 hodin soudu a ten o tom rozhodne do 7 dnů. Nedodržení těchto lhůt sice nemá za následek, že by omezení *ex lege* pomíjelo, nicméně stává se nezákonným a může mít mimo jiné za následek vznik nároku na odškodnění.

V praxi se detence týká ponejvíce osob trpící duševní poruchou. Přikročeno k ní má být pouze v případě, že je to nezbytné, jako *ultima ratio* a totéž platí tím spíše o jejím trvání, přičemž je nezbytné, aby právní úprava poskytovala dostatečné záruky proti svévoli. To odpovídá i požadavku čl. 7 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny, který opravňuje takové zásahy vůči osobám trpícím duševní poruchou pouze v případech, kdy by bez takovéto léčby se vši pravděpodobností došlo k závažnému poškození zdraví osob. V neposlední řadě je třeba přihlížet k tomu, že obsah duševní nemoci prochází vývojem, zdokonaluje se úroveň jejich léčby i mění se i postoje veřejnosti k nim.⁹²

Vlastní omezení osobní svobody a doba jejího trvání do rozhodnutí soudu, se děje podle předpisů správního práva o další detenci může však rozhodnout toliko soudu.⁹³

V zařízeních, kde se detence uskutečňuje, jimiž mohou být výlučně nemocnice nebo obdobné zařízení, smějí být vůči osobám, které jsou zde umístěny použita přiměřená omezující opatření mechanická i farmakologická, je-li to nezbytné pro odvrácení bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti pacienta nebo jiných osob s tím, že v úvahu přicházejí pouze ta, která jsou uvedena v zákoně. O jejich použití rozhoduje ošetřující lékař, přičemž z logiky věci plyne, že tak nemůže činit v rámci formalizovaného řízení a vlastní realizace omezení se děje v podobě bezprostředního zásahu.

K omezení osobní svobody může dojít i z důvodů ochrany veřejného zdraví proti nebezpečí šíření infekčních a některých dalších onemocnění ve formě izolace a karantény nebo proto, že jde o osobu, která je pod vlivem návykové látky a v tomto stavu ohrožuje sebe či svoje okolí. V těchto případech činí rozhodnutí o umístění příslušný správní orgán, případně tzv. záchytná stanice. Realizace tohoto omezení, které se opírá o čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy, podle něhož lze držet osoby ze zákonných důvodů, aby se zabránilo šíření nakažlivých nemocí, dále narkomanů, alkoholiků nebo tuláků, může sloužit právě jen k předvídanému účelu a je třeba jej chápat opět jako krajní prostředek, tedy, pokud nelze příslušného efektu dosáhnout jinými, méně intenzivními opatřeními. V zásadě zde mají platit stejné procesní garance, jako je tomu u shora zmíněných detencí. Jistou výjimkou je umístění v záchytné stanici, které může trvat

⁹² Viz k tomu rozsudek Evropského soudu ve věci *Župa v. Česká republika* z roku 2011, ve věci *Sýkora v. Česká republika* z roku 2012 a ve věci *Ashingdane v. Spojené království* z roku 1985.

⁹³ V České republice se postupuje podle § 66 a následujících zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, na Slovensku podle § 191a a následujících Občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Zb.). Obě úpravy nevykazují zásadní odlišnosti.

jen do doby odeznění intoxikace, což bývá zpravidla méně než 24 hodin, takže tu nebude přicházet v úvahu soudní přezkum. Zda již akutní intoxikace odezněla, je na posouzení ošetřujícího lékaře. Možnost obrátit se na soud ovšem nesmí být vyloučena pro případ, že je namítána nedůvodnost zásahu. Samotné umístění se děje na základě pokynu policie či jiného veřejného sboru a ten je, v případě potřeby proti odporu dotčené osoby, oprávněn použít i přiměřené donucovací prostředky.

Speciálním institutem je umístění osoby ve zdravotnickém zařízení za účelem vyšetření duševního stavu pro účely trestního řízení. Rozhodnutí zde činí soud, samotné opatření je vykonáváno v určeném zdravotnickém zařízení a je regulováno předpisy správního práva. Vzhledem k tomu, že o omezení osobní svobody rozhoduje soud na základě zákona, postupy stanovené v čl. 8 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 17 odst. 6 Ústavy Slovenské republiky zde již není třeba realizovat.

K omezení osobní svobody dochází také v souvislosti s nařízením ústavní výchovy u dětí, u kterých je vážně narušen, resp. ohrožen jejich řádný vývoj, výchova či tělesný, rozumový nebo duševní stav, případně existují-li vážné důvody, pro které rodiče dítěte nemohou jeho výchovu zabezpečit. Rovněž zde činí rozhodnutí o umístění dítěte výhradě soud, takže platí to, co bylo uvedeno v předchozích odstavcích. Pobyt dětí se uskutečňuje v příslušných ústavech podle předpisů správního práva. Režim pobytu, včetně ukládání výchovných a jiných opatření je v kompetenci ředitele, který je činí formou faktických pokynů. Umístění dítěte v zařízení je přezkoumatelné soudem, dozor nad průběhem pobytu je svěřen zejména správním orgánům, vykonávat jej může však též například ombudsman nebo orgány prokuratury.⁹⁴

Výkon trestu odnětí svobody náleží nepochybně k nejrobustnějším zásahům do osobní svobody, nejen svojí délkou, ale i mírou omezení komunikace osoby tímto trestem postižené s okolním světem. Připomeňme si, že jak český, tak slovenský trestní kodex umožňují uložit trest odnětí svobody až na 25, resp. 30 let odnětí svobody a doživotí, jejichž výkon je spojen s celou řadou dalších omezení běžného života. Osoby ve výkonu tohoto trestu nemohou totiž současně požívat dalších základních práv, jako je svoboda pohybu, tajemství listovní, právo šířit informace atd. Totéž platí, byť *mutatis mutandis* také o vazbě.

Je samozřejmostí, že o uložení trestu odnětí svobody a vazbě může rozhodovat toliko soud a v tomto směru není přípustná žádná výjimka, jeho výkon je, jako ostatně v řadě předchozích případů, kdy dochází k realizaci omezení osobní svobody, upraven předpisy správního práva.

Mimo to mohou být osobám ve výkonu trestu i ve vazbě uložena různá disciplinární opatření např. v podobě další izolace ve věznici nebo omezení komunikace se světem mimo věznici apod. Rozhodnutí zde činí ředitelé věznic a další osoby zmocněné k tomu zákonem nebo na jeho základě. Vzhledem k tomu, že se jedná o zásah do práv a povinností, musí podléhat soudnímu přezkumu.⁹⁵

Správní řízení. Ze samotné podstaty správního řízení, v němž jsou vydávány konkrétní správní akty konstitutivní či deklaratorní povahy a může být realizován i nucený výkon stanovených povinností plyne, že v jeho rámci zákonitě bývá dotčeno soukromí a to nejen účastníků řízení, ale i řady dalších osob.

Soukromí osob je chráněno již tím, že správní řízení a to jak v České republice, tak Slovenské republice je zásadně neveřejné, kromě zákonem stanovených výjimek

⁹⁴ Ve věci Costello-Roberts v. Spojené království (rozsudek z roku 1993) zdůraznil Evropský soud, že stát se nemůže zbavit odpovědnosti za realizaci práva na vzdělání dětí, což platí tím spíše o zařízeních, kde je vzdělávání spojeno s omezením osobní svobody.

⁹⁵ Zevrubně k tomu viz HUSSEINI, F.: Možnost subsidiární aplikace správního řádu na „správní řízení“ dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody. In: Správní právo 7 – 8/2009, s. 385 a následující.

a v příslušných zákonech jsou garantována práva všech dotčených osob, zejména na ochranu osobnosti. Lze mít za to, že takový postup je na místě bez ohledu na to, zda jej správní řád výslovně obsahuje (§ 49 odst. 2 a 3 správního řádu, zákona č. 500/2004 Sb.) nebo nikoli jako je tomu v případě § 21 odst. 3 slovenského správního řádu (zákon č. 71/1967 Zb.).

Druhou rovinu představuje vymezení okruhu zákonných licencí, na jejichž základě mohou správní orgány i jiné subjekty zasahovat do soukromí.

Obecně je třeba předeslat: 1) jakýkoli zásah může být samozřejmě činěn jen na základě zákona a v jeho mezích a navíc při respektování principů nezbytnosti a přiměřenosti; 2) pokud někdo realizuje na základě zákona a v jeho mezích akt či úkon, nemůže se jednat o neoprávněný zásah do soukromí ani neoprávněné zpracování osobních údajů, vzhledem k tomu, že zde jde o zpracování pro plnění zákonem stanovených povinností nebo ochranu práv správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby, resp. je tak stanoveno zvláštním zákonem.⁹⁶

K nezbytným předpokladům každého správního řízení patří identifikace účastníků, případně i jiných dotčených osob.

Podle obou zmíněných procesních předpisů lze řízení zahájit na základě procesní aktivity účastníka řízení nebo správního orgánu.⁹⁷

Okruh údajů potřebných k identifikaci podatele žádosti/jiného návrhu na zahájení řízení, jsou v české právní úpravě stanoveny přímo zákonem. Podle § 37 odst. 2 správního řádu jsou jimi u fyzické osoby jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, případně jinou adresa pro doručování. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností je to jméno a příjmení, resp. dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, resp. jinou adresu pro doručování. Mimo to musí být i podepsáno. Ve slovenské úpravě takový výčet chybí, takže požadovány mohou být údaje k identifikaci nezbytně potřebné. Zásadně však není možno chtít, aby bylo uvedeno také rodné číslo, které je zvláště chráněným identifikátorem, ledaže by tak stanovil zvláštní zákon.

V oznámení či úkonu, jímž je zahajováno řízení *ex officio*, kde příslušná úprava chybí, by měly být uvedeny údaje dostatečné k identifikaci, což je jméno, příjmení a adresa trvalého či jiného pobytu a pokud by hrozilo, že dojde k záměně adresáta, pak i jiný odlišující údaj, zejména datum narození.

Identifikační údaje musí být obsaženy také v rozhodnutí, konkrétně v jeho enunciatu, aby bylo zřejmé komu je právo/povinnost konstituováno, resp. deklarováno, což odpovídá požadavku, aby rozhodnutí bylo jasné, přesné a určité. Česká právní úprava je i zde konkrétní a tím poskytuje větší míru právní jistoty, když výslovně stanoví, které údaje zde musí být obsaženy. Jedná se o jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého či jiného pobytu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zákon č. 71/1967 Zb. požaduje uvést a to jen v písemném vyhotovení rozhodnutí pouze jméno a příjmení účastníka řízení, nicméně v zájmu identifikace jsou uváděny i další údaje, minimálně adresa trvalého pobytu, což je nezbytné s ohledem na právní jistotu, ale ze zcela prozaického důvodu, aby bylo známo, kam doručovat písemnosti.⁹⁸

K identifikaci dochází také při jiných úkonech, jakými je např. vedení protokolu, podávání vysvětlení či doručování. Hlavním identifikačním prostředkem bývají různé osobní doklady,

⁹⁶ Viz § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a § 10 zákona č. 122/2013 Zb., o ochraně osobních údajů a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 84/2014 Zb.

⁹⁷ KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka 2013, s. 86.

⁹⁸ KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka 2013, s. 234.

v České republice to však může být i některý ze základních registrů, kde jsou vedeny ověřené údaje s presumpcí správnosti.

Požadovat prokázání totožnosti jsou oprávněni ti, kteří vedou řízení a doručovatelé písemností.

Identifikace může přicházet v úvahu v jiných případech, kdy tak není stanoveno *expressis verbis*, ale plyne tak z povahy věci, jako třeba tam, kde účastník řízení navrhne jako důkaz výslech svědka, označení někoho jako dalšího účastníka řízení apod.⁹⁹

K postižení soukromí dochází dále při vedení a nahlížení do spisu. Samo vedení spisu, v němž jsou shromažďovány relevantní informace o průběhu správního řízení, včetně osobních údajů, se opírá o zákon, takže tu jde o zásah legitimní. Zatímco v úpravě České republiky je spis legálně definován (§ 17 správního řádu), ve slovenském předpisu se s takovým vymezením nesetkáváme, nicméně z judikatury zdejších soudů plyne, že se obsahově jeho pojmání neliší.¹⁰⁰

Oba procesní předpisy obsahují úpravu nahlížení do spisů a liší v tomto ohledu procesní práva účastníků/jejich zástupců a ostatních osob. Subjekty prvé skupiny mají v tomto ohledu v zásadě ničím neomezené právo nahlížet do spisu, který se týká příslušného řízení. Tento režim odpovídá rezoluci Výboru ministrů (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, v jehož zásadě II je stanoveno právo na informace, související s právem být slyšen a mít možnost hájit svoje práva. Jejich právo nemůže být ničím limitováno a v rozsahu z toho plynoucího, mají možnost seznat i údaje týkající se soukromí dalších účastníků řízení a jiných dotčených osob, případně i další informace, s nimiž ovšem musí disponovat způsobem stanoveným zákonem. Mohou je tedy např. použít k ochraně svých dalších práv, musí respektovat ochranu utajovaných informací a jiných chráněných informací, osobní údaje smějí zpracovat toliko k účelu, k němuž byly shromážděny atd.

Nahlízet do spisu umožní správní orgán také dalším osobám, které prokáží právní zájem, resp. důvodnost požadavku. V tomto případě je na zvážení správního orgánu, zda nahlížení umožní.¹⁰¹

V dalším se úprava obou procesních předpisů rozchází. Zatímco česká úprava stanoví možná omezení z nahlížení pouze pro tzv. ostatní osoby, kde je třeba při rozhodování o realizaci tohoto práva, zvážit, nebude-li tak narušeno právo některého účastníka či jiných dotčených osob nebo veřejný zájem, což mimo jiné znamená, že v potaz je zde třeba brát také právo na ochranu soukromí.

Z nahlížení jsou vyloučeny ty části spisu obsahující utajované skutečnosti a skutečnosti, na které se vztahuje zákonem uložená/uznaná povinnost mlčenlivosti. Toto omezení neplatí, avšak jen ohledně účastníků řízení a jejich právních zástupců, jestliže by touto částí spisu měl být prováděn důkaz.

Slovenský procesní předpis ukládá správním orgánům, aby učinily, v souvislosti s nahlížením do spisů, opatření k ochraně utajovaných skutečností, bankovního, daňového a obchodního tajemství a k tomu, aby nebyla porušena povinnost mlčenlivosti, což je vztahováno vůči všem, kteří právo nahlížet chtějí realizovat. Jaká opatření to jsou, je

⁹⁹ MATES, P.: Identifikace v novém správním řádu. In: Právní rozhledy 23/2004, s. 875 – 877.

¹⁰⁰ KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka 2013, s. 109.

¹⁰¹ Podle zákona č. 71/1967 Zb. má toto oprávnění také veřejný ochránce právu, jemuž však musí být nahlédnutí umožněno. V úpravě zákona č. 500/2004 Sb. takové ustanovení chybí, plyne však z toho, že veřejný ochránce práv a také nejvyšší státní zástupce mohou podat žalobu podle § 66 odst. 2 a 3 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.), což by bez informací ze správního spisu nemohli učinit.

ponecháno na příslušném správním orgánu, jejich cílem má být, aby se dotyčný nedozvěděl uvedené informace.¹⁰²

V této souvislosti se nabízí otázka, zda slovenská úprava, resp. naznačená praxe není v rozporu s právem na spravedlivý proces (fair trial) podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Jakkoli se zde výslovně hovoří o tom, že věc má být spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, pouze ohledně občanských práv nebo závazků nebo trestním obvinění, je třeba si uvědomit, že judikatura Evropského soudu se ubírá ve směru přiznávat povahu občanských práv celé řadě práv veřejných, zejména v oblasti sociální, ale dokonce i právům politickým. Za významné je považováno to, nakolik jsou dotčena práva osobní a majetkové povahy a podmínka, aby o věci rozhodoval nezávislý a nestranný orgán (což jistě nemohou být orgány veřejné správy), ustupuje do pozadí.¹⁰³ Pokud by tedy byl přístup k informacím obsaženým ve spisu odepřen účastníkovi, mohla by tím být narušena zásada rovnosti zbrání v procesu, který spadá pod citované ustanovení Úmluvy.

Další sférou, kde bývá postíženo soukromí jak účastníka, tak dalších osob, je zjišťování podkladů pro rozhodnutí. Třebaže zde existují mezi oběma procesními předpisy rozdíly, společné je pro ně to, že při rozhodování má být respektována materiální pravda a při opatřování důkazů je dominující zásada vyšetřovací, tj. důkazní prostředky i jiné podklady opatřuje z úřední moci orgán, který vede řízení a zásada pojednací je jen doplňkem.

Jen na okraj a pro úplnost připomínám, že okruh podkladů, včetně důkazních prostředků, tvořících základ pro rozhodnutí, je tradičně uváděn demonstrativně a v úvahu přicházejí i všechny další, přičemž podmínkou k jejich užití je, že byly získány a provedeny v souladu se zákonem.

Jak patrně, dochází z povahy věci při provádění důkazů k zásahu do soukromí, nevylučuje intimní život a to nejen účastníků řízení, ale i svědků a jiných dotčených osob. Vzhledem k tomu, že se ta děje na základě zákona, jde o zásah oprávněný. Stejně tak je z pohledu práva na ochranu soukromí možný důkaz, který nabídl účastník řízení, opět za podmínky, že byl opatřen legálně (nepřípustná je ve správním řízení např. nahrávka komunikace mezi dvěma osobami, podkladem pro rozhodnutí nemůže být ukradená listina atd.).

Bude-li svědek vypovídat pravdivě, nelze se vůči němu domáhat ochrany z titulu narušení soukromí, výpověď nepravdivá by naproti tomu mohla být posouzena i jako trestný čin pomluvy podle § 206 nebo poškozování cizích práv podle § 209 trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.), resp. stejnojmenných deliktů podle § 373 a § 375 zákona č. 300/2005 Zb., trestný zákon, ve znění pozdějších předpisů. Sporné je, zda za neoprávněný zásah by bylo možno považovat sice pravdivou výpověď svědka k okolnostem, které s projednávanou věcí nijak nesouvisí, pokud byla navíc učiněna s cílem poškodit soukromí jiné osoby. Zde by muselo být posouzeno, zda se tak stalo za situace, kdy by taková výpověď byla učiněna v řízení, které není veřejné anebo před širší veřejností.

Oprávněný zásah do soukromí představuje také vypracování znaleckého posudku, vzhledem k tomu, že i to se děje na základě zákona (§ 56 správního řádu a § 36 zákona č. 71/1967 Zb.). Mimo to, znalec není veřejnost, takže údaje, které jsou mu poskytnuty, se nestávají ipso facto zveřejněnými a nestávají se takovými ani zařazením do spisu, který je přístupný pouze zákonem stanovenému okruhu subjektů, jímž je uloženo, jak směřjí s údaji

¹⁰² KOŠIČAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka 2013, s. 115.

¹⁰³ SVOBODA P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde, a. s. 2007, s. 104; POSPÍŠIL I.: Právo na soudní a jinou ochranu. In: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 728 a 734; např. rozsudek ve věci Georgiadis v. Řecko z roku 1997.

takto získanými nakládat.¹⁰⁴ Např. osobní údaje, resp. jejich zpracování v rámci znaleckého posudku, je chráněno povinností mlčenlivosti (§ 22 zákona č. 122/2013 Zb., o ochraně osobních údajů a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 84/2014 Zb.) nebo tím, že osobní údaje lze shromažďovat, uchovávat a zpracovávat jen pro stanovené účely (§ 5 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Krátkodobí, byť intenzivní zásah do soukromí, konkrétně osobní svobody, představuje předvedení. Opět můžeme konstatovat, že právní úprava obou správních řádů se v zásadě neodlišuje, předvedení může být účastník řízení a svědek (a to pouze oni), za podmínky, že se nedostaví bez náležité omluvy nebo závažných důvodů na předvolání. Vlastní předvedení provádí policie, v České republice také obecní policie.

Realizace předvedení není v žádném právním předpise stanovena, bude tu ovšem třeba uplatnit obecné zásady, zejména pak proporcionality a nezbytné nutnosti.¹⁰⁵ Plyne tak z ustanovení § 42 odst. 1 slovenského správního řádu, podle něhož lze k převedení sáhnout jen, nelze-li řízení bez osobní účasti předvolaného uskutečnit. V české právní úpravě obsahuje tuto podmínku § 59 správního řádu, podle něhož má být předvolán pouze ten, jehož osobní účast je při daném úkonu nutná.

Z toho mimo jiné plyne, že prohlásí-li povinný, že se dostaví dobrovolně, měl by jej předvádějící ke správnímu orgánu pouze doprovodit, jestliže by však odmítal usnesení respektovat, mohly by vůči němu být použity přiměřené donucovací prostředky.

Sporné je, zda lze při předvádění vstoupit do obydlí. Ani jeden procesní předpis takovou možnost výslovně neobsahuje a s ohledem na ústavní maxima, které takový zásah váží na zákonné zmocnění, lze mít za to, že při jeho absenci, to možné není. Správní orgán by musel použít jiný nástroj, zejména ukládání pořádkových pokut. Naproti tomu nelze vyloučit i nucené předvedení z místa nebo prostor, které jsou veřejně přístupné. Zde pak je třeba postupovat nejen v souladu se zákonem, ale i takovým způsobem, aby to u dotčené osoby nevyvolalo mimořádný stres.¹⁰⁶

K postižení rozmanitých aspektů soukromí nutně dochází při nuceném výkonu rozhodnutí, především pak tam, kde se jedná o přímé vynucení. V čl. 20 citovaného doporučení týkající se dobré správy jsou zmiňovány některé zásady, které by měly státí respektovat v právních úpravách výkonu rozhodnutí (execution of administrative decisions). Mezi jinými je to povinnost poskytnout soukromým osobám přiměřenou lhůtu k plnění povinností, které jim ukládá, ledaže se jedná o naléhavé případy a dále možnost provedení exekuce musí být výslovně zakotvena v zákoně. Soukromé osoby podléhající výkonu rozhodnutí jsou informovány o postupu a jeho důvodech a v neposlední řadě exekuční opatření musí být přiměřená, což platí jako o druhu použitých prostředků, tak i průběhu exekuce.

Pokud porovnáme oba procesní předpisy s těmito požadavky lze konstatovat, že jim svým obsahem vyhovují. Přímé vynucení, jímž bude soukromí postiženo nejrobusťněji, se provádí zejména vyklizením nějakého prostoru či místa, odebráním movité věci a předvedením. Výčet možných forem je tedy demonstrativní, což by, při přísném chápání požadavku legality exekuce a právní jistoty, mohlo vyvolávat otazníky, protože pojmově by mohly být použity i jiné prostředky. Garancí zde je, že i tyto, přímo neuvedené formy musí vyhovovat zásadě vhodnosti, přiměřenosti, účelnosti a dalším, což výslovně stanoví § 77 odst. 1 správního řádu z roku 1967 a plyne tak např. z § 126 odst. 6 správního řádu z roku 2004, kde je uloženo, aby

¹⁰⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. III. ÚS 35/01.

¹⁰⁵ Podrobnosti tu stanoví vnitřní pokyny vydané řídicími složkami daného veřejného sboru.

¹⁰⁶ Rozsudek Evropského soudu ve věci *Raninen v. Finsko* z roku 1997.

se při provádění prohlídek postupovalo zvláště šetrně.¹⁰⁷ Stejně zásady je třeba dodržovat i u jiných způsobů realizace exekuce, při nichž dochází k zásahu do soukromí nepřímou.

2.2.3. Ochrana osobních údajů – súčasť práva na ochranu súkromia

Medzinárodné aspekty. Právo na súkromie je základným ľudským právom. Súčasne je aj právom univerzálnym a preto sa právna ochrana osobných údajov zabezpečuje bez ohľadu na štátne občianstvo alebo pobyt fyzickej osoby.

Ochrana osobných údajov je dôležitou súčasťou ochrany práva na rešpektovanie súkromia a rodinného života, lebo osobné údaje predstavujú z právneho hľadiska špecifickú hodnotu a jednu zo stránok osobnosti človeka.

Potreba ochrany osobných údajov nadobudla osobitný význam v súvislosti s rozširovaním a zdokonaľovaním technológií pre ich uchovávanie a spracovanie. Od 70. rokov sa prijímali osobitné zákony na ochranu osobných údajov, ktorými disponujú verejnomocenské orgány, t. j. aj orgány verejnej správy.

Prvými dokumentmi odporúčajúcej povahy na pôde Rady Európy boli rezolúcia Výboru ministrov (73) 22 o ochrane súkromia osôb vo vzťahu k elektronickým informačným systémom v súkromnom sektore a rezolúcia Výboru ministrov (74) 29 o ochrane súkromia osôb vo vzťahu k elektronickým informačným systémom vo verejnom sektore.

Kľúčovú úlohu zohral *Dohovor o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov* z roku 1981. Táto medzinárodná zmluva a jej *Dodatkový protokol* z roku 1991 upravili základné princípy ochrany.

Podľa *Dohovoru o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov* osobné údaje:

- musia sa získavať a spracúvať korektným a zákonným spôsobom,
- smú sa uchovávať len na konkrétne a oprávnené účely,
- nesmú sa využívať spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s týmito účelmi,
- musia byť správne a v prípade potreby aj aktualizované,
- musia sa uchovávať v podobe, ktorá umožní identifikáciu dotknutej osoby, počas doby nie dlhšej, než sa požaduje na účely, pre ktoré sa uschovávajú.

Termín „zákonný spôsob získavania a spracovania osobných údajov“ znamená zaobchádzanie, ktoré je upravené zákonom vykonávané v súlade s účelom ustanoveným zákonom.

Slovo „korektné“ (fairly) vyjadruje požiadavku, aby spôsob získavania a spracovania osobných údajov bol voči dotknutej osobe transparentný a predvídateľný. Osobné údaje sa majú získavať minimálne s jej vedomím a nesmú spracovať proti vôli dotknutej osoby, pokiaľ povinnosť ich spracovania nevyplýva zo zákona alebo nemá zmluvnú povahu.¹⁰⁸

Za osobitné kategórie údajov, ktoré nemožno automatizovane spracúvať, ak vnútroštátne právo neposkytuje primerané záruky ich ochrany, považuje predmetná medzinárodná mluva osobné údaje odhaľujúce „rasový pôvod, politické postoje alebo náboženskú vieru či iný svetonázor, ako aj osobné údaje o zdraví a sexuálnom živote“. Rovnaké pravidlo sa použije aj vo vzťahu k osobným údajom, ktoré sa týkajú odsúdenia osoby.

¹⁰⁷ JEMELKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha : C. H. Beck 2013, s. 503.

¹⁰⁸ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 34.

Najdôležitejšou povinnosťou je prijatie primeraných bezpečnostných opatrení na ochranu osobných údajov v automatizovaných súboroch údajov pred náhodným alebo nepovoleným zničením alebo pred náhodnou stratou, ako aj pred nepovoleným prístupom, zmenami alebo šírením.

Dohovor o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov súčasne zakotvil právo dotknutej osoby:

a) dozvedieť sa o existencii automatizovaného súboru osobných údajov, jeho hlavných účeloch, ako aj o totožnosti a obvyklom mieste pobytu alebo o hlavnom mieste pôsobenia prevádzkovateľa tohto súboru,

b) získať v primeraných intervaloch a bez zbytočného odkladu alebo výdavkov potvrdenie o tom, či osobné údaje vzťahujúce sa na danú osobu sa uchovávajú v automatizovanom súbore údajov, a tiež získať tieto údaje v zrozumiteľnej podobe,

c) v prípade potreby dosiahnuť opravu alebo výmaz týchto údajov, ak boli spracované v rozpore s ustanoveniami zákona prijatého na vykonanie princípov uvedených v čl. 5 a 6 dohovoru,

d) uplatniť opravný prostriedok, ak sa nevyhovelo jej žiadosti o potvrdenie, oznámenie, opravu alebo o výmaz osobného údaju.

Dohovor sa stal východiskom pre ďalšie dokumenty Rady Európy. Ich cieľom bolo spresniť obsah a podmienky uplatňovania v nej uvedených princípov vo vybraných oblastiach verejných a iných služieb (napr. bankovníctvo, úverové služby, sociálne zabezpečenie, zdravotná starostlivosť, poisťovníctvo, služby zamestnanosti, štatistika, telekomunikačné služby, služby internetu).

Keďže verejná správa sa vníma taktiež ako služba verejnosti, do tejto skupiny sa zaraďuje aj:

– odporúčanie Výboru ministrov R (87) 15 o úprave používania osobných údajov v policajnom sektore,

– odporúčanie Výboru ministrov R (91) 10 o poskytovaní osobných údajov, ktoré majú k dispozícii verejné orgány, tretím stranám¹⁰⁹.

Definícia pojmu „osobné údaje“ podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 10 je identická s definíciou tohto pojmu v čl. 2 písm. a) Dohovoru o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov. Pre jej vymedzenie je podstatné, že ide o každú informáciu týkajúcu sa identifikovanej a identifikovateľnej fyzickej osoby.

Slovo „každá“ má zabezpečiť, aby sa ochrana vzťahovala na akýkoľvek údaj, ktorý vypovedá o určitej vlastnosti alebo o stave fyzickej osoby. Môžu mať charakter objektívny (napr. prítomnosť určitej látky v krvi osoby) i subjektívny (názory, vlastnosti). Nemusí sa týkať len súkromného a rodinného života vo vlastnom zmysle slova, ale aj akýchkoľvek druhov činnosti, ktoré jednotlivec vykonáva (pracovné vzťahy, ekonomické alebo sociálne správanie) a informácií o osobe bez ohľadu na jej postavenie alebo funkciu (napr. ako spotrebiteľa, pacienta, zamestnanca, zákazníka).

Z tohto dôvodu nemá žiadny právny význam rozlišovanie ohľadne formy alebo druhu nosiča, na ktorom sa osobný údaj uchováva. Forma môže byť abecedná, číselná, grafická,

¹⁰⁹ Kľúčovými právnym predpisom upravujúcim ochranu osobných údajov na Slovensku je zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov. Zákon je výsledkom transpozície smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane jednotlivcov pri spracúvaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES, L 281, 23. 11. 1995). Ciele a princípy, z ktorých vychádza Európska únia, sú v tejto oblasti rovnaké.

fotografická alebo zvuková. Informácia sa môže uchovávať v písomnej podobe, v pamäti počítača alebo na videozázname.

Údaj o osobe nestráca svoju povahu osobného údaju ani v prípade, ak je informácia nesprávna. *Informácia sa týka jednotlivca*, ak je o konkrétnom jednotlivcovi.

Osoba je *identifikovaná*, ak je v rámci skupiny osôb odlišená od ostatných. *Identifikovateľná* je vtedy, ak ešte nebola identifikovaná, ale jestvuje možnosť ju identifikovať prostredníctvom identifikátorov. Identifikátor umožňuje osobu určiť priamo (napr. menom a priezviskom) alebo nepriamo (prostredníctvom čísla sociálneho poistenia, pasu, evidenčného čísla auta) tak, že umožňuje, aby osoba bola spoznaná zúžením skupiny, do ktorej patrí (vek, povolanie atď.).

K určeniu subjektu môže niekedy postačiť jeden znak, zvyčajne však bude potrebných týchto znakov viac. Kým v malých komunitách postačí možno na určenie osoby len jeden údaj (napr. povolanie), ktorý bude mať následne povahu osobného údaju, vo väčších bude potrebných viac takýchto údajov. Osobným údajom nemusí byť meno a priezvisko a to dokonca ani v spojitosti s adresou, pretože v rovnakom mieste môže žiť i viac osôb s rovnakým menom a priezviskom. Naopak, osobným údajom bude spojenie mena, priezviska a rodného čísla, pretože na ich základe možno osobu vždy identifikovať.¹¹⁰

Nie je právne významné, aký počet identifikátorov je potrebný na určenie konkrétnej osoby, ak ich použitie vedie k jej zisteniu.

Osobu nemožno považovať za identifikovateľnú, ak by jej zistenie nebolo vôbec možné alebo ak by sa za týmto účelom muselo vynaložiť neúmerné úsilie, náklady alebo ak by si jej identifikácia vyžadovala neprímerane dlhý čas.

S prihliadnutím na účel odporúčania Výboru ministrov R (91) 10 je zrejmé, že v odporúčaní použitý pojem „verejné orgány“ (public bodies) je širší než pojem „orgán verejnej správy“ (public authority). Zahŕňa nielen orgány verejnej správy, ale aj ďalších vykonávateľov verejnej správy, napríklad verejnoprávne inštitúcie, verejnoprávne zariadenia a iné osoby, ktoré poskytujú verejné služby alebo vykonávajú úlohy vo verejnom záujme.

Pojem sa kryje s pojmom „prevádzkovateľ súboru“ podľa čl. 2 písm. d) Dohovoru o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov. Ten pokrýva právnické a fyzické osoby, orgány verejnej správy, inštitúcie a iné orgány príslušné podľa vnútroštátneho práva „rozhodovať o účele automatizovaného súboru údajov o tom, aké kategórie osobných údajov sa majú uchovávať a aké operácie by sa mali na ne uplatniť“.

I keď odporúčanie Výboru ministrov R (91) 10 umožňuje členskému štátu Rady Európy rozšíriť rozsah pojmu „verejný orgán“, znamená to preň len možnosť podrobnejšie definovať subjekty spĺňajúce podľa jeho vnútroštátnej právne úpravy vlastnosti uvedené v odporúčaní.

Z definície pojmu „súbory prístupné tretím stranám“ uvedenej v dodatku k odporúčaní Výboru ministrov R (91) 10 vyplýva, že prístup *verejnosti* ako aj *osôb s osobitným záujmom* k informačným súborom obsahujúcim osobné údaje je možný nielen na základe individuálnej žiadosti, ale i prostredníctvom aktívneho šírenia informácií. V oboch prípadoch je však potrebné dbať na ochranu súkromia dotknutých osôb. Pojem „tretie strany“ pritom zahŕňa len právnické a fyzické osoby, t. j. súkromné osoby.

Základnou požiadavkou na zabezpečenie ochrany súkromia v rámci zásad ochrany osobných údajov je, aby štát garantoval *bezpečnostné opatrenia a záruky* brániace

¹¹⁰ MATES, P. – NEUWIRT, K.: Právny úprava ochrany osobných údajů v ČR. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Vybrané předpisy Evropských společenství. Poznámkové vydání se zapracovanou důvodovou zprávou. Praha : IFEC 2000, s. 10.

nenáležitému zasahovaniu do súkromia dotknutých osôb, najmä ak sa informácie poskytujú elektronickou formou.

V praxi je potrebné zabezpečiť primeranú úroveň ochrany verejne dostupných dokumentov obsahujúcich osobné údaje. Slobodný a informovaný súhlas dotknutej osoby sa považuje za súčasť takýchto opatrení a záruk, rovnako ako povinnosť informovať dotknutú osobu o povahe zhromažďovania, právnom základe a účele zhromažďovania a spracovania údajov, vrátane povinnosti informovať o verejnom záujme, ktorý odôvodňuje ich sprístupnenie.¹¹¹

Vykonávatelia verejnej správy sú oprávnení zhromažďovať osobné údaje *len na účely, ktoré súvisia s výkonom ich zákonom vymedzenej kompetencie*.

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 10 zdôrazňuje nevyhnutnosť *legálneho základu prenosu* údajov. Prenos musí byť *dovolený*. Uvedená skutočnosť musí vyplývať z osobitných predpisov. Ak takáto osobitná právna úprava v členskom štáte Rady Európy nejestvuje, dotknutá osoba musí *vopred* poskytnúť slobodný a informovaný súhlas.

Sloboda súhlasu je dôležitou právnou zárukou ochrany práva dotknutých osôb na súkromie. Dotknuté osoby k súhlasu nemožno priamo ani nepriamo nútiť. Súhlas je právny úkon. Zákony členských štátov Rady Európy musia garantovať, že súhlas bude závisieť výlučne od rozhodnutia dotknutej osoby, ktorá nesmie byť v tomto ohľade nijakým spôsobom ovplyvňovaná.

Vedomý súhlas je súhlas, pri ktorom si dotknutá osoba uvedomuje právne dôsledky svojho konania, ktoré v súvislosti so spracovaním jej osobného údaju môžu nastať.

Ak *tretia strana* spracúva poskytnuté osobné údaje, musí dodržiavať všeobecne záväznú právne predpisy na ochranu osobných údajov. Tieto by mali upravovať nielen pravidlá pre spracovanie osobných údajov, ale aj pre ich uchovávanie. Tým sa má zabezpečiť ochrana osobných údajov aj po tom, ako ich verejné orgány sprístupnia súkromným osobám.

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 10 používa pojem „citlivé údaje“ (sensitive data) v kontexte čl. 6 Dohovoru, ktorý sa znieňuje o tzv. osobitných kategóriách údajov. Tie majú spoločné to, že vzhľadom na ich vymedzený obsah nie sú všeobecne prístupiteľné tretej strane. Ich ochrana je tak prísnejšia. Základnou povinnosťou členského štátu Rady Európy vo vzťahu k citlivým údajom je zabezpečiť, aby sa neuchovávali v súboroch, ktoré sú vo všeobecnosti prístupné tretím stranám. Pokiaľ odporúčanie vyžaduje, aby sa dotknutej osobe poskytli primerané ochranné opatrenia a záruky, je ich potrebné vykladať v súlade s čl. 6 Dohovoru o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov.

Za osobitnú kategóriu osobných údajov, ktoré nemožno považovať za citlivé údaje, avšak sú spôsobilé dotknúť sa záujmu na ochrane osobných údajov, najmä ak by boli všeobecne prístupné verejnosti, sú predovšetkým údaje o osobnom stave (údaje o sobášii, o rozvode atď.). Členské štáty Rady Európy by preto mali upraviť špeciálne pravidlá, pokiaľ ide o spracúvanie a uchovávanie údajov tohto druhu¹¹² (napr. zakotvenie požiadavky, aby prístupnenie takéhoto údaju bolo možné len na základe žiadosti konkrétnej osoby, ktorá má právny záujem odôvodňujúci jej nahliadnutie do úradnej evidencie).

Špeciálne opatrenia a záruky sa musia zabezpečiť v prípade automatizovaného spracovania osobných údajov v súvislosti s on-line prístupom k takýmto údajom.

¹¹¹ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 481.

¹¹² The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 484.

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 10 vyjadruje pravidlá týkajúce sa *postupov tretích strán pri spracovaní osobných údajov získaných z verejne prístupných súborov*, ktoré do nich dotknutá osoba poskytla na základe zákonnej povinnosti alebo dobrovoľne.

Zákonná povinnosť poskytnúť osobný údaj vyjadruje nielen priamu povinnosť ustanovenú zákonom poskytnúť určitý osobný údaj, ale nepriamo môže vyplývať z právnej úpravy aj vtedy, ak podmienkou pre uplatnenie zákonného práva je poskytnutie osobného údaju (napr. žiadosť o priznanie sociálnej dávky).

Prvým základným predpokladom ochrany dotknutých osôb je, aby tretie osoby nespracúvali také osobné údaje získané z informačných zdrojov orgánov verejnej správy, ktoré boli zhromaždené a spracované bez výslovného a informovaného súhlasu dotknutej osoby, ak nejde o osobný údaj, ktorý musí osoba poskytnúť na základe zákona. V prípade, že dotknutej osobe takáto zákonná povinnosť nevyplýva, má mať právo svoj súhlas kedykoľvek odvolať.

Druhým základným predpokladom ochrany osôb je zabezpečiť, aby tretie osoby, ktoré vytvorili súbory s osobnými údajmi získanými z verejne prístupných súborov, boli povinné dodržiavať požiadavky na ich ochranu ustanovené vnútroštátnou úpravou.

Vnútroštátna právna úprava členského štátu Rady Európy by mala garantovať osobe, v prípade, že neexistuje povinnosť uchovávanía osobných údajov v súbore prístupnom tretím stranám, právo byť poučenou pred alebo najneskôr počas ich zberu o jej práve:

- nemať svoje údaje uložené v súbore prístupnom tretím stranám,
- vyžadovať, aby sa zabezpečilo, že tretie strany budú mať prístup k jej osobným údajom, avšak nebudú ich môcť spracúvať,
- nesúhlasit' s ich ďalším spracovaním tretími stranami,
- na výmaz osobného údaju.

Podľa bodu 6. 3 odporúčania Výboru ministrov R (91) 10 má mať dotknutá osoba všetky práva na ochranu aj v prípade, ak tretia strana vytvorí súbor s jej osobnými údajmi získanými z verejne prístupných zdrojov. Odporúčanie tu má na mysli práva podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov, ktoré si môže dotknutá osoba uplatniť vždy, keď bol jej osobný údaj treťou stranou spracovaný v rozpore s ustanoveniami vnútroštátneho poriadku.

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 10 však v odseku 2 bodu 6. 3 výslovne zdôrazňuje aj právo dotknutej osoby na výmaz osobného údaju zo súboru vytvoreného treťou stranou. Dotknutá osoba je nositeľom tohto práva vždy, bez ohľadu na to, či spracovanie osobného údaju bolo vykonané v rozpore s ustanoveniami vnútroštátneho poriadku.¹¹³

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 10 zakazuje vytvárať nové súbory ich prepájaním (t. j. spájaním, zlučovaním alebo sťahovaním súborov osobných údajov) s cieľom rozšíriť jestvujúce súbory alebo údaje v prípade, ak by sa na to mali použiť súbory alebo osobné údaje, ktoré sú v dispozícii orgánov verejnej správy. Zákaz sa však neuplatní, pokiaľ takéto prepájanie vnútroštátna právna úprava členského štátu výslovne neumožňuje. Legálna možnosť takéhoto postupu tretej osoby je podmienená zabezpečením náležitých ochranných opatrení voči dotknutej osobe zahŕňajúcich i jej súhlas na takéto úkony.

Pravidlá vyjadrené v odporúčaní Výboru ministrov R (91) 10 sa vzťahujú aj na *cezhraničné poskytovanie osobných údajov* v dispozícii orgánov tých štátov, ktoré ratifikovali Dohovor o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov. Žiadne

¹¹³ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 488.

obmedzenia by sa však nemali uplatňovať ani voči tým štátom, ktoré túto medzinárodnú zmluvu neratifikovali, ale ich právna úprava vyhovuje jej požiadavkám a požiadavkám odporúčania Výboru ministrov R (91) 10. Odporúčanie poskytuje aj návod, ako postupovať voči štátom, ktoré nemajú zabezpečenú ochranu osobných údajov na takejto úrovni.

Štát je povinný zabezpečiť ochranu práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života. Musí sa nielen zdržať neoprávnených zásahov do tohto práva, ale musí byť aktívny aj v tom smere, aby vytvoril stav, ktorým sa predchádza alebo zamedzuje porušenie práva na súkromie.

V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva štát zabezpečuje ochranu práva podľa čl. 8 Dohovoru vo vzťahoch horizontálnych, keď právo osoby na súkromie môže byť dotknuté správaním inej súkromnej osoby, ako aj vo vertikálnych vzťahoch, t. j. vo vzťahoch vznikajúcich medzi vykonávateľmi verejnej správy a adresátmi tohto výkonu.

2.3. Verejnoprávne aspekty ochrany vlastníckeho práva

2.3.1. Vlastnícke právo a Dodatokový protokol č. 1 Dohovoru

Listina základných práv a slobôd (čl. 11) ako aj Ústava Slovenskej republiky (čl. 20) zakotvujú v odseku 1 rovnaký zákonný obsah *vlastníckeho práva* všetkých vlastníkov. Obsahom tohto vecného práva je oprávnenie:

- vec držať,
- užívať,
- brať z nej plody a iné úžitky a
- nakladať s ňou.

Realizácia týchto čiastkových práv je obsahom práva zaručeného v čl. 1 Dodatokového protokolu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako „Dohovor“), a to *práva pokojne užívať svoj majetok*. Pojem „užívanie“ je tradične spojené najmä s pojmom držba a jeho základným obsahovým znakom je oprávnenie mať právo majetkového charakteru vo svojej držbe a užívať ho.¹¹⁴

Dodatkový protokol č. 1 Dohovoru v čl. 1 zakotvuje *právo na ochranu majetku* nasledovne: „Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravid užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom alebo zabezpečil platenie daní alebo iných poplatkov alebo pokút.“

Z povahy a cieľa úpravy Dohovoru vyplýva, že čl. 1 Dodatokového protokolu č. 1 k Dohovoru je zásadne aplikovateľný na ochranu *súkromného* majetku.

Pojem „majetok“ v čl. 1 Dodatokového protokolu č. 1 Dohovoru má *autonómny dosah*. To znamená, že sa neobmedzuje na vlastníctvo hmotného majetku a je nezávislý na formálnych kvalifikáciách vo vnútroštátnom práve.

Predmetom ochrany je už existujúce vlastníctvo a nie právo na nadobudnutie majetku. „Existujúcim majetkom“ sú tiež majetkové hodnoty, vrátane pohľadávok, na základe ktorých môže sťažovateľ tvrdiť, že má prinajmenšom „legitímnu nádej“ na ich zhodnotenie.

¹¹⁴ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 866.

„Legitímna nádej“ musí byť pritom založená na rozumne odôvodnenej viere v právny akt, ktorý má solídny právny základ a dopad na vlastnícke práva. Za majetok sa nepovažuje nádej na uznanie bývalého vlastníckeho práva, ktorého výkon už dlho nie je efektívny, ani podmienená pohľadávka, ktorá je premlčaná pre nerealizáciu podmienky.

Do majetku chráneného čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru patrí nielen hmotný (hnuteľný a nehnuteľný), ale aj nehmotný majetok. Ide predovšetkým o práva spojené s právom na pokojné užívanie majetku (najmä nájomné práva). Patria sem aj iné vecné práva, ako napríklad vecné bremená, ale aj pohľadávky.

Z uvedeného možno teda uzavrieť, že pod pojem „majetok“ podľa čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru možno zaradiť hmotné i nehmotné právo, ktoré:

- má ekonomickú hodnotu (charakter),
- je aktuálne a existujúce,
- je presne identifikovateľné.¹¹⁵

Z čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru možno odvodiť nasledujúce práva zaručené touto medzinárodnou zmluvou:

- právo na pokojné užívanie majetku,
- právo nebyť zbavený majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva,
- právo štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

Právo na pokojné užívanie majetku je zaručené vtedy, ak právna úprava zabezpečuje možnosť vlastníčkovi realizovať obsah jeho vlastníckeho práva s tým, že ostatné osoby majú povinnosť do vlastníckých práv nezasahovať.

Vo všetkých prípadoch ide o situáciu, keď z právneho hľadiska nemožno hovoriť o práve štátu upraviť zákonom užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom tak, ako to má na mysli tretia veta čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru. Samotný výkon žiadneho z čiastkových obsahových práv vlastníka, nie je z dôvodu všeobecného záujmu zúžený, resp. úplne vylúčený. Hranice legálneho výkonu tohto základného práva sú dané len hranicami výkonu základných práv iných osôb. Spôsobenie nepriaznivého následku výkonom vlastníckeho práva (ujma práv iných alebo rozpor so všeobecným záujmom chráneným zákonom) je však protiprávne.

Uvedenú požiadavku v podobe generálneho zákazu nespôsobovať nepriaznivý následok využívaním vlastníckeho práva vyjadruje čl. 11 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd nasledovne: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Rovnakú dikciu používa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Právo štátu na zásah do práva na pokojné užívanie majetku – kritériá. I keď tretia veta čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru explicitne vyjadruje právo štátu zasiahnuť do práva súkromnej osoby na pokojné užívanie jej majetku, v skutočnosti predstavuje ochranu vlastníka pred takými zásahmi zo strany štátu, ktoré nemožno považovať za legálne, legitímne a proporcionálne.

¹¹⁵ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 869 – 886.

Zásah štátu do práva vlastníka na pokojné užívanie veci je z pohľadu medzinárodnej zmluvy prípustný a ospravedlniteľný, len ak má oporu v zákone, sleduje účel zákonnej úpravy a je primeraný.

O zásahu štátu, ktorý má z právneho hľadiska *charakter obmedzenia vlastníckeho práva sensu stricto*, možno hovoriť iba v situácii, keď dochádza k čiastočnému obmedzeniu niektorého z oprávnení vlastníka k veci, ako i v situácii, keď dochádza k ich úplnému obmedzeniu, t. j. k ich odňatiu. Na takýto druh zásahu štátu je potrebné aplikovať druhú vetu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Právomoc štátu podľa tretej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru upraviť zákonom *užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom* musí rešpektovať ústavnoprávnu dikciu čl. 4 Listiny základných práv a slobôd (rovnako tak čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky). Ide v zásade o také obmedzenia, ktoré limitujú vlastníka v realizácii jeho vlastníckeho práva, ale na rozdiel od inštitútu núteného obmedzenia vlastníckeho práva *nevyklúčujú ani jedno z obsahových vecných oprávnení vlastníka k veci*.

Kým tretia veta čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru vyjadruje rovnováhu medzi ochranou práva vlastníka pokojne užívať svoj majetok a požiadavkami všeobecného záujmu, druhá veta čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru vyjadruje jeho *právo nebyť zbavený majetku*, pokiaľ nie sú splnené podmienky ustanovené zákonom a všeobecnými zásadami medzinárodného práva.

Legalita, legitímnosť a proporcionalita sú kritériá, ktoré sa využívajú pri posúdení toho, do akej miery bol zásah verejnej moci do právneho postavenia vlastníka ospravedlniteľný, či už z hľadiska ústavnoprávneho alebo z hľadiska jeho medzinárodnoprávnej ochrany zaručenej Dohovorom. V zásade sa totiž obmedzenia vlastníckeho práva pripúšťajú, avšak len spôsobom a do tej miery, ktorá je spravodlivá.

Uvedenými kritériami sa treba riadiť nielen v prípadoch, keď dochádza k vyvlastneniu alebo k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva, ale aj v prípadoch, keď štát vo verejnom záujme upraví spôsob užívania majetku vlastníka bez toho, aby ho z právneho hľadiska zbavil jeho majetku.

Legalita. Podľa čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru „nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravil užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom“. Medzinárodný dohovor tak výslovne zdôrazňuje princíp legality v súvislosti s ochranou vlastníckeho práva.

V právnom a demokratickom štáte je dôležité dodržiavať požiadavky na ukladanie povinností ako aj na obmedzovanie základných práv a slobôd. Všeobecné pravidlá v tomto smere zakotvuje čl. 4 Listiny základných práv a slobôd a čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky. Musia sa dodržiavať vždy, teda aj v situácii, keď možnosť obmedziť základné právo alebo slobodu vyplýva explicitne a priamo z ústavného poriadku.

Vlastnícke právo patrí *de constitutione lata* medzi základné práva, pri ktorých možnosť a dôvody ich obmedzenia zákonom je výslovne zmienená priamo v ústavnom poriadku (čl. 11 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, čl. 20 ods. 3 až 5 Ústavy Slovenskej republiky).

Zásada výhrady zákona kladie určité požiadavky aj na obsah zákonnej úpravy, ktorá je vykonaním možnosti obmedziť vlastnícke právo na základe splnomocnenia ústavodarcu. Princíp legality „vyžaduje, aby: (a) podstatné otázky boli upravené zákonom, (b) právna

norma ich upravujúca musí minimálne obsahovať skutkovú podstatu a následok a (c) čím podstatnejšia (dôležitejšia) upravovaná matéria je, tým podrobnejšia musí byť úprava.¹¹⁶

Legitímnosť. Požiadavku legitímnosti zásahu do základného práva zakotvuje čl. 4 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel.*“

Podstatou základného práva je to, na čom je založené. Jeho zmyslom je potom to, na čo slúži. Nedbaním na podstatu a zmysel základných práv by bolo, keby zákon obmedzujúci niektoré v ústave zakotvené právo toto právo poprel alebo keby sa preukázalo, že určité právo občan nemôže reálne uplatniť, pretože nebol vydaný zákon na jeho vykonanie.¹¹⁷

Okrem toho Ústava Slovenskej republiky v čl. 13 ods. 4 zakotvuje, že „*takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.*“ To inými slovami znamená, že nesmú byť zneužitá na iné účely, než pre ktoré boli ustanovené.

Rovnakú požiadavku obsahuje aj čl. 18 Dohovoru. „*Pokiaľ ide o účel, pre ktorý možno právo obmedziť, zaoberá sa ním Európsky súd pre ľudské práva výslovne najmä vtedy, ak sa štát dovoľáva toho, že určitým opatrením chce dosiahnuť ciele, ktoré nie sú súladné s Dohovorom.*“¹¹⁸

Dohovor za legitímny dôvod zásahu štátu do vlastníckeho práva považuje *verejný záujem* (druhá veta čl. 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru) a *všeobecný záujem* (tretia veta čl. 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru) bez bližšieho vymedzenia jeho obsahu.

Rovnako Listina základných práv a slobôd a Ústava Slovenskej republiky používa pojem „*verejný záujem*“, keď ustanovujú podmienky, pre ktoré môže byť osoba pozbavená práva na majetok („*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastníckého práva je možné ve veřejném zájmu*“), alebo pojem „*všeobecný záujem*“, keď ustanovujú zákaz zneužitia výkonu vlastníckeho práva („*nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom*“).

Pojmom „*verejný záujem*“ sa zaoberal v jednom zo svojich náleзов Ústavný súd Českej republiky (I. ÚS 198/95). V tomto náleze vyslovil, že nie každý kolektívny záujem možno označiť za verejný záujem. Verejný záujem je podľa ústavného sudu potrebné chápať ako taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecný alebo za všeobecne prospešný.

Vzhľadom na účel úpravy druhej a tretej vety čl. 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru možno odvodiť, že rozdielnosť použitej terminológie v medzinárodnej zmluve má vystihnúť požiadavku, aby sa uplatnenie právomoci štátu zbaviť osobu jej majetku realizovalo za prísnejších podmienok, než je tomu pri úprave užívania majetku odôvodnenej všeobecným záujmom. To isté by malo platiť aj pri interpretácii vnútroštátnej právnej úpravy.

Proporcionalita. Do roku 1982 štrasburské orgány ochrany práva skúmali v rámci ochrany vlastníckeho práva garantovaného čl. 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru len legalitu a legitimitu zásahov štátu do tohto práva. Kľúčovým pre rozsah európskej ochrany vlastníckeho práva sa stalo rozhodnutie vo veci *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko* (z 23. septembra 1982 Annuaire, č. 52). Po prijatí predmetného rozhodnutia sa preskúvanie opodstatnenosti zásahov štátu rozšírilo o proporcionalitu – hľadanie spravodlivej rovnováhy

¹¹⁶ WAGNEROVÁ, E. in: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 25.

¹¹⁷ SOMOROVÁ, L. in: ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 100.

¹¹⁸ WAGNEROVÁ, E. in: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 130.

medzi záujmami spoločnosti (v jej mene štát zasahuje do vlastníckeho práva) a záujmami jednotlivca, do vlastníckeho práva ktorého štát zasahuje.

Vo veci *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko* šlo o dlhodobé povolenie na vyvlastnenie a s tým spojený zákaz stavby na pozemku, ktorý sa vzťahoval na dedičov. Sťažovatelia tvrdili, že dlhá doba platnosti povolenia na vyvlastnenie (23, resp. 8 rokov) sprevádzaná zákazom stavby (25, resp. 20 rokov) mala nepriaznivé dôsledky na ich právo pokojne užívať svoj majetok. Predmetné povolenia a zákazy znamenali pre výkon ich práva pokojne užívať majetok také obmedzenia, ktoré boli extrémne neprimerané a neoprávňovali ich na odškodnenie. Vláda zastávala stanovisko, že predmetné povolenia a zákazy boli neoddeliteľnou súčasťou urbanistického plánovania a neovplyvnili právo majiteľov pokojne užívať svoj majetok.

Povolenie na vyvlastnenie nepriaznivo ovplyvnilo samotnú podstatu vlastníctva tým, že vopred oprávňovalo mesto Štokholm k legitímnemu vyvlastneniu, kedykoľvek to uzná za vhodné. Podľa názoru Súdu účinky týchto opatrení nebolo možné porovnávať so zbavením majetku. Majitelia mohli svoj majetok užívať a možnosť ich predaja stále existovala, aj keď sa stalo omnoho ťažším tento majetok predat', lebo podliehal režimu povolenia k vyvlastneniu a zakazu stavby. Preto tu nebol priestor pre aplikáciu druhej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru. Keďže išlo o prvý krok v konaní vedúcom k zbaveniu majetku, spadalo pod rozsah tejto tretej vety a bolo ho preto potrebné posudzovať podľa prvej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Existencia zakazu stavby v priebehu uvedenej doby ešte viac zhoršovala účinky vyvolané povolením na vyvlastnenie. Vo vzájomnej kombinácii vytvorili obe tieto opatrenia situáciu, ktorá narušila spravodlivú rovnováhu medzi ochranou práva pokojne užívať svoj majetok a požiadavkami všeobecného záujmu.¹¹⁹

Z uvedeného prípadu vyplýva, že Európsky súd pre ľudské práva si vypomáha princípom proporcionality, keď správanie štátu dostáva vlastníka do nepriaznivej situácie v dôsledku toho, že sa vytvára status na pomedzí medzi statusom chráneným druhou a treťou vetou čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Obdobne tomu tak bolo aj vo veci *Elia S. r. I. v. Taliansko* (rozhodnutie z 2. augusta 2001 týkajúce sa sťažnosti č. 37710/97). V tomto prípade bolo ešte v roku 1967 Mestským úradom rozhodnuté, že na pozemkoch sťažovateľky bude vytvorený verejný park a stanovil zákaz stavebných prác pre účely vyvlastnenia.

Súd konštatoval, že dôsledky príslušných opatrení nie sú také, aby ich bolo možné kvalifikovať ako pozbavenie vlastníctva, pretože sťažovateľka neprišla ani o prístup k pozemku, ani o kontrolu nad ním a mala možnosť, aj keď sťaženú, pozemok predat'. Zároveň tieto opatrenia nemožno zaradiť ani pod pojem úpravy užívania majetku, pretože zákaz stavebných prác bol spojený s účelom ich vyvlastnenia. Súd skúmal, či bola dodržaná spravodlivá rovnováha medzi verejným a súkromným záujmom. V neprospech súkromného záujmu hovorila najmä neistota znásobená neexistenciou akéhokoľvek účinného vnútroštátneho prostriedku spôsobilého inkriminovanú situáciu napraviť v spojení s prekážkou plného užívania vlastníckeho práva a absenciou odškodnenia. Súd dospel k záveru, že sťažovateľka musela niesť zvláštne a nadmerné bremeno, ktoré porušilo spravodlivú rovnováhu.¹²⁰

Ďalším príkladom z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je prípad *Skärby a ostatní v. Švédsko* (rozhodnutie z 28. júna 1990). Sťažovatelia boli vlastníckmi farmy

¹¹⁹ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 887 – 888.

¹²⁰ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 889.

v južnom Švédsku v oblasti zátoky Skaene, ktorá bola v roku 1987 vyhlásená zákonom o ochrane prírody za prírodnú pamiatku. Na svojom pozemku chceli realizovať stavbu, avšak úrad im zamietol vydať stavebné povolenie na základe ich žiadosti.

Európska komisia pre ľudské práva musela posúdiť, či odmietnutie stavebného povolenia bolo „nevyhnutným na úpravu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom“. V tomto kontexte bolo úlohou Komisie dohliadať na zákonnosť, účel a primeranosť rozhodnutí prijatých vnútroštátnymi orgánmi. Otázka proporcionality vyžadovala určiť, či existoval rozumný vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným účelom.

V súvislosti s primeranosťou medzi zasahovaním do majetkových práv sťažovateľa a sledovaným všeobecným záujmom Komisia pripomenula, že právo stavby na pozemkoch sťažovateľa je upravené stavebným zákonom a stavebným plánom. Stavba navrhnutá sťažovateľmi týmto aktom odporuje a výnimku im miestny stavebný orgán v rámci svojho diskrečného práva neudelil. Komisia konštatovala, že rozhodnutie stavebného orgánu odmietnuť stavebné povolenie na stavbu konkrétnych budov navrhnutých v žiadosti sťažovateľov o stavebné povolenie nemožno považovať za neprimerané legitímnemu účelu.¹²¹

Zmyslom princípu proporcionality je zabezpečiť, aby nebola výhrada zákona použitia k závažnejšiemu než naozaj nevyhnutnému obmedzeniu základných práv. Explicitne ho vyjadruje čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere“ (porovnaj dikciu čl. 11 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd). Ako všeobecný princíp sa však uplatní aj v ostatných prípadoch, v ktorých dochádza k obmedzeniu vlastníckeho práva, a to aj keď by sa o ňom zákonná úprava výslovne nezmenila.

Literatúra rovnako ako judikatúra diferencujú princíp proporcionality do nasledujúcich troch čiastkových príkazov: (a) vhodnosť (spôsobilosť) prostriedku pre dosiahnutie určitého účelu (cieľa), (b) potrebnosť (nevyhnutnosť) použitia práve a len zákonodarcom vybraného prostriedku, (c) proporcionálnosť (v užšom zmysle), resp. primeranosť zákonodarcom vybraného prostriedku v relácii k dotknutému právnomu statku – základnému právu (v poslednom čase sa v Európe vyskytuje označenie spravodlivá únosnosť či ako „to, čo možno spravodlivo vyžadovať“).

Prijaté obmedzujúce opatrenia je vhodné (spôsobilé) dosiahnuť určitý účel (cieľ), ak sa s jeho pomocou môže priblížiť žiaduci účinok. Opatrenie naopak nie je vhodné, ak sťažuje dosiahnutie zamýšľaného cieľa alebo nemá žiadny účinok s ohľadom na stanovený cieľ.

Súdy obvykle preskúmajujú, či opatrenie nie je celkom nevhodné, alebo objektívne nevhodné, zásadne nevhodné a pod. Vhodnosť nie je identická s účelnosťou, lebo vhodnosť je tu právny pojem, zatiaľ čo účelnosť je hodnotový súd.

Za potrebný (nevyhnutný) prostriedok je treba považovať prostriedok vtedy, ak zákonodarcia nemohol zvoliť iný, rovnako účinný, avšak základné právo menej obmedzujúci prostriedok. Potrebnosť preto nie je daná v prípade, keď rovnaký výsledok možno dosiahnuť za použitia takého prostriedku, ktorý predstavuje miernejší zásah do sféry chránenej základným právom.

Proporcionálnosť v užšom zmysle – ide o nastavenie relácie medzi dvomi veličinami, a to medzi účelom a prostriedkom. Obeť prinesená v podobe obmedzenia (zásahu do) do základného práva sa nesmie dostať do nepomeru s úžitkom, ktorý bol obmedzením základného práva dosiahnutý v prospech verejnosti.¹²²

¹²¹ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 922 – 923.

¹²² WAGNEROVÁ, E. in: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 26 – 27.

Právo štátu upraviť zákonom užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom.

Dohovor v tretej vete čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru zakotvuje právo prijímať zákony, ktoré štáty považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom.

Zásah štátu do práva na pokojné užívanie majetku je prípustný, ak má oporu v zákone, sleduje účel zákonnej úpravy a je primeraný.

Medzi *legitímne dôvody* takéhoto zásahu, podľa rozhodnutí štrasburských orgánov ochrany práva, patria „najmä otázky spojené s udeľovaním stavebných povolení, so znižovaním hodnoty majetku v dôsledku rôznych konaní štátu, s núteným výkonom určitých činností spojených s užívaním majetku, resp. zákazom vykonávania určitých činností“.¹²³

Vôľa štátu je v tomto smere autonómna. Štát má pomerne široký rozsah voľnej úvahy vo vzťahu k výberu prostriedkov, ako aj k posúdeniu, či dôsledky donútenia sú opodstatnené z hľadiska všeobecného záujmu. Je tomu tak preto, lebo v týchto prípadoch nedochádza k obmedzeniu žiadnej z obsahových zložiek vlastníckeho práva.

Zásah nemá charakter *individuálny*, ale všeobecný v tom smere, že štát upravuje právo užívania majetku zákonom formou:

- povinností vlastníka veci,
- zákazov alebo
- určenia záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva.

Všeobecnosť zásahu je zabezpečená tým, že sa vzťahuje na skupinu prípadov neurčitého počtu. Musí pritom napĺňať požiadavku čl. 4 ods. 3 Listiny základných práv slobôd, podľa ktorého „zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky“ (pozri tiež čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). Prameňom úpravy takéhoto zásahu je vždy prameň verejného práva.

Kľúčovou otázkou je, či povinnosť vlastníka veci, zákaz alebo určenie záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva má za následok čiastočné obmedzenie niektorého z oprávnení vlastníka k veci alebo ich úplné obmedzenie, t. j. ich odňatie. Ak by takýto následok mali, ochrana vlastníka spadá pod režim druhej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Ako príklad v tomto smere možno uviesť vec *Alatulkkila a ostatní v. Fínsko* (rozhodnutie z 28. júla 2005 týkajúce sa sťažnosti č. 33538/96), ktorý sa týkal zákazu lovu rýb. Predmetný zásah zo strany štátu však nezbavil sťažovateľov úplne práva rybolovu v určených vodných plochách. Rybári, ktorých sa zákaz rybolovu dotkol, získali odškodnenie za svoje finančné straty. Súd preto rozhodol, že kontrola využívania vodných plôch bola v súlade s požiadavkami čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.¹²⁴

V slovenskej a v českej právnej úprave sa väčšina zásahov štátu podľa tretej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru týka *ius utendi* a *ius fruendi*. Existujú však taktiež zákonné opatrenia, ktoré sa vzťahujú na právo s predmetom vlastníctva nakladať (*ius disponendi*).

Odborná literatúra ich považuje z právneho hľadiska za obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 4 Listiny základných práv a slobôd a čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky. Keďže nejde o prípad vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia podľa čl. 11 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd a podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, vlastník veci

¹²³ WAGNEROVÁ, E. in: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 922.

¹²⁴ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 928.

nemá nárok na primeranú náhradu za takéto „obmedzenie“ vlastníckeho práva vo všeobecnom záujme. Mnohé z týchto zásahov pritom vyplývajú z medzinárodných zmlúv alebo z právne záväzných aktov Európskej únie, ktoré je Česká republika a Slovenská republika povinná transponovať do právneho poriadku.

Právo nebyť zbavený majetku. Druhá veta čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru upravuje právo súkromnej osoby na to, aby nebola zbavená majetku zásahom zo strany štátu, t. j. proti jej vôli.

Uvedený zákaz však nie je absolútny. Štát môže zbaviť fyzickú a právnickú osobu majetku na základe zákona, v prípade verejného záujmu a pri rešpektovaní všeobecných zásad medzinárodného práva. Ide však o výnimočné opatrenie, ktorého adekvátnosť posudzujú štrasburské orgány ochrany práva najmä z pohľadu: a) existencie verejného záujmu, b) spravodlivého vyrovnanie vo vzťahu k odškodneniu c) dodržania procesných pravidiel.¹²⁵

Ústavnoprávna ochrana vlastníka veci na Slovensku a v Českej republike je garantovaná v čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a v čl. 11 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*“.

Z dikcie ústavnoprávnej úpravy vyplýva, že inštitútu vyvlastnenia, ktorého dôsledkom je odňatie všetkých oprávnení tvoriacich obsah vlastníckeho práva vlastníkovi, je *de constitutione lata* na rovnakú úroveň postavený inštitút núteného obmedzenia vlastníckeho práva.

Nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Z právneho hľadiska nejde o *vyvlastnenie* (lebo nedochádza k trvalému zániku všetkých vlastníckych práv subjektu k veci a k ich prechodu na inú osobu na základe rozhodnutia verejno-mocenského orgánu). Odňatie sa najčastejšie týka práva vlastníka užívať vec a brať z nej plody a iné úžitky. Čiastkové právo, ktoré je súčasťou obsahu vlastníckeho práva, neprechádza síce na inú osobu, vlastník veci ho však nemôže realizovať a to dovtedy, dokiaľ trvá verejný záujem na nútenom obmedzení vlastníckeho práva. Z tohto hľadiska má predmetný inštitút dočasný charakter, i keď dlhodobosť jeho trvania nie je vylúčená.

Platné predpisy v takom prípade priznávajú *vlastníkovi právo na náhradu*. Z právneho hľadiska nejde o náhradu škody. Je tomu tak aj preto, lebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva nie je dôsledkom právom aprobovaného správania štátu a absentuje prvok protiprávnosti výsledku. Podmienky a spôsob uplatňovania nároku zo strany vlastníka zakotvujú predpisy *verejného práva*, nie predpisy súkromného práva.

Vyvlastnenie. Expropriácia je právny inštitút, ktorého realizáciou dôjde k odňatiu majetku vlastníkovi proti jeho vôli bez časového obmedzenia.¹²⁶

Druhá veta čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru používa pojem „zbavenie majetku“. Štrasburské orgány ochrany práva tým rozumejú verejno-mocenský postup štátu voči fyzickej alebo právnickej osobe s týmto cieľom. Uvedený postup nemusí pritom spočívať len v aktívnom konaní. Štát môže zbaviť osobu jej majetku „aj pasívne, a to vytvorením takých, najmä legislatívnych podmienok, ktoré umožnia tretím osobám neprímerane zasahovať do vlastníckeho práva.“

K vyvlastneniu môže, podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, dôjsť nielen formálne (na základe zákona, rozhodnutím štátneho orgánu), ale aj fakticky. *Faktické*

¹²⁵ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 901.

¹²⁶ GRANCOVÁ, B. in: ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 154.

vyvlastnenie však v žiadnom prípade nekorešponduje s právom pokojného užívania majetku. K faktickému zbaveniu majetku môže dôjsť nielen na základe právnych úkonov, ale aj na základe vytvorenia fyzických prekážok (prípád *Loizidou v. Turecko*, 1996).¹²⁷

Popri faktickom vyvlastnení Európsky súd pre ľudské práva považoval za konanie štátu v nesúlade s druhou vetou čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru aj postup miestnych orgánov v Taliansku, ktoré v 70. rokoch zabrali pozemky, ktoré neskôr neboli formálne vyvlastnené. Vlastník pozemku stratil *de facto* možnosť nakladať s pozemkom. Zabratie trvalo dlhšie než po stanovenú dobu, bez toho, aby bolo prijaté rozhodnutie o vyvlastnení.

Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti poznamenal, že mechanizmus *nepriameho vyvlastnenia* umožňuje vo všeobecnosti verejnej správe obísť pravidlá stanovené pre konanie o vyvlastnení s rizikom nepredvídateľného alebo svojvoľného výsledku pre dotknutú osobu. Nepriame vyvlastnenie umožňuje verejnej správe zabrať pozemok a nezvratne ho zmeniť takým spôsobom, že sa bude považovať za verejný majetok bez toho, aby bolo vydané formálne rozhodnutie o prevode vlastníckeho práva, bez súčasnej finančnej náhrady.¹²⁸

2.3.2. Ústavnoprávny a administratívno-právny režim vlastníckeho práva

2.3.2.1. Veřejnoprávní limity vlastníckého práva

Ústavní úprava vlastníckého práva je v Českej republike obsažená v čl. 11 Listiny základných práv a svobod a ve Slovenskej republike v čl. 20, akož i v čl. 4 a v čl. 59 odst. 2 platného znení Ústavy¹²⁹.

Právo vlastníť majetok a práva odvozená od tohoto práva alebo súvisiace s týmto právom patrí medzi základní (ľudská) práva a svobody.

Stručne lze obsah obou národních úprav shrnout¹³⁰ približne takto:

– Právo vlastníť majetok¹³¹ prísluší každému, teda každé fyzické osobe a i každé¹³² právnické osobe.

¹²⁷ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 900.

¹²⁸ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 890.

¹²⁹ Systematika slovenskej ústavní úpravy vlastníctví se od českej odlišuje oddelením ustanovení o daních a poplatkoch (je obsažené v ustanoveniach o hospodárstve), ďalší odlišnosť souvisí s konkrétnou ústavnou úpravou vyhradeného vlastníctví, ktorá v Českej republike neexistuje (prípadnou výhradou „přenechává“ česká ústavní úprava běžným zákonům).

¹³⁰ Ve smyslu operace sjednocení (U).

¹³¹ Čl. 11 odst. 1 Listiny základných práv a svobod, čl. 20 odst. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

¹³² To platí o právnických osobách, ktoré jsou „plnoprávními subjekty“. Vzhledem ke skutečnosti, že právnická osoba je umělý útvar vytvořený (založený, zřízený) na základě zákona nebo přímo zákonem, si lze představit i jinou, z pohledu konceptu plnoprávního subjektu modifikovanou či deformovanou právní konstrukci. V reálu se to týká veřejné sféry, konkrétně možnosti některých osob veřejného práva [státu a (územních) samosprávných celků] zříditi jako právnickou osobu organizační jednotku za účelem správy majetku zřizovatele s tím, že tato organizační jednotka nebude mít vlastní majetek. Srov. zejména vývoj právní úpravy rozpočtových organizací a příspěvkových organizací. V teorii může existovat i názor („opačný“), že organizační jednotka nemá být označována za právnickou osobu, pokud není vybavena určitým minimem práv, mezi něž nutně patří i právo vlastníť majetok; označení neplnoprávné organizační jednotky za právnickou osobu by pak bylo legislativní chybou. Podrobnejší rozbor přesahuje možnosti této publikace.

- Stejný zákonný obsah¹³³ vlastnického práva všech vlastníků.
- Garance dědění.
- Stejná ochrana vlastnického práva všech vlastníků.
- Vyloučení¹³⁴ ochrany majetku nabytého v rozporu s právním řádem.
- Přímá ústavní výhrada¹³⁵ nebo možnost zákonné výhrady¹³⁶ vlastnictví určitého majetku (určitých věcí).
- Zavazující charakter¹³⁷ vlastnictví.
- Zákaz zneužití¹³⁸ vlastnictví.
- Zákaz poškozovat výkonem vlastnictví určité hodnoty¹³⁹ nad míru stanovenou zákonem.
- Ústavní předpoklady¹⁴⁰ vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva.
- Výhrada zákona¹⁴¹ týkající se úpravy „zatěžování“ vlastnictví ukládáním daní a poplatků.

Pro srovnání: Evropská úprava¹⁴² formuluje právo každé fyzické nebo právnické osoby pokojně¹⁴³ užívat svůj majetek, zásadně¹⁴⁴ zakazuje zbavit někoho jeho majetku a umožňuje formou zákona upravit užívání majetku¹⁴⁵ a zajistit realizaci veřejnoprávních plateb¹⁴⁶. Je označována za garanci „práva na vlastnictví“¹⁴⁷ (česky též jako „právo na ochranu vlastnictví“; často pouze „ochrana vlastnictví“). Právo na vlastnictví je veřejné subjektivní právo.

Podle výkladu Evropského soudu pro lidská práva¹⁴⁸ jde o tři různé normy, přičemž na obecnou zásadu respektování vlastnického práva, navazuje jednak stanovení podmínek zbavení vlastnictví a jednak (též) udělení pravomoci k úpravě užívání majetku. Druhou a třetí normu nutno vykládat konformně s obecnou zásadou, obsaženou v normě první (jde totiž o speciální normy týkající se zvláštních zásahů do vlastnického práva).

Namísto jsou však některé úvahy nad rámec tohoto výkladu. Všechny limity vlastnického práva totiž zřejmě nelze odvodit z těchto speciálních norem. Nalik tomu tak je, musí platit, že určité, na základě speciálních norem nestanovené, limity vlastnického práva vyplývají již z normy vyjadřující onu obecnou zásadu. Nabízí se v první otázka, co rozumět „nikoli

¹³³ Z hlediska vývoje ústavní úpravy je tato rovnost logickou reakcí na nadřazenost někdejšího socialistického společenského vlastnictví (je negací této nadřazenosti). Ze sociální funkce veřejného vlastnictví, zejména vlastnictví státu a územních (samosprávných) celků však vyplývá potřeba stanovení přísnějších pravidel pro jeho výkon.

¹³⁴ Explicitně pouze v čl. 20 odst. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Jde ovšem o obecný princip. Do textu zmíněného článku byla tato úprava vložena novelou provedenou ústavním zákonem č. 100/2010 Z. z. spolu s ustanovením čl. 20 odst. 5, které se týká zásahů do vlastnického práva k majetku nabytému nezákonným způsobem nebo z nelegálních příjmů (tím je zřejmě zároveň vymezeno, co se rozumí majetkem nabytým v rozporu s právním řádem).

¹³⁵ Čl. 4 odst. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

¹³⁶ Čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 20 odst. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Výhrada může být běžným zákonem formulována ve prospěch určitých právnických osob [zejména státu a územních (samosprávných) celků], nebo ve prospěch českých/slovenských osob.

¹³⁷ Čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 20 odst. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

¹³⁸ Na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

¹³⁹ Lidské zdraví, přírodu a životní prostředí, Ve slovenské úpravě ještě kulturní památky.

¹⁴⁰ Čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 20 odst. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

¹⁴¹ Čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, čl. 59 odst. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

¹⁴² Viz kapitolu 2.3.1.

¹⁴³ Vztah k zavazujícímu charakteru vlastnictví, zákazu zneužití vlastnictví a zákazu poškozovat stanovené hodnoty.

¹⁴⁴ S výjimkou zbavení ve veřejného zájmu a za podmínek stanovených zákonem a obecnými zásadami mezinárodního práva

¹⁴⁵ Nalik to vyžaduje obecný zájem.

¹⁴⁶ Daně, poplatky a výslovně také pokuty.

¹⁴⁷ Angl. „right to property“, fr. „droit à la propriété“.

¹⁴⁸ Sporrong a Lönnroth v. Švédsko (stížnosti č. 7151/75, 7152/75), bod 61. (zmiňováno v řadě pozdějších judikátů). K první z uvedených norem srov. dřívější Marckx v. Belgie (stížnost č. 6833/74), bod 63.

pokojným“ užíváním majetku, na které zásada nedopadá. Může to být i otázka, zda se pro účely respektování/ochrany zabývat „pokojným užíváním svého majetku“ z hlediska vztahu k nabytí/nenabytí majetku v souladu s právním řádem, a to i když lze adekvátní omezení vlastnického práva založit na normě speciální¹⁴⁹.

Reflexem naznačené úvahy v českém/slovenském právu je zejména otázka, jaká omezení vlastnického práva vyplývají z teze, že „vlastnictví zavazuje“ a kde je hranice mezi těmito omezeními a „nucením omezením vlastnického práva“. O některé odpovědi na ni se pokouší výklad v partiích 2.3.2.2. – 2.3.2.5.

V rovině běžného (českého/slovenského) zákonodárství je vlastnické právo a jeho ochrana předmětem jak soukromoprávní regulace¹⁵⁰, tak veřejnoprávní regulace. Konkrétní ustanovení ústavních předpisů přitom mohou být přímo aplikovatelná nebo mohou předznamenávat zákonnou úpravu v jedné oblasti (v právu soukromém), ve druhé oblasti (v právu veřejném), anebo v obou oblastech.

Újma na vlastnickém právu způsobená v rámci soukromoprávních vztahů může vést ke sporu, jehož řešení přísluší zásadně (v naprosté většině případů) civilním soudům a výjimečně (ve zcela ojedinělých případech)¹⁵¹ vykonavatelům státní správy (správním úřadům, orgánům územní samosprávy). V naposled uvedených případech poskytuje státní správa ochranu vlastnického práva v podobě rozhodování sporů ve sporném správním řízení¹⁵², po němž ale podle české úpravy následuje soudní ochrana pořadem civilního práva¹⁵³.

Zásahy¹⁵⁴ vykonavatelů veřejné správy (= jejich veřejnoprávní úkony) do vlastnického práva mohou mít formu podzákonného právního předpisu, správního rozhodnutí nebo faktického zásahu, v České republice též formu opatření obecné povahy. Soudní ochranu poskytuje správní soudnictví¹⁵⁵, ve vztahu ke správním rozhodnutím jí zásadně¹⁵⁶ předchází odvolací řízení správní¹⁵⁷.

¹⁴⁹ Srov. *Handyside v. Spojené království* (stížnost č. 5493/72), bod 63. a separátní stanovisko soudce Zekii (ke vztahu obou ↑speciálních norem).

¹⁵⁰ Obecná soukromoprávní úprava je v českém právu obsažena v § 1011 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve slovenském právu pak v § 123 a násl. platného znění zákona č. 40/1964 Zb., občiansky zákoník. Oba kodexy ale zmiňují i vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu ve na základě jiného zákona (oba kodexy zmiňují kromě toho, co je výslovně uvedeno v ústavních úpravách, subsidiaritu; slovenský kodex nezmiňuje proporcionalitu, kterou výslovně ústavní úprava uvádí), jakož i omezení vlastnického práva ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu (český v § 1037 – 1039, slovenský v § 128). Soukromoprávní problematika zůstává stranou pozornosti této publikace.

¹⁵¹ V České republice i ve Slovenské republice se to dnes týká zejména některých soukromoprávních vztahů na úseku energetiky a na úseku elektronických komunikací (příslušné slovenské úpravy znají kromě autoritativního řešení sporů formou rozhodnutí též mimosoudní řešení sporů, jehož úspěšným výsledkem je uzavření dohody mezi stranami sporu, tedy urovnání sporu). Obě národní úpravy přestupkového práva počítají s rozhodováním o nároku na náhradu škody v rámci adhezního řízení. Soukromoprávní charakter má ovšem i náhrada za vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva.

¹⁵² § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁵³ Pravomocná rozhodnutí přezkoumává civilní soud v rámci „řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“ (část pátá platného znění zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád).

¹⁵⁴ V širokém smyslu slova.

¹⁵⁵ V České republice platné znění zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve Slovenské republice část pára platného znění zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok (samostatná úprava správního soudnictví se připravuje).

¹⁵⁶ Výjimku představují jednak případy, kdy je řádný opravný prostředek nepřipustný, jednak případy, kdy se proti správnímu rozhodnutí rovnou podává opravný prostředek k soudu.

¹⁵⁷ V České republice § 81 až 93 a § 152 cit. správního řádu, viz též § 5 a § 68 písm. a) cit. soudního řádu správního; ve Slovenské republice § 53 až 61 platného znění zákona č. 71/1967 Zb., o správnom kananí (správný poriadok), viz též § 247 odst. 2 cit. občianského súdneho poriadku.

Správní právo v mezích ústavních úprav na jedné straně umožňuje (popřípadě konkretizuje) některé zásahy do vlastnického práva (vykonavatelům veřejné správy i osobám, které sice neplní úkoly veřejné správy, ale realizují určitou činnost ve veřejném/obecném zájmu), na druhé straně poskytuje vlastnickému právu ochranu (určitý druh ochrany).

Správněprávní ochrana spočívá již ve formulaci hmotněprávních předpokladů zásahů do vlastnického práva. Jde-li o zásahy vykonavatelů veřejné správy (zásahy právně mocenské povahy), stanoví též způsob jejich realizace. Ochranu představuje i procesualizace formálních postupů uplatňování pravomoci vykonavatelů veřejné správy. Esenciální součástí ochrany je vnější kontrola veřejné správy uskutečňovaná nezávislým orgánem¹⁵⁸ (v české a slovenské úpravě soudem). Samostatnou problematiku představuje správněrestní ochrana (objektem několika málo správních deliktů je majetek¹⁵⁹; s majetkem „souvisí“ objektivní stránka řady správních deliktů¹⁶⁰).

K uspořádání následujícího výkladu dlužno poznamenat:

- Nejcharakterističtějším z razantních správněprávních zásahů je zbavení vlastnického práva vyvlastněním. Pokud jde o ústavní předpoklady, je naroveň vyvlastnění postaveno nucené omezení vlastnického práva. Řada institutů nuceného omezení vlastnického práva se vyvlastnění podobá a některé z nich představují i jeho alternativu (klíčem k volbě je pak proporcionalita). Těmito zásahy se zabývá kapitola 2.3.2.2.
- Některá omezení vlastnického práva jsou uplatňována „plošně“ na určitém vymezeném území. Je jim věnována kapitola 2.3.2.3.
- O přehledu institutů ze „zbytkové“ (značně heterogenní) skupiny omezení vlastnického práva ve veřejném nebo obecném zájmu pojednává a skromný výběr z nich blíže představuje kapitola 2.3.2.4.
- Institut veřejného užívání se týká nejen majetkových práv. U některých materiálních statků, které jsou jeho předmětem, existují významné majetkoprávní souvislosti. Vzhledem ke specifčnosti této problematiky se zdá být vhodné ji vyčlenit z předchozí skupiny. Je předmětem výkladu v kapitole 2.3.2.5.
- Zcela specifický charakter a relativní samostatnost mají zásahy do vlastnického práva ve fiskálním zájmu. Kontext s problematikou vlastnictví nemusí být z hlediska systematiky ústavní úpravy zřetelný, nicméně o věcné spojitosti nelze pochybovat.¹⁶¹

2.3.2.2. Vyvlastnění a jemu podobné nucené omezení vlastnického práva

Vyvlastnění neboli expropriace v současnosti v českém a ve slovenském právním řádu¹⁶² znamená nucený přechod vlastnického práva, k němuž dochází na základě správního aktu (= individuálního správního aktu, správního rozhodnutí). Ve vztahu k původnímu vlastníkovi [označován jako vyvlastňovaný (a posléze jako vyvlastněný) = expropriát] jde o zbavení/odnětí vlastnického práva. Ve vztahu k novému vlastníkovi (označován jako vyvlastnitel = expropriant) jde o derivativní nabytí vlastnického práva. Přechod vlastnického práva se přitom děje za účelem pozitivního využití jeho předmětu nabyvatelem (= naplnění účelu vyvlastnění).

¹⁵⁸ Čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 46 odst. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.

¹⁵⁹ Například drobná krádež je přestupkem proti majetku.

¹⁶⁰ Například poškozování pozemní komunikace je přestupkem nebo správním deliktem právnické osoby (a podnikající fyzické osoby).

¹⁶¹ Viz kapitoly 2.4. a 2.5.

¹⁶² V jiných právních kulturách nebo v jiné době jde/šlo i o přechod vlastnického práva „ze zákona“.

Takto vymezené vyvlastnění se liší v prvé řadě od přechodu vlastnického práva přímo ze zákona¹⁶³ a dále i od přechodu vlastnického práva, které je sice důsledkem správního aktu, ale nesleduje pozitivní využití předmětného majetku¹⁶⁴.

Nucené omezení vlastnického práva představuje zásah, jehož důsledkem je („pouhé“) zúžení některé složky vlastnického práva. Různá omezení lze modelově specifikovat v závislosti na „dotčené“ složce¹⁶⁵ („dotčených“ složkách) vlastnického práva nebo ve vztahu k charakteru povinnosti vlastníka¹⁶⁶ reflektující předmětné omezení. K typologii nucených omezení vlastnického práva se vyjádřil i český Ústavní soud¹⁶⁷. Na rozdíl od vyvlastnění je nucené omezení vlastnického práva dodnes chápáno buď v užším, nebo v širším pojetí, podle toho zda má základ ve správním aktu (= užší pojetí), nebo i přímo v zákoně (= širší pojetí). Výklad v této partii se bude týkat užšího pojetí, některé instituty, které spadají do širšího pojetí, budou zmíněny v kapitolách 2.3.2.3. a 2.3.2.4.

Z ústavní úpravou založené rovnosti obsahu a ochrany vlastnického práva všech vlastníků vyplývá, že vyvlastňovaným může být kdokoli, tedy i stát, a vyvlastnitelem může být kdokoli, komu svědčí vyvlastňovací titul (kdo bude využívat předmět vyvlastnění), tedy i osoba soukromého práva.

Vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva je ústavně přípustné¹⁶⁸ za současného splnění několika předpokladů. Česká i slovenská úprava požadují, aby byl na takovém zásahu veřejný zájem, aby byl možný jen na základě zákona (= požadavek taxativního vymezení vyvlastňovacích titulů) a aby byl možný jen za náhradu. Slovenská úprava požaduje navíc, aby bylo možné zásah provést jen v nezbytné míře a aby náhrada byla přiměřená. Česká praxe samozřejmě uznává i tyto předpoklady (i bez explicitního vyjádření vyplývají ze zásady subsidiarity a minimalizace zásahu a/nebo ze zásady proporcionality¹⁶⁹).

Jak je tomu v „běžném“ (podústavním) zákonodárství?

1. Dominantní zákonná úprava se týká vyvlastňování staveb a pozemků. V České republice ji představuje zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva

¹⁶³ Podrobnější rozbor, přesahující možnosti této publikace, by vyžadoval zabývat se zejména instituty konfiskace a nacionalizace (znárodnění). Srov. též rozsudek českého Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 456/2001 („Zestátnění představuje takové opatření, jímž byl majetek odňat celé skupině osob, kdy k přechodu vlastnictví dochází přímo ze zákona. Vyvlastnění se provádí individuálním rozhodnutím příslušného orgánu, používá se v konkrétním případě a vůči konkrétnímu vlastníkovi.“) nebo nálezh slovenského Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 38/95 („Ústava Slovenské republiky neumožňuje, aby k vyvlastnění nebo nucenému omezení vlastnického práva došlo přímo zákonem.“). Za stávajícího ústavního stavu byl kontroverzní českou úpravou zákon č. 404/2000 Sb., o o zřízení Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně [podle jeho § 2 odst. 1 písm. a) přešel bezúplatně do jejího vlastnictví ze zákona vymezený majetek Vysokého učení technického v Brně]. Za zmínku stojí i opačná situace: Aktuálně lze v České republice diskutovat o ústavní přípustnosti převedení státního majetku ze zákona obcím v souvislosti s rušením/zmenšováním vojenských újezdů (vzhledem k zátěži, kterou s sebou majetek nese minimálně z titulu zavazujícího charakteru vlastnictví, se takový převod může extrémně jevit až jako „vnucení“ vlastnictví).

¹⁶⁴ Příkladem je správní trest propadnutí věci nebo ochranné opatření zabránění věci.

¹⁶⁵ Právo držet, právo užívat (a požívat), právo nakládat (včetně zcizit, zničit, opustit).

¹⁶⁶ Něco dát, něco konat, něčeho se zdržet, něco strpět.

¹⁶⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/96. („Nucené omezení vlastnického práva, jež musí splňovat podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, je dvojího druhu: Prvním je povinnost strpět použití vlastněné věci ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu, a to na nezbytnou dobu v nezbytné míře, nelze-li dosáhnout účelu omezení vlastnického práva jinak. ... Druhou z možností nuceného omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny je takové jeho omezení, jehož účel je totožný s účely vyvlastnění.“) Třeba dodat, že v prvním případě (konkrétně ve stavu nouze) může jít o soukromoprávní omezení a že v druhém případě může jít o účel „kontextuální“ (vzhledem ke společné zákonné úpravě vyvlastnění a omezení vlastnického práva se některé tituly omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene „jeví“ jako vyvlastňovací tituly).

¹⁶⁸ Již zmíněné čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 20 odst. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

¹⁶⁹ Viz též čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, s tím, že zákonné vyvlastňovací tituly (↓) jsou obsaženy výlučně v jiných zákonech a že některá specifika týkající se náhrady za vyvlastnění a postupu při vyvlastňování obsahuje zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury¹⁷⁰, ve znění pozdějších předpisů. Ve Slovenské republice jde o čtvrtou část zákona č. 50/1976 Sb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje i prakticky úplný (↓) seznam vyvlastňovacích titulů, s tím, že jistou modifikací týkající se náhrady za vyvlastnění stanoví zákon č. 129/1996 Z. z., o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá, ve znění pozdějších předpisů. Dne 1. července 2016 nabude na Slovensku účinnosti nová obecná právní úprava, obsažená v zákoně č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Uvedené úpravy zasluhují podrobnější rozbor.

Je třeba předeslat, že obě národní úpravy mají společný režim jak pro odnětí, tak pro omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě. Omezení vlastnického práva se děje zřízením nebo rozšiřující změnou věcného břemene (v České republice s ohledem na nový občanský zákoník též práva stavby). Termín „vyvlastnění“ v těchto úpravách představuje fakticky legislativní zkratku¹⁷¹.

a) K veřejnému zájmu na vyvlastnění:

Veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán v každém konkrétním případě v rámci vyvlastňovacího řízení¹⁷².

Pokud jsou některé zákonné vyvlastňovací tituly „vázané“ na obsah územně plánovací dokumentace (↓), je otázkou, zda nelze uvažovat o vyvratitelné právní domněnce existence veřejného zájmu. Územně plánovací dokumentace je totiž je výsledkem právně mocenské činnosti příslušných vykonavatelů veřejné správy.

V českém právu se opakovaně objevila nešťastná snaha deklarovat veřejný zájem na uskutečnění konkrétního záměru přímo zákonem. Dvě ze tří takových úprav zrušil Ústavní soud¹⁷³ (← nerespektování požadavku obecnosti zákona, nepřipustný zásah moci zákonodárné do moci výkonné, nemožnost zjišťovat veřejný zájem v řízení, neseznatelnost důvodů konkrétního řešení, závažné omezení práva na soudní přezkum). Slovenská úprava se obdobně „zkušenosti“ vyvarovala, v jistém ohledu podobný problém se ovšem objevil i zde¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Původně byla tato úprava nazvána jako zákon o urychlení dopravní infrastruktury.

¹⁷¹ V cit. české úpravě viz § 2 písm. a), v cit. slovenské úpravě pak § 108 odst. 1 (= dosavadní úprava) a pouze implicitně § 1 (= nová úprava).

¹⁷² V cit. české úpravě viz § 4 odst. 2, v cit. dosavadní slovenské úpravě pak § 108 odst. 3 a v cit. nové slovenské úpravě § 2 odst. 1 písm. b).

¹⁷³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (zrušení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění zákona č. 118/2004 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně). Nenapaden zůstal zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně. Cit. zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury byl „zobecněním“ poslanecké iniciativy týkající se výstavby rychlostní komunikace R35 (tisk č. 549/0 Poslanecké sněmovny PČR, 5. volební období).

¹⁷⁴ Zákon č. 669/2007 Z. z., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, a nález Ústavného soudu sp. zn. PL. ÚS 19/09, kterým byla některá ustanovení tohoto zákona zrušena. („Se zřetelem na význam ochrany pozemkového vlastnictví v právním státě, berouc do úvahy koncepci odděleného vlastnictví pozemků a staveb, není možné ústavněprávně akceptovat výstavbu trvalé stavby bez hmotněprávního titulu k pozemku, který musí být prokázán před zahájením výstavby.“) Zákon se týká jmenovitě určených pozemních komunikací.

Výhrady lze samozřejmě mít i ve vztahu k „druhovým“ deklaracím existence veřejného zájmu¹⁷⁵, které mohou (přínejmenším fakticky a přínejmenším nelegitimně) zvýhodňovat vyvlastnítele (investora záměru).

Je vhodné připomenout, že veřejný zájem může svědčit i uskutečnění účelu, který primárně sleduje pouze vlastní prospěch osoby soukromého práva. Vyplyvá to ze skutečnosti, že ve veřejném zájmu je garantovat určitou míru ochrany práv jednotlivců.

b) K zákonným vyvlastňovacím titulům:

O rozdílu ve způsobu vyjádření zákonných vyvlastňovacích titulů v české a ve slovenské úpravě byla již zmínka. V České republice jsou vyvlastňovací tituly „rozptýleny“ v devíti zákonech; přičemž v sedmi z nich je zakotvení titulů nepochybné¹⁷⁶ a ve dvou z nich lze formulace titulu považovat za „sporné“¹⁷⁷. Ve Slovenské republice obsahuje seznam téměř všech vyvlastňovacích titulů (= 16 z 18¹⁷⁸) cit. stavebný zákon¹⁷⁹ s tím, že u některých (= 11) titulů odkazuje též na jiné zákony [kromě prostých odkazů jde i o případnou „specifikaci“ provedenou jiným zákonem¹⁸⁰ (s uvážením tohoto „doplňku“ by bylo možno onen seznam

¹⁷⁵ Příkladem z českého práva je § 3 odst. 2 platného znění zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), podle něhož se přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu. V legislativě se objevuje tendence k posilování tohoto přístupu nebo jeho variety v podobě označení určitého druhu staveb za veřejně prospěšná (tak aktuálně např. v souvislosti s připravovanou novelizací zákona o pozemních komunikacích).

¹⁷⁶ § 170 odst. 1 a 2 (= pět titulů) cit. stavebního zákona, § 15 odst. 3 a § 17 odst. 2 (= dva tituly) platného znění zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, § 5a odst. 2 (titul s odlišně stanovenou věcnou příslušností) platného znění zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, § 17 odst. 1 a 2 (= dva tituly, z nich jeden s odlišně stanovenou věcnou příslušností) platného znění zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, § 3 odst. 2, § 24 odst. 4, § 25 odst. 4, § 57 odst. 2, § 58 odst. 2, § 59 odst. 2, § 60 odst. 2 a § 76 odst. 7 platného znění cit. energetického zákona (s tím, že první z uvedených titulů je formulováno značně obecně a lze diskutovat o jeho vztahu k následujícím konkrétnějším titulům), § 104 odst. 4 platného znění zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) a § 33 odst. 2 [vyvlastnění nebo trvalé omezení na základě jeho písm. b)] o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon).

¹⁷⁷ Prvním takovým ustanovením je § 60 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (původní formulace zákona; vzhledem k obratu „v případech stanovených zvláštním předpisem“ je otázkou, zda šlo o samostatný vyvlastňovací titul; vazba na někdejší vyvlastňovací titul související s územní ochranou dnes již neexistuje; „nedotaženou“ právní konstrukci by pak představovalo ustanovení § 59 odst. 2 téhož. Dvě další „sporná“ ustanovení obsahuje platné znění zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon); § 11 odst. 4 se týká provizorního režimu využití vodního díla nebo zařízení „do doby vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva“ (šlo by o nepřímé vyjádření vyvlastňovacího titulu; vyvlastňovaným by byl ten, kdo nevyužívá své vodo-právní povolení), § 55a byl formulován nejspíše k vyplnění mezery ve vymezení pojmu veřejně prospěšná stavba [srov. § 2 odst. 1 písm. l) se zřetelem na písm. k) cit. stavebního zákona].

¹⁷⁸ „Vynechaný“ vyvlastňovací titul je obsažen v § 39 odst. 2 písm. b) se zřetelem na odst. 1 zákona č. 538/2005 Z. z., o přírodních léčivých vodách, přírodních léčebných kúpelech, kúpeľných miestach a přírodních minerálních vodách a o změně a doplnění některých zákonů, a zřejmě i v § 4d odst. 1 platného znění zákona č. 364/2004 Z. z., o vodách a o změně zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).

¹⁷⁹ § 108 odst. 2 cit. stavebního zákona.

¹⁸⁰ § 108 odst. 2 písm. f) – p). Viz dále příslušná ustanovení platných znění zákona č. 135/1961 Zb., o pozemních komunikacích (cestný zákon), zákona č. 251/2012 Z. z., o energetice a o změně a doplnění některých zákonů, zákona č. 319/2002 Z. z., o obrane Slovenskej republiky, zákona č. 44/1988 Zb., o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon), zákona č. 442/2002 Z. z., o veřejných vodovodoch a veřejných kanalizacích a o změně a doplnění zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach, cit. (↑) vodného zákona, zákona č. 513/2009 Z. z., o drahách a o změně a doplnění některých zákonů, zákona č. 49/2002 Z. z., o ochrane pamiatkového fondu, zákona č. 175/1999 Z. Z., o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnění některých zákonů, a zákona č. 143/1998 Z. z., o civilnom letectve (letecký zákon) a o změně a doplnění některých zákonů. Normativní význam zřejmě dnes nemá § 21 cit. zákona o veřejných vodovodoch

považovat stejně, i bez ohledu na „chybějící“ tituly, pouze za „prakticky“ úplný)]. Srovnání počtu vyvlastňovacích titulů je ale ošidné vzhledem k rozdílnému přístupu k formulaci některých z nich. Nicméně je evidentní, že možnosti vyvlastňování jsou ve Slovenské republice z hlediska vyvlastňovacích titulů širší. Nová slovenská úprava¹⁸¹ odkazuje na tituly ve zvláštních zákonech.

Ze srovnání se podávají některé markanty. Alespoň příkladmo lze uvést:

- V obou národních úpravách je část vyvlastňovacích titulů vázána na vyjádření záměru v územně plánovací dokumentaci (např. k uskutečnění veřejně prospěšné stavby nebo k asanaci), její právní forma je ale rozdílná. V České republice se tato vázanost týká např. i staveb k zajišťování obrany státu. O možném významu takto formulovaných titulů pro zjišťování veřejného zájmu na vyvlastnění byla již zmínka.
- Jedině slovenská právní úprava má vyvlastňovací titul související s uskutečňováním významných investičních akcí, jejichž ad hoc označení (vládou) je v rámci stanoveném zákonem výrazem státní investiční politiky.
- Obě národní úpravy znají pro vyvlastnítele „příznivější“ režim vyvlastňování pro určité účely (např. vybraná dopravní infrastruktura). V České republice to vede až k diferenciaci režimu vyvlastňování (= dva režimy) pro výstavbu pozemních komunikací (v závislosti na tom, zda jde o pozemní komunikaci, jejíž umístění předpokládá politika územního rozvoje nebo ji za veřejně prospěšnou stavbu označuje územně plánovací dokumentace, anebo o jinou pozemní komunikaci).
- Česká právní úprava postrádá „obecný“ vyvlastňovací titul související se zřizováním ochranných pásem (speciální titul se týká pouze ochranných pásem nemovitých kulturních památek).
- V České republice byl zrušen¹⁸² vyvlastňovací titul související s dobýváním nerostného bohatství.
- Slovenská úprava počítá s vyvlastňovacím titulem týkajícím se dálnic, silnic a místních komunikací zřízených na cizím pozemku explicitně jako s titulem přechodným¹⁸³.
- Některé vyvlastňovací tituly česká úprava explicitně spojuje pouze se zřizováním věcných břemen (na úsecích energetiky a elektronických komunikací).
- V obou národních úpravách je u některých vyvlastňovacích titulů okruh potenciálních vázán na existenci určitého veřejnoprávního oprávnění (např. k podnikání v elektroenergetice nebo v plynárenství), popřípadě jediným vyvlastnítelem může být stát (např. pro účely státní památkové péče, resp. ochrany památkového fondu).
- Z hlediska potenciálního okruhu vyvlastnitelů nejobecnější vyvlastňovací titul, který sleduje zajištění možnosti užívání nemovitosti, byl původně shodně formulován jako „vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku nebo stavbě“. Přílišná zdrženlivost české praxe při výkladu takto formulovaného titulu vedla k rozšíření formulace na „vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě“ (i tato kasuistika však obsahuje zjevné mezery).

a veřejných kanalizací. Pro srovnání specifických vyvlastňovacích titulů v energetice třeba uvést, že slovenská úprava umožňuje vyvlastňovat pro účely elektroenergetiky a plynárenství (česká i pro účely teplárenství).

¹⁸¹ § 1 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

¹⁸² Ke zrušení došlo v lednu r. 2013. Možnost uplatňovat tento titul byla delší dobu považována za spornou [otázka relace zájmu horního podnikatele (slovy zákona „organizace“ a veřejného zájmu).

¹⁸³ Uplatnitelným do konce r. 2020.

Zdá se, že „rozptýlená“ úprava vyvlastňovacích titulů je výhodnější již proto, že nevzniká možnost „dezintegrace“ titulu zejména v důsledku nepromítnutí změny řešení v jiném zákoně do svodného seznamu titulů.

c) K subsidiaritě vyvlastnění:

Subsidiární povaha vyvlastnění se projevuje jednak ve vztahu k dohodě (vyvlastnění je přípustné, nedošlo-li k dohodě)¹⁸⁴, jednak k vypořádání spoluvlastníků (vyvlastnění spoluvlastníka je možné, nelze-li účelu dosáhnout zrušením spoluvlastnictví)¹⁸⁵ a jednak i ve vztahu k některým veřejnoprávním institutům (např. opatření na sousedním pozemku nebo stavbě)¹⁸⁶. Rozdílně jsou v národních úpravách řešeny „anomální“ situace¹⁸⁷ (např. neznámý vyvlastňovaný, neznámý pobyt vyvlastňovaného, neúspěch při doručování, nemožnost smluvního převodu vlastnictví, sporné vlastnictví, dvojí zápis vlastnictví). Je třeba mít na paměti, že pro doručování písemností potenciálního vyvlastnítele potenciálnímu vyvlastňovanému neplatí procesní předpisy o doručování (zejména nenastává fikce doručení v případě nevyzvednutí uložené zásilky). Závažným pochybením by bylo, kdyby doručování těchto písemností chtěl „zprostředkovat“ správní orgán.

d) K proporcionalitě vyvlastnění:

Rámec hodnocení proporcionality je určen vztahem mezi veřejným zájem na dosažení účelu sledovaného vyvlastněním na straně jedné a zachováním dosavadního právního stavu na straně druhé. V této rovině je požadavek proporcionality splněn pouze tehdy, jestliže veřejný zájem v daném případě nad zachováním dosavadního právního stavu převažuje¹⁸⁸.

Vlastní hodnocení proporcionality má aspekt kvalitativní a aspekt kvantitativní. Při posuzování z kvalitativního hlediska jde o to, že zbavení vlastnického práva je namístě pouze tam, kde nelze vystačit s omezením vlastnického práva¹⁸⁹. Při posuzování z kvantitativního

¹⁸⁴ V České republice § 3 odst. 1 cit. zákona o vyvlastnění obsahuje obecnou formulaci „[v]yvlastnění není přípustné, je-li možno práva ... získat dohodou nebo jiným způsobem“; ve vztahu k dohodě pak § 5 odst. 1 – 4 téhož; speciální úpravu obsahuje § 3 odst. 2 a 3 cit. zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Ve Slovenské republice obsahuje obdobnou obecnou formulaci § 110 odst. 1 cit. stavebního zákona; ve vztahu k dohodě viz § 112 odst. 4 téhož (= ve srovnání s českou úpravou pro vyvlastnítele příznivější). Nová slovenská právní úprava obsahuje formulaci podobnou úpravě české [§ 2 odst. 1 písm. d) cit. zákona o vyvlastňování a o nůtenom obmedzení vlastnickeho práva k nim].

¹⁸⁵ Explicitně pouze v české úpravě (§ 5 odst. 6 cit. zákona o vyvlastnění). Mělo by to ovšem platit i bez takového vyjádření.

¹⁸⁶ Např. § 141 cit. stavebního zákona nebo § 135 cit. stavebního zákona.

¹⁸⁷ V České republice viz § 5 odst. 5 cit. zákona o vyvlastnění a § 3 odst. 4 cit. zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury; objevuje se, byť jako samostatně formulovaný předpoklad, požadavek prokazatelné „nečinnosti“ vlastníka (v součastnosti v cit. energetickém zákoně a v cit. zákoně o elektronických komunikacích). Ve Slovenské úpravě viz „procesní“ řešení obsažené v § 113a cit. stavebního zákona. Zájmy neznámého vlastníka coby vyvlastňovaného by měl hájit opatrovník ustanovený soudem podle předpisů občanského práva (viz však z tohoto úhlu pohledu problematické ustanovení § 17 odst. 4 cit. zákona o vyvlastnění); slovenská úprava počítá pro některé z výše uvedených případů s účastenstvím Slovenského pozemkové fondu. V nové slovenské úpravě viz § 3 odst. 2 cit. zákona o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nůtenom obmedzení vlastnickeho práva k nim.

¹⁸⁸ Viz § 3 odst. 1 cit. zákona o vyvlastnění. Cit. stavební zákon ani nový slovenský zákon podobně ustanovení neobsahují; viz však (↑) k ústavní úpravě. Nová slovenská úprava pak zdůrazňuje, že vyvlastnění lze uskutečnit pouze v nezbytné míře [§ 2 odst. 1 písm. a) cit. zákona o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nůtenom obmedzení vlastnickeho práva k nim].

¹⁸⁹ Věta druhá § 110 odst. 3 cit. stavebního zákona. V novém slovenském zákoně viz větu druhou § 3 odst. 3 (věta třetí cit. ustanovení řeší i případ opačný: jestliže by omezení vlastnického práva bylo pro vyvlastňovaného nepřínivější než jeho přechod, bude k námítce vyvlastňovaného rozhodnuto o přechodu i v případě, že není k dosažení účelu vyvlastnění nezbytný). Česká právní úprava podobně ustanovení neobsahuje; poněkud křečovitě je tvrdit, že jde o kvantitativní aspekt „rozsahu“ vyvlastnění.

hlediska pak o to, že vyvlastnit lze jen tolik, kolik je nezbytně třeba k dosažení účelu vyvlastnění¹⁹⁰. Paradoxně by ale zbylé vlastnictví mohlo být vyvlastňovanému pouze k tíži, proto mu zákon přiznává právo požadovat „dovyvlastnění“ (rozšíření vyvlastnění)¹⁹¹.

Aspektem proporcionality je rovněž adekvátnost náhrady za vyvlastnění (↓).

e) K souladu s cíli a úkoly/záměry územního plánování:

Podle české úpravy¹⁹² je v případě, že účelem vyvlastnění je alokace záměru, který znamená změnu ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, nezbytné zkoumat soulad s cíli a úkoly územního plánování. Slovenská úprava¹⁹³ (= dané ustanovení je z původní federální úpravy) předepisuje soulad s cíli a záměry územního plánování obecně a dále stanoví, jakým způsobem soulad prokazovat (územním rozhodnutím; není-li územní rozhodnutí předepsáno, zkoumá se soulad až přímo ve vyvlastňovacím řízení). Nový slovenský zákon¹⁹⁴ předpokládá prokázání tohoto souladu i územním souhlasem nebo závazným stanoviskem obce.

f) K náhradě za vyvlastnění:

Náhrada za vyvlastnění může být poskytnuta v penězích¹⁹⁵ (= obecné/„zbytkové“ pravidlo) nebo jiným způsobem¹⁹⁶ [potom půjde zejména o jiný/náhradní pozemek nebo jiná/náhradní stavba (= při splnění určitých předpokladů může jít i o přednostní způsob) nebo o jiné věcné plnění (zejména za právo odpovídající věcnému břemenu)]. Nová slovenská úprava¹⁹⁷ preferuje za předpokladu souhlasu vyvlastňovaného majetkové vyrovnání přidělením náhradního pozemku nebo náhradní stavby.

Obě národní úpravy vyjadřují požadavek adekvátnosti náhrady¹⁹⁸. Z širšího srovnání je patrné, že tento požadavek lze vyjádřit i jiným způsobem¹⁹⁹.

¹⁹⁰ § 4 odst. 1 cit. zákona o vyvlastnění a věta první § 110 odst. 3 cit. stavebního zákona. V novém slovenském zákoně věta první § 3 odst. 3.

¹⁹¹ § 4 odst. 3 cit. zákona o vyvlastnění a věta třetí § 110 odst. 3 cit. stavebního zákona. Nová slovenská úprava se touto otázkou zabývá daleko podrobněji, včetně vymezení nepřiměřených těžkostí odůvodňujících „dovyvlastnění“ (viz § 3 odst. 4 až 7 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim).

¹⁹² Její § 3; viz však problematickou konstrukci odstavce 2 ve vazbě na § 18 a 19 platného znění zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹⁹³ Její § 110 odst. 2 ve vazbě na § 1 a 2.

¹⁹⁴ § 3 odst. 2 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

¹⁹⁵ Zejména § 10, 12 a 13 cit. zákona o vyvlastnění a § 111 odst. 2 – 4, § 111a a § 111b odst. 2 a 3 cit. stavebního zákona.

¹⁹⁶ § 11 cit. zákona o vyvlastnění. Přednostním způsobem je poskytnutí náhradního pozemku podle věty třetí § 111b odst. 1 cit. stavebního zákona. Podle § 24b odst. 1 cit. zákona o obrane Slovenskej republiky je v případě, že by se v důsledku nové výstavby měla zrušit stavba pro obranu státu, kterou by investor výstavby mohl vyvlastnit, je investor výstavby před zrušením původní stavby povinen na vlastní náklady zabezpečit výstavbu náhradní stavby. Věcné plnění za právo odpovídající věcnému břemenu zmiňuje věta druhá § 111b odst. 1 cit. stavebního zákona. V českém právu k náhradě ve formě věcného plnění viz § 7 platného znění zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu. Po určitou dobu přednostně počítala s náhradním pozemkem nebo stavbou slovenská úprava vyvlastňování pozemků pro výstavbu dálnic a silnic pro motorová vozidla.

¹⁹⁷ § 4 odst. 2 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

¹⁹⁸ Podle § 10 odst. 3 cit. zákona o vyvlastnění se náhrada stanoví takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění (podle § 10 odst. 5 se nepřihlíží ke zhodnocení nebo znehodnocení pozemku nebo stavby v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění). Ustanovení § 111 odst. 2 cit. stavebního zákona stanoví vodítko pro určení přiměřenosti náhrady. Viz též § 2 odst. 1 písm. c) cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

¹⁹⁹ Viz komparatistický přehled podaný v nálezů Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kozacioğlu proti Turecku (stížnost č. 2334/03), bod 34.: „V členských státech Rady Evropy je v zásadě přijatelné, aby náhrada ‚spravedlivá a náležitá‘ (Kypr), ‚náležitá a předběžná‘ (Francie), ‚spravedlivá a okamžitá‘ (Estonsko), ‚přiměřená‘ (Slovensko [již ↑]) a ‚vhodná‘ (Německo a Rakousko) či na základě ‚hodnoty‘ (Litva), ‚celkové hodnoty‘ (Albá-

V případě peněžní náhrady za odnětí vlastnického práva k pozemku nebo stavbě vychází česká úprava při určení její výše z obvyklé ceny²⁰⁰, kterou se rozumí „cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku ... v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění“; při stanovení obvyklé ceny se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby²⁰¹). Slovenská úprava operuje s tržní cenou nemovitosti²⁰², za niž se považuje cena stejné nebo srovnatelné nemovitosti ve stejné době, na stejném místě a ve srovnatelné kvalitě. „Česká“ obecná cena je ovšem také cenou tržní. Nový slovenský zákon²⁰³ operuje s termínem „obecná hodnota“ a zmiňuje též náhradu účelně vynaložených nákladů vzniklých vyvlastněním, v souvislosti s ním anebo jeho důsledky.

Kladně lze odpovědět na otázku, zda při stanovení náhrady za vyvlastnění přihlížet „k hodnotě nemovitosti vyplývající z její nevšednosti a z architektonického a historického charakteru“²⁰⁴.

Slovenské právo předpokládá možnost autoritativního přiznání vyšší náhrady při vyvlastňování pozemků pro výstavbu dálnic a silnic pro motorová vozidla²⁰⁵; viz (↓). Česká úprava týkající se výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury se omezuje na zvýhodňování pro případ dohody²⁰⁶ (= prevence vyvlastnění); maximální výše kupní ceny je stanovena pro případ, že nabyvatelem je stát nebo státem zřízená právnická osoba²⁰⁷.

Za „trvalé“ omezení vlastnického práva spočívající ve zřízení věcného břemene, nebo k omezení anebo odnětí práva odpovídajícího věcnému břemeni zásadně přísluší jednorázová náhrada²⁰⁸. Při úvahách o spravedlivé náhradě se teoreticky nabízí alternativní koncept „renty“.

Rozhodování o náhradě za vyvlastnění je v pravomoci správních orgánů [o vyvlastnění a o náhradě za vyvlastnění rozhoduje též orgán veřejné moci, jímž je příslušný správní orgán (↓)]. Alternativním konceptem de lege ferenda by bylo svěřit tuto agendu soudům. Za povšimnutí stojí, že česká judikatura²⁰⁹ před časem potvrdila, že rozhodování o náhradě za

nie), „běžné hodnoty“ (Finsko), „obchodní ceny“ (Švédsko) nebo „spravedlivé ceny“ (Itálie) vyvlastněného majetku byla stanovena za účelem uspokojení požadavků zásady přiměřenosti.“

²⁰⁰ § 10 odst. 1 písm. a) platného znění cit. zákona o vyvlastnění.

²⁰¹ Věta druhá a třetí § 2 odst. 1 platného znění zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku).

²⁰² § 111 odst. 2 cit. stavebního zákona.

²⁰³ § 4 odst. 3, 5 a 6 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

²⁰⁴ Viz již zmíněný nálezev Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kozacıoğlu v. Turecko, bod 69.

²⁰⁵ § 8 odst. 3 se zřetelem na § 3 platného znění cit. zákona o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá.

²⁰⁶ § 3b cit. zákona o urýchlení výstavby dopravní, vodní a technické infrastruktury.

²⁰⁷ Maximální cenou je cena stanovená podle předpisů o oceňování vynásobená koeficientem 1,15 v případě stavebních pozemků nebo staveb a koeficientem 16 v případě ostatních pozemků.

²⁰⁸ Česká úprava to požaduje kategoricky [§ 13 odst. 1 v návaznosti na § 10 odst. 1 písm. b) cit. zákona o vyvlastnění]. Dosavadní slovenská úprava tuto otázku explicitně neřeší. „Odpovídající náhradu“ zmiňuje § 5 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim; obecné ustanovení o jednorázovém poskytnutí náhrady obsahuje § 6 odst. 1.

²⁰⁹ Problém vznikl s ohledem na dualismus soudních kontrol správních rozhodnutí. Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 47/2003 – 125: „...[O]tázka náhrady za vyvlastnění je ... otázkou soukromoprávní, a proto v případném sporu by nerozhodoval správní soud, ale soud civilní. Na rozdíl od samotného vyvlastnění v tomto vztahu totiž již nevystupuje stát reprezentovaný stavebním úřadem, ale pouze expropriát a expropriant, přičemž tyto subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj.

vyvlastnění je rozhodováním ve věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva. V České republice se tato agenda dostává do pravomoci civilních soudů v rámci soudní kontroly pravomocných správních rozhodnutí²¹⁰. Podle slovenské úpravy vyvlastňování pozemků pro výstavbu dálnic a silnic pro motorová vozidla správní orgán odkáže vyvlastněného na soud s požadavkem na vyšší náhradu než jaká je určena částkou odpovídající tržní ceně (a jakou vyvlastněnému přiznal)²¹¹. Tato úprava předtím po krátkou dobu ukládala správnímu orgánu schválit dohodu o náhradě za vyvlastnění, k níž došlo v průběhu vyvlastňovacího řízení, jako smír²¹².

Ve Slovenské republice byla po krátkou dobu protiústavní kuriozitou pevná sazba náhrady stanovená zákonem²¹³.

Náhrada za vyvlastnění může být do určité míry znehodnocena v případě dlouho trvajícího sporu o stanovení její výše²¹⁴.

Je otázkou, zda by vyvlastňované právo nemělo přejít na vyvlastnítele až po splnění povinnosti poskytnout náhradu. [O důsledcích nesplnění této povinnosti viz (↓).]

Nová slovenská úprava²¹⁵ se zabývá též náhradou škody a účelně vynaložených nákladů vzniklých vyvlastňovanému či jiné osobě v důsledku vyvlastňovacího řízení nebo v souvislosti s ním, pokud byl návrh na vyvlastnění zamítnut.

g) K postupu při vyvlastňování:

Procesní formou vyvlastňování je vyvlastňovací řízení. V České republice je tato agenda až na výjimky²¹⁶ v pravomoci vyvlastňovacího úřadu (jeho funkci plní zásadně obecní úřad obce s rozšířenou působností)²¹⁷, ve Slovenské republice dosud v pravomoci (obecného) stavebního úřadu (jeho funkci plní obec, ve vztahu ke stanoveným vyvlastňovacím titulům²¹⁸ okresní úřad v sídle kraje)²¹⁹; okresní úřad v sídle kraje je to i podle nové úpravy²²⁰. Role správního orgánu coby orgánu veřejnoprávní korporace je inkompatibilní s rolí vyvlastnítele nebo vyvlastněného, popřípadě dalších účastníků řízení; česká právní úprava je obsažnější,

v tomto případě opětovně nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní.“ Po účinnosti cit. zákona o vyvlastnění došlo ke zvratu (ambivalentní formulace zákona byla vyložena diskutabilně) a celá agenda vyvlastnění „přislušela“ civilním soudům. Dnešní právní stav (po novele účinné od 1. ledna 2013) je opět takový, že civilnímu soudu přísluší pouze rozhodovat o náhradě.

²¹⁰ Věta druhá § 28 odst. 1 platného znění cit. zákona o vyvlastnění.

²¹¹ Věta druhá a třetí § 8 odst. 3 platného znění cit. zákona o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá.

²¹² § 8 odst. 3 ve znění zákona č. 275/2007 Z. z. (pouze do účinnosti zákona č. 540/2008 Z. z.).

²¹³ § 141 odst. 5 cit. stavebného zákona ve znění zákona č. 199/1995 Z. z. (zrušeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. PL ÚS 37/95).

²¹⁴ Nález Evropského soudu pro lidská práva ve věci Yetiş a další v. Turecko (stížnost č. 40349/05), bod 52.

²¹⁵ § 11 odst. 2 cit. zákona o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

²¹⁶ U jednoho z vyvlastňovacích titulů podle cit. zákona o pozemních komunikacích je to silniční správní úřad, u vyvlastňovacího titulu podle cit. zákona o drahách je to drážní správní úřad. Uvažuje se o sjednocení s obecným režimem

²¹⁷ § 15 cit. zákona o vyvlastnění.

²¹⁸ Za účelem výstavby a správy dálnic, silnic a místních komunikací včetně zřizování jejich ochranných pásem a včetně vyvolaných souvisejících úprav a za účelem uskutečňování staveb, které jsou významnou investicí [viz (↑)].

²¹⁹ § 112 odst. 1, § 117 odst. 1 a § 117a platného znění cit. stavebného zákona se zřetelem na § 9 odst. 14 zákona č. 180/2013 Z. z., o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²²⁰ § 7 odst. 1 cit. zákona o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

týká se i druhé instance a dopadá i na právnické osoby zřízené obcí nebo krajem²²¹. Okruh účastníků řízení je v české úpravě specifikován²²², dosavadní slovenská úprava ve větší míře spoléhá na obecné vymezení (= ve správním řádu)²²³, nový zákon již okruh účastníků vyvlastňovacího řízení vymezuje, ponechává však „zbytkovou“ kategorii přímo dotčených osob²²⁴. Řízení se zahajuje na návrh vyvlastnítele. Je ovládáno zásadou ústnosti a zásadou koncentrace²²⁵. Podle nového slovenského zákona²²⁶ se dokonce informace o vyvlastňovacím řízení povinně úředně zveřejňuje. Česká úprava a nová slovenská úprava popisují (nikoli zcela shodně²²⁷) podrobněji strukturu výrokové části rozhodnutí o vyvlastnění. Nový slovenský zákon²²⁸ umožňuje vydat společné rozhodnutí vůči více vyvlastňovaným a zmiňuje i některé další náležitosti rozhodnutí o vyvlastnění. Odkladný účinek odvolání nelze podle české úpravy vyloučit ve vztahu k výroku o vyvlastnění, zatímco podle dosavadní slovenské úpravy jej nelze vyloučit obecně²²⁹ (nová slovenská úprava²³⁰ v případě výroku o vyvlastnění specifikum oproti správnímu řádu výslovně neupravuje, stanoví však, že vyvlastňované právo přechází právní mocí rozhodnutí o vyvlastnění, v případě výroku o náhradě naopak stanoví, že odvolání nemá odkladný účinek); podle české úpravy nemá odvolání podané pouze proti výroku o náhradě za vyvlastnění vliv na vykonatelnost výroku o vyvlastnění²³¹; ve vztahu k rozhodnutí odvolacího správního orgánu o odvolání do rozhodnutí o náhradě zdůrazňuje česká úprava zákaz *reformatio in peius* vůči vyvlastňovanému (a třetím osobám)²³². V České republice je proti pravomocnému výroku o vyvlastnění přípustná správní žaloba, zatímco proti pravomocnému výroku o náhradě za vyvlastnění civilní žaloba²³³; speciální úprava vyvlastňování za účelem výstavby vybrané infrastruktury zkracuje lhůty pro podání žalob na polovinu a předepisuje soudu 90denní lhůtu pro rozhodnutí o žalobě (totéž se týká opravných prostředků proti rozhodnutí soudu)²³⁴. Ve Slovenské republice to je jediná správní žaloba; soud má zákonem stanovenou lhůtu pro rozhodnutí (tři měsíce)²³⁵. Podle nové slovenské úpravy²³⁶ lze žalobu proti výroku o náhradě podat do 30 dnů od právní moci rozhodnutí.

²²¹ Viz (a srov.) § 16 odst. 3 – 5 cit. zákona o vyvlastnění a větu druhou § 112 odst. 2 (popřípadě též § 119 odst. 3) platného znění cit. stavebního zákona a § 7 odst. 2 písm. c) cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckého práva k nim.

²²² § 17 odst. 1 – 3 cit. zákona o vyvlastnění.

²²³ § 113a odst. 3 cit. stavebního zákona a věta před středníkem § 14 odst. 1 cit. správního poriadku.

²²⁴ § 8 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckého práva k nim.

²²⁵ § 22 cit. zákona o vyvlastnění a § 113 platného znění cit. stavebního zákona. Slovenská úprava se zabývá i koncentrací námitek vyloučení (§ 113 odst. 4 a 5). V nové slovenské úpravě viz § 10 odst. 10, 12 a 13 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckého práva k nim.

²²⁶ § 10 odst. 1 až 3 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckého práva k nim.

²²⁷ Srov. § 24 odst. 3 a 4 cit. zákona o vyvlastnění a § 13 odst. 2 a 3 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckého práva k nim.

²²⁸ § 9 odst. 4 a § 10 odst. 4 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckého práva k nim.

²²⁹ Věta druhá § 25 odst. 2 platného znění cit. zákona o vyvlastnění a § 114 odst. 3 cit. stavebního zákona.

²³⁰ § 14 odst. 1 a první věta odstavce 2 a § 15 odst. 1 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckého práva k nim. Vztah první věty odstavce 2 § 14 k druhé a třetí větě téhož je nečitelný. Jde vůbec o odvolání?

²³¹ Věta třetí § 25 odst. 2 platného znění cit. zákona o vyvlastnění. Praktické je to pouze v případě, že vyvlastnitel bude považovat náhradu za vyvlastnění za příliš vysokou.

²³² § 25 odst. 4 cit. zákona o vyvlastnění.

²³³ § 28 odst. 1 cit. zákona o vyvlastnění.

²³⁴ § 2 odst. 5 platného znění cit. zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

²³⁵ § 247 odst. 4 platného znění cit. občianskeho súdneho poriadku.

²³⁶ Třetí věta § 14 odst. 2 cit. zákona o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckého práva k nim.

Podle české právní úpravy a podle nové slovenské úpravy má hmotněprávní důsledky uvědomění vyvlastňovaného o zahájení vyvlastňovacího řízení; vyvlastňovaný poté nesmí nakládat s pozemkem nebo stavbou, kterých se vyvlastnění týká, převést je, pronajmout nebo jinak zatížit²³⁷. Je otázkou, zda by nebylo možné obdobného efektu dosáhnout uložením předběžného opatření. Alternativní řešení by mohlo spočívat ve formulaci procesního nástupnictví.

h) K nároku na vyvlastnění:

Možné názory na otázku existence subjektivního práva na vyvlastnění, resp. nároku na vyvlastnění lze dokumentovat na vývoji české judikatury. Těsně po restauraci správního soudnictví byla existence takového práva/nároku popírána²³⁸. To bylo pochybné přinejmenším ve vztahu k vyvlastnění za účelem umožnění užívání nemovitosti. Z pozdější judikatury lze dovodit, že při splnění zákonných předpokladů je na pozitivní rozhodnutí o vyvlastnění právní nárok²³⁹. Současná česká úprava stanoví: „Dospěje-li vyvlastňovací úřad k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou splněny, rozhodne samostatnými výroky o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě a o náhradě za vyvlastnění.“²⁴⁰ V podstatě shodná formulace je obsažena v novém slovenském zákoně²⁴¹

i) K důsledkům vyvlastnění:

Vyvlastněním přechází vyvlastňované právo z vyvlastňovaného na vyvlastnitel. Pokud nelze vyloučit, nebo není vyloučen odkladný účinek odvolání do rozhodnutí o vyvlastnění, děje se tak až jeho právní mocí. Je otázkou, jaký význam přisuzovat odkladnému účinku správní žaloby (jde o „klasický“ odkladný účinek, nebo o jakousi „modifikaci“?; přechází vyvlastněné právo zpět na vyvlastněného, nebo se pouze vyvlastnitel musí zdržet výkonu nabytého práva?). Tento problém je palčivější v České republice, kde má podle obecné úpravy žaloba proti rozhodnutí o vyvlastnění (výroku, jímž se odnímá/omezuje/ruší právo) odkladný účinek ze zákona²⁴²; řešením de lege ferenda by bylo pro případ, že žaloba nebude podána, vázat nástup účinků rozhodnutí na marné uplynutí lhůty pro podání žaloby. Podle slovenské úpravy a podle české úpravy týkající se urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury tento problém nastane až v případě odložení vykonatelnosti rozhodnutí (= slovenská úprava) přiznání odkladného účinku žalobě soudem (= česká úprava)²⁴³.

Vyvlastněním počíná běžet lhůta pro zaplacení/poskytnutí náhrady za vyvlastnění. Tato lhůta je stanovena rozhodnutím o vyvlastnění nebo zákonem. Podle české úpravy nesmí být delší než 60 dnů²⁴⁴. Dosavadní obecná slovenská úprava délku této lhůty nezmiňuje; při vyvlastňování pozemků pro výstavbu dálnic a silnic pro motorová vozidla je stanovena

²³⁷ § 19 odst. 3 platného znění cit. zákona o vyvlastnění. Podobně § 10 odst. 8 cit. zákona o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

²³⁸ Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 10/92. („Z ustanovení žádného právního předpisu nelze dovodit subjektivní oprávnění na vyvlastnění cizího pozemku; osoba, která neúspěšně podala takový návrh u správního orgánu se proto nemůže u soudu dovolat toho, že byla na takovém právu zkrácena.“)

²³⁹ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 67/99 – 32. („Při dodržení podmínky pro vyvlastnění nelze návrh zamítnout pro nesoulad návrhu o rozsahu vyvlastnění s názorem úřadu.“)

²⁴⁰ § 24 odst. 2 cit. zákona o vyvlastnění.

²⁴¹ § 13 odst. 1 cit. zákona o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

²⁴² § 28 odst. 4 cit. zákona o vyvlastnění. Doba „nejistoty“ činí dva měsíce (= lhůta pro podání žaloby).

²⁴³ Předpoklady jsou formulovány rozdílně. Viz větu druhou § 250c platného znění cit. občianského súdneho poriadku a § 4 odst. 2 platného znění cit. zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (srov. toto ustanovení s § 73 odst. 2 platného znění cit. soudního řádu správního).

²⁴⁴ § 24 odst. 4 písm. a) cit. zákona o vyvlastnění. Lhůta se počítá od právní moci rozhodnutí.

zákonná lhůta v délce 21 pracovních dnů²⁴⁵. Nová slovenská úprava²⁴⁶ stanoví (subsidiárně) pro případ odnětí vlastnického práva zákonou lhůtu 30 dní počítanou od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění, pro případ omezení vlastnického práva je lhůta určena rozhodnutím, speciální úprava se týká náhrady formou obstarání bytu nebo rodinného domu.

Vyvlastněním počíná běžet lhůta, během níž je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění. Tato lhůta je stanovena rozhodnutím. Obě národní úpravy stanoví, že tato lhůta nesmí být delší než dva roky, nová slovenská úprava nadto počítá s nejvýše pětiletou lhůtou v případě vyvlastnění za účelem uskutečnění liniové stavby²⁴⁷. Česká úprava umožňuje tuto lhůtu prodloužit (na žádost podanou ještě před jejím uplynutím, a to jen v případech hodných zvláštního zřetele, jen jednou a nejdéle o další dva roky)²⁴⁸.

j) K ochraně vyvlastněného:

Obě národní úpravy znají institut zrušení vyvlastnění na žádost vyvlastněného. Česká úprava²⁴⁹ to umožňuje jednak z důvodu nezahájení uskutečňování účelu vyvlastnění ve stanovené lhůtě (popřípadě dříve, bylo-li dříve zrušeno územní rozhodnutí, které umožňovalo účel vyvlastnění uskutečnit), jednak z důvodu prodloužení se zaplacením náhrady trvajícím déle než 30 dnů, dosavadní slovenská úprava²⁵⁰ pak pouze z prvního z nich; nová slovenská úprava²⁵¹ pak připojuje důvod nezaplacení náhrady ve stanovené lhůtě a stanoví rovněž lhůtu pro podání žádosti. Při splnění stanovených předpokladů je na zrušení vyvlastnění právní nárok.

Slovenská úprava explicitně zmiňuje, že k žádosti je legitimován i právní nástupce vyvlastněného. I bez výslovného vyjádření to však vyplývá z povahy věci. Zrušení vyvlastnění se samozřejmě týká i případů, kdy vyvlastněné právo přešlo na právního nástupce vyvlastnitel.

V praxi může činit potíže, co se rozumí zahájením uskutečňování účelu vyvlastnění. Volný výklad může v některých případech umožňovat/usnadňovat obcházení zákona.

k) Mezinárodněprávní aspekty vyvlastnění souvisejí především s dvoustrannými smlouvami o ochraně investic²⁵². Zdůrazňován bývá nediskriminační přístup k investicím druhé smluvní strany. Pozornost je věnována náhradě za vyvlastnění (formulace v jednotlivých smlouvách se různí).

l) Vyvlastněním nejsou (← ke změně subjektu vlastnictví nedochází) „podobné“ změny v rámci práva hospodaření s majetkem státu²⁵³ (= česká terminologie), nebo správy majetku státu²⁵⁴ (= slovenská terminologie). Speciálním případem naložení s majetkem státu je

²⁴⁵ Poslední věta § 8 odst. 3 cit. zákona o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá.

²⁴⁶ § 6 odst. 1 až 3 cit. zákona o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastnického práva k nim.

²⁴⁷ § 24 odst. 1 písm. c) cit. zákona o vyvlastnění a § 115 odst. 2 cit. stavebného zákona a § 16 odst. 2 cit. zákona o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastnického práva k nim.

²⁴⁸ § 25 odst. 6 cit. zákona o vyvlastnění.

²⁴⁹ § 26 a 27 cit. zákona o vyvlastnění.

²⁵⁰ § 116 cit. stavebného zákona.

²⁵¹ § 17 odst. 2 (k odst. 1 téhož) a § 17 odst. 3 a 4 cit. zákona o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastnického práva k nim.

²⁵² V poslední době například Dohoda mezi Českou republikou a Tureckou republikou o vzájemné podpoře a ochraně investic (publikována pod č. 21/2012 Sb. m. s.) nebo Zmluva medzi Slovenskou republikou a Marockými kráľovstvom o vzájomnej podpore a ochrane investícií (publikována pod č. 94/2014 Z. z.).

²⁵³ Viz § 9 a 20 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 60 odst. 3 a 4 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵⁴ Viz § 3 odst. 5 až 7 platného znění zákona č. 273/1993 Z. z., o správě majetku státu.

zjednodušená úprava majetkových vztahů²⁵⁵ (jde o „odstátnění“ pozemků a staveb na nich; o uplatnění tohoto právního režimu rozhoduje vláda Slovenské republiky).

2. Samostatná je úprava vyvlastňování v případě ústavně kvalifikované mimořádné situace (podle české úpravy za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu²⁵⁶ a podle slovenské úpravy za válečného stavu nebo v době války²⁵⁷). Vyvlastňuje se ve prospěch státu.

Společným rysem obou národních úprav²⁵⁸ je zjednodušení/zkrácení vyvlastňovacího řízení (česká úprava užívá označení „vyvlastnění ve zkráceném řízení“). Tlak na rychlost je výrazně větší u české úpravy (lhůta pro vydání rozhodnutí činí sedm dní)²⁵⁹. Česká úprava ze zákona vylučuje odkladný účinek odvolání²⁶⁰.

Po obsahové stránce spočívá výrazný rozdíl v tom, že se česká úprava, na rozdíl od úpravy slovenské, týká jak vyvlastňování nemovitostí, tak vyvlastňování movitých věcí²⁶¹. Potřeba takového řešení je diskutabilní (těž vzhledem k existenci institutu dodávkového příkazu ohledně movitých věcných prostředků²⁶²).

Podle české úpravy jde o agendu obecního úřadu obce s rozšířenou působností²⁶³, podle slovenské úpravy o agendu okresního úřadu²⁶⁴.

3. Vyvlastnění se do jisté míry podobá nucená výměna pozemků, k níž může dojít při pozemkových úpravách²⁶⁵.

Podle české právní úpravy²⁶⁶ lze o schválení návrhu pozemkových úprav rozhodnout tehdy, pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň tři čtvrtin výměry pozemků, které jsou řešeny v předmětných pozemkových úpravách; schválený návrh je závazným podkladem pro rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení výše úhrady, popřípadě o zřízení nebo zrušení věcného břemene.

Podle slovenské právní úpravy²⁶⁷ lze schválit rozdělovací plán, jestliže s tím souhlasí vlastníci nejméně dvou třetin výměry předmětných pozemků („souhlasí“ i ten, kdo proti rozdělovacímu plánu nepodal námitku, a ten, jehož námitka byla nepodložená); následuje

²⁵⁵ Zákon č. 175/1999 Z. z., o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁶ Čl. 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky a čl. 43 odst. 1 Ústavy České republiky.

²⁵⁷ Čl. 2 a 3 platného znění ústavního zákona č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

²⁵⁸ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů a cit. zákon o obrane Slovenskej republiky.

²⁵⁹ § 49 odst. 4 cit. zákona o zajišťování obrany České republiky. K tomu srov. § 23 odst. 8 až 10 cit. zákona o obraně Slovenskej republiky (součet lhůt tam uvedených je 23 dní; přitom lhůta pro vydání rozhodnutí bude ještě delší).

²⁶⁰ Poslední věta § 49 odst. 5 cit. zákona o zajišťování obrany České republiky.

²⁶¹ § 41 odst. 1 cit. zákona o zajišťování obrany České republiky. Srov. s § 23 odst. 1 cit. zákona o obraně Slovenskej republiky.

²⁶² Zejména § 16 v návaznosti na § 14 a na § 2 odst. 4 cit. zákona o zajišťování obrany České republiky. Jistou mezerou je, že zákon zvlášť neupravuje postup pro (vcelku pravděpodobný) případ nemožnosti vrátit konkrétní movitý věcný prostředek.

²⁶³ § 47 a 48 cit. zákona o zajišťování obrany České republiky.

²⁶⁴ § 23 odst. 4 cit. zákona o obraně Slovenskej republiky se zřetelem na § 9 odst. 1 cit. zákona o organizácii miestnej štátnej správy.

²⁶⁵ Lapidárně řečeno jde změny uspořádání vlastnických práv a věcných břemen k pozemkům, jejichž smyslem je zejména vytvořit/zlepšit/optimalizovat podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy.

²⁶⁶ § 11 platného znění zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁷ § 13 a 14 platného znění zákona č. 330/1991 Zb., o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úřadech, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách.

rozhodnutí o schválení provedení projektu pozemkových úprav a jeho právní mocí (popřípadě později) dochází k nabytí vlastnictví k novým pozemkům nebo k nabytí práva na peněžní vyrovnání.

Vůči vlastníkům, kteří s pozemkovými úpravami neprojeví souhlas, se změna projevuje jako nucený přechod nebo nucené omezení vlastnického práva.

Na otázku týkající se existence veřejného zájmu na provádění pozemkových úprav odpověděla již za minulých právních úprav kladně judikatura českého Ústavního soudu²⁶⁸.

Obě národní úpravy dnes veřejný zájem explicitně konstatují²⁶⁹; o úskalí takové formulace byla již řeč (zda jsou ve veřejném zájmu konkrétní pozemkové úpravy, je jistě třeba zkoumat v každém jednotlivém případě, a to zejména též tehdy, když iniciativa vychází od vlastníků části předmětných pozemků).

2.3.2.3. Územní omezení majetkových práv

Pro určitou skupinu omezení vlastnictví a jiných majetkových práv je profilující charakteristikou jejich plošné působení na vymezeném území. Právní instituty s tímto obsahem možno, s jistou dávkou volnosti, označit jako územní/teritoriální omezení majetkových práv. Jejich hlavním dopadem je omezení vlastnických práv k nemovitostem.

S ohledem na funkci příslušného institutu lze rozlišovat omezení v zájmu optimalizace uspořádání území z pohledu jeho budoucího vývoje (= „pozitivně“ cílené omezení) a omezení k ochraně/zajištění určitých hodnot nebo činností anebo před důsledky určitých činností (= „negativně“ cílené omezení).

Předmětné území může být vymezeno několikerým způsobem [shodně s existující územní jednotkou, speciálně (ve vztahu k existujícím územním jednotkám), nebo samostatně (popisem hranic území, nebo jako okolí určitého objektu)].

K vybraným institutům nebo skupinám institutů:

1. Územně plánovací dokumentace:

Mezi oběma národními úpravami existují rozdíly co do struktury a zejména co do právní formy územně plánovací dokumentace.

Podle české úpravy²⁷⁰ tvoří územně plánovací dokumentaci zásady územního rozvoje (na stupni kraj), územní plán (na stupni obec) a regulační plán (na stupni obec, nebo kraj). Celostátním dokumentem je politika územního rozvoje, která není do územně plánovací dokumentace zahrnuta, ale je jí nadřazena. Na stupni obec vůbec není formulována povinnost pořádit/mít územní plán. Zastavěné území obce lze vymezením samostatně. Zákonem předepsanou formou územně plánovací dokumentace a samostatného vymezení zastavěného území obce je opatření obecné povahy (= závazné²⁷¹); politika územního rozvoje je závazným opatřením svého druhu (lze diskutovat o tom, zda nejde o opatření obecné povahy v materiálním smyslu). Na „starou“ územně plánovací dokumentaci se hledí jako na opatření obecné povahy.

²⁶⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/97. („Pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě jsou hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků. Nicméně, pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví. Ústavní soud konstatuje, že pozemkové úpravy se provádějí ve veřejném zájmu, na základě zákona a je na příslušných orgánech, aby – ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod – striktně zajistily právo na adekvátní náhradu.“)

²⁶⁹ § 2 české úpravy a § 1 odst. 1 slovenské úpravy.

²⁷⁰ Blíže viz § 31 až 71 platného znění cit. stavebního zákona.

²⁷¹ Viz § 171 cit. správního řádu.

Podle slovenské úpravy²⁷² tvoří územně plánovací dokumentaci Koncepce územního rozvoje Slovenska, územní plán regionu (pro rozsáhlejší území; může jít o území samosprávného kraje; může též zasahovat na území více samosprávných krajů), územní plán obce (pro jednu obec, popřípadě pro více obcí) a územní plán zóny (pro část obce). Obec s více než 2000 obyvateli mají ze zákona povinnost pořádit/mít územní plán (za určitých okolností mohou mít tuto povinnost i další obci). Územně plánovací dokumentace se člení na závaznou část a na směrnou část. Zákonem předepsanou formou pro vyhlášení závazné části je právní předpis (nařízení vlády, obecně závazné nařízení kraje, obecně závazné nařízení obce).

Omezení vlastnických práv k nemovitostem se podává ze závaznosti územně plánovací dokumentace (a české politiky územního rozvoje) nebo její části. Tato závaznost se projevuje zásadně²⁷³ ve vztahu k navazující územně plánovací dokumentaci a k územnímu rozhodování. Ve vztahu k vlastníkům nemovitostí v řešeném území se proto omezení jeví jako „nepřímé“. Týká se budoucího využití pozemků (umístování staveb nebo jiných změn v jejich využití, které podléhá územnímu rozhodování). Slovenská úprava však umožňuje i omezení „přímé“, a to vymezením územní ochrany („chráněných částí krajiny“²⁷⁴ = chráněných území, chráněných objektů, oblastí klidu a ochranných pásem)²⁷⁵. Určité záměry vyjádřené ve vydané/schválené územně plánovací dokumentaci představují vyvlastňovací tituly (podle české úpravy jde o záměry veřejně prospěšných staveb dopravní a technické infrastruktury, záměry veřejně prospěšných opatření, záměry staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a záměry asanace území; podle slovenské úpravy pak o záměry veřejně prospěšných staveb určených pro veřejně prospěšné služby a pro veřejné technické vybavení území a záměry asanace sídelního útvaru nebo jeho asanačních úprav)²⁷⁶. Podle české úpravy má k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu (pokud pro ni nepostačí zřídit věcné břemeno) nebo pro veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku obec nebo kraj anebo stát v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo²⁷⁷.

V procesu pořizování uvedených dokumentů se předpokládá interakce s dotčenou veřejností, popřípadě s jejím zástupcem²⁷⁸. Česká úprava počítá jednak s připomínkami veřejnosti, jednak s námitkami [ve vztahu k zásadám územního rozvoje s námitkami dotčených obcí, vlastníků (správců, provozovatelů) veřejné technické infrastruktury a zástupce veřejnosti, ve vztahu k územnímu plánu též s námitkami vlastníků pozemků a staveb dotčených řešením (= návrhem řešení), ve vztahu k regulačnímu plánu vlastníkům pozemků a staveb, kteří by byli účastníky územního řízení, kdyby probíhalo²⁷⁹, a v případě

²⁷² Blíže viz § 8 až 31 platného znění cit. stavebního zákona; též se zřetelem na jeho § 2 písm. c) a § 139a odst. 3.

²⁷³ Výjimkou v českém právu je možnost výslovně vyloučit umístování i takových záměrů, které vůbec nepodléhají územnímu rozhodování (poslední věta § 18 odst. 5 platného znění cit. stavebního zákona).

²⁷⁴ Jde o legislativní zkratku [§ 2 písm. c) platného znění cit. stavebního zákona]. Je otázkou, zda termín krajina má stejný význam i v § 10 odst. 1 platného znění cit. stavebního zákona.

²⁷⁵ § 10 odst. 2 písm. f), § 11 odst. 5 písm. g), § 12 odst. 2 písm. e) a § 13 odst. 2, odst. 3 písm. a) a b) a odst. 4 písm. a) a b) platného znění cit. stavebního zákona. K dalším souvislostem viz (1) výklad o chráněných územích a ochranných pásmech.

²⁷⁶ Blíže viz § 170 v návaznosti na § 2 odst. 1 písm. k) body 1. a 2. a písm. l) a m) a § 16 odst. 2 písm. a) a b) cit. stavebního zákona a § 108 odst. 2 písm. a) a c) a odst. 3 platného znění cit. stavebního zákona.

²⁷⁷ § 101 v návaznosti na § 2 odst. 1 písm. k) a l) platného znění cit. stavebního zákona.

²⁷⁸ Zástupce veřejnosti je institut české právní úpravy (§ 23 platného znění cit. stavebního zákona).

²⁷⁹ Pořízení a vydání regulačního plánu je alternativou územního řízení (regulační plán je alternativou územního rozhodnutí).

samostatného vymezení zastaveného území obce jde o vlastníky pozemků v tomto území a vlastníky sousedících pozemků²⁸⁰; o námitkách je třeba rozhodnout, rozhodnutí lze napadnout správní žalobou²⁸¹; proti územně plánovací dokumentaci se lze bránit v rámci správního soudnictví návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části²⁸². Slovenská právní úprava počítá s připomínkami a s vyjádřeními veřejnosti, v případě územního plánu zóny s projednáním s vlastníky dotčených nemovitostí²⁸³; kvalifikované právní prostředky ochrany vlastníků dotčených nemovitostí tato úprava nezna²⁸⁴.

Česká judikatura se zabývala otázkou, zda již změna využití pozemků podle vydané územně plánovací dokumentace o sobě představuje nucené omezení vlastnického práva. Dospěla nejprve k poměrně překvapivému závěru²⁸⁵, který rozjitřil stavebněprávní praxi: „Změna využití pozemků z plochy zemědělské výroby a služeb na smíšenou plochu obytnou specifickou a bydlení v rodinných domcích provedená v novém územním plánu představuje pro vlastníka nemovitostí v dané lokalitě, který je zemědělským podnikatelem a který tyto nemovitosti užívá s úmyslem zde zemědělsky podnikat, omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a práva svobodně podnikat.“ Neposkytnutí náhrady považoval soud za porušení principu proporcionality (za výraz nepřiměřené právní regulace) a za důvod zrušení části územního plánu. Tento názor byl po necelém půlroce překonán²⁸⁶: „Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytné nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“ Otázka náhrady za ztížení budoucího využití nemovitostí zůstává prozatím otevřenou a zasluhuje pozornost teorie.

Od náhrady za omezení vlastnického práva „v/do budoucnosti“ nutno odlišit náhradu již způsobené majetkové újmy: Podle české úpravy náleží vlastníkovu pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavení na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši (zejména nákladů na koupi pozemku a na

²⁸⁰ § 33 odst. 4, § 39 odst. 2 a 3, § 52 odst. 2 (nepočítá zvláště s dotčenými sousedními obcemi) a 3, § 60 odst. 1 (nepočítá s připomínkami) a § 67 odst. 2 platného znění cit. stavebního zákona.

²⁸¹ Arg. usnesením Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 5/2010 – 24.

²⁸² § 101a až 101d platného znění cit. soudního řádu správního. Podání námitek v procesu pořizování územně plánovací dokumentace nebo žaloby proti rozhodnutí o námitkách není formálním předpokladem podání návrhu na její zrušení. Blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 2/2010 – 116 a bod [153] odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 5/2010 – 169.

²⁸³ § 20 odst. 3, § 21 odst. 3, § 22 odst. 1, § 23 odst. 1, 3 a 4 platného znění cit. stavebního zákona (v jeho § 24 je zmínka o návrhu rozhodnutí námitkách bez toho, že by byl tento institut inde upraven).

²⁸⁴ *De lege ferenda* možno uvažovat, že přímo dotčená osoba může napadnout právní předpis. V předmětné oblasti srov. rakouskou úpravu. (Základem je čl. 139 odst. 1 bod 3. Spolkové ústavy).

²⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 4/2008 – 88.

²⁸⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120.

projektovou přípravu výstavby); náhradu za změnu v území poskytuje v tomto případě obec, která územní plán nebo jeho změnu vydala (← učinila tak v samostatné působnosti); pokud požadavek na změnu nevzešel z vůle obce, může za uhrazenou náhradu požadovat kompenzaci po jeho původci (vyplývá-li požadavek přímo ze zákona, je za původce považován stát)²⁸⁷. S uplatňováním tohoto institutu ještě nejsou zobecnitelné praktické zkušenosti.

2. Stavební uzávěra:

Podle obou národních úprav²⁸⁸ plní stavební uzávěra především (většinou) zajišťovací funkci ve vztahu k procesu pořizování územně plánovací dokumentace a je dočasná. Její obsah spočívá v zákazu nebo v omezení stanovené stavební činnosti na vymezeném území, přičemž nelze zakázat nebo omezit údržbu staveb, resp. udržovací práce na stavbách. Slovenská úprava naznačuje možnou spojitost stavební uzávěry a zřízení věcného břemene²⁸⁹. Obě národní úpravy umožňují povolovat výjimky ze stavební uzávěry²⁹⁰.

Zákaz/omezení vyplývající ze stavební uzávěry znemožňuje stavebnímu úřadu aprobovat záměr umístit stavbu (vydat územní rozhodnutí²⁹¹ nebo územní souhlas) nebo provést stavbu²⁹² (vydat stavební povolení²⁹³ nebo souhlas s ohlášením stavby) a přímo dopadá na provádění staveb ve volném režimu.

Podle české úpravy je stavební uzávěra druhem územního opatření a má formu opatření obecné povahy vydávaného na stupni obec, nebo kraj²⁹⁴; vlastníci dotčených pozemků nebo staveb se mohou bránit před vydáním stavební uzávěry námitkami (ty může podat i zástupce veřejnosti a občanské sdružení k ochraně přírody a krajiny) a po vydání stavební uzávěry návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části [obdobně jako (↑)]. Podle slovenské úpravy je druhem územního rozhodnutí (= správní rozhodnutí vydávané obecným stavebním úřadem); vlastníci dotčených pozemků a staveb zde mají postavení účastníků řízení. V minulosti znaly obě národní úpravy i stavební uzávěru ve formě právního předpisu²⁹⁵.

Podle české úpravy²⁹⁶ náleží vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla stavební uzávěrou omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náhrada (v závislosti na tom, na kterém stupni byla stavební uzávěra vyhlášena, poskytuje náhradu obec, nebo kraj).

Dočasná blokáce umístování a provádění staveb na určitém území nastává rovněž v důsledku vymezení územní rezervy²⁹⁷. V České republice může k faktické blokáci dojít též

²⁸⁷ Blíže viz § 102 odst. 2 až 7 platného znění cit. stavebního zákona. (Podobně je to v souvislosti se změnou nebo zrušením regulačního plánu, územního nebo jiného titulu k umístění stavby.)

²⁸⁸ § 97 odst. 1 a § 98 a 99 platného znění cit. stavebního zákona a § 39d, § 40 odst. 2 až 4, § 41 odst. 2 a § 42 odst. 4 cit. stavebního zákona. Slovenská úprava stanoví maximální dobu platnosti stavební uzávěry (pět let).

²⁸⁹ Věta druhá § 39d odst. 4 platného znění cit. stavebního zákona.

²⁹⁰ § 99 odst. 1 (i. f.) a odst. 3 platného znění cit. stavebního zákona a § 41 odst. 2 platného znění cit. stavebního zákona.

²⁹¹ V České republice též uzavřít veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí o umístění stavby.

²⁹² Stavbou se rozumí i změna dokončené stavby.

²⁹³ V České republice též uzavřít veřejnoprávní smlouvu nahrazující stavební povolení nebo oznámit záměr provést stavbu doložený certifikátem autorizovaného inspektora. Nelze ani aprobovat zamýšlenou změnu stavby před jejím dokončením, pokud by výsledkem měla být stavba, na kterou se vztahuje stavební uzávěra.

²⁹⁴ Příslušným orgánem obce je rada obce, příslušným orgánem kraje je rada kraje. Činí tak v přenesené působnosti.

²⁹⁵ V České republice do konce roku 2006 (alternativní formou bylo územní rozhodnutí); ve Slovenské republice jen do konce srpna 1997.

²⁹⁶ § 102 odst. 1 a 5 platného znění cit. stavebního zákona.

²⁹⁷ Stanovuje se za účelem prověření potřeby a plošných nároků předpokládaného využití plochy nebo koridoru. Viz § 36 odst. 1 a § 43 odst. 1 platného znění cit. stavebního zákona. Ve slovenské úpravě není územní rezerva vyjádřena explicitně, jde prostě o jeden z možných regulativů závazné části územně plánovací dokumentace.

v případě vyhrazení určitého území regulačnímu plánu pořizovanému na žádost, pokud je jeho zadání, které musí být obsaženo v nadřazené územně plánovací dokumentaci, formulováno „nešťastně“ a žádost není podána (mezera v právní konstrukci totiž neřeší důsledky jejího nepodání)²⁹⁸.

Na okraj lze poznamenat, že česká úprava zná kromě územního opatření o stavební uzávěře územní opatření o asanaci území²⁹⁹.

3. Chráněná území:

Chráněná území představují značně různorodou skupinu územní ochrany. Jejich smyslem je buď zachovat určitou vlastnost vymezeného území jako celku (zachování kvality prostředí tohoto území, jeho hodnoty³⁰⁰, popřípadě schopnosti³⁰¹), nebo signalizovat a zohlednit určité riziko³⁰², které se k vymezenému území váže. Chráněné území bývá vymezeno plošně, a to výčtem nějakých územních jednotek, nebo popisem hranic. Chráněné území se může dále členit na části s různým stupněm ochrany³⁰³.

Pozitivní právo používá pro označování chráněných území rozličnou terminologii³⁰⁴.

Právním důvodem vzniku chráněného území může být v České republice³⁰⁵ zákon, podzákoný právní předpis, opatření obecné povahy, správní akt (rozhodnutí) nebo veřejnoprávní smlouva.

Zákonem se (pouze) podle české právní úpravy zřizují národní parky³⁰⁶. Ochrana vlastníkům dotčených nemovitostí slouží institut námitky³⁰⁷.

Podzákoným právním předpisem se v obou republikách zřizují chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky a ptačí oblasti, resp. chráněná ptačí území³⁰⁸, chráněné oblasti přirozené akumulace

²⁹⁸ Viz § 62 odst. 3 platného znění cit. stavebního zákona. Jde o odlišný případ, než ten, na který pamatuje poslední věta § 43 odst. 1 nebo § 71 odst. 6 (srov. odlišnou dikci začátku tohoto odstavce a začátku odstavce 2).

²⁹⁹ § 97 odst. 2 a § 100 cit. stavebního zákona. Územní opatření o asanaci území se vydává na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií nebo pro zastavěné území, ve kterém jsou závažné stavby.

³⁰⁰ Může jít zejména o hodnotu přírodní (zvláště chráněná území z důvodu ochrany přírody a krajiny), kulturní (památková rezervace, památková zóna) nebo hospodářskou (chráněné ložiskové území).

³⁰¹ Např. akumulace vod.

³⁰² Například zaplavení nebo kontaminace.

³⁰³ Například zóny národních parků.

³⁰⁴ Například „oblast“, „park“, „rezervace“, „zóna“, „místo“ nebo prostě jen „území“.

³⁰⁵ Ve slovenské právní úpravě nemůže jít o zřizování chráněných území formou opatření obecné povahy nebo formou veřejnoprávní smlouvy.

³⁰⁶ § 15 cit. zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle této úpravy byl zřízen jediný národní park. Vymezení zón národních parků stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. [Dřívější úprava světovala zřízení národního parku vládě (formou nařízení). Tak je tomu v současnosti ve Slovenské republice (tam byl naopak v minulosti zřízen zákonem Slovenské národní rady Tatranský národní park)].

³⁰⁷ § 40 odst. 2 až 4 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny (námitky mohou podávat i obce a kraje).

³⁰⁸ Jde o nařízení vlády (§ 25 a 45e platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny a § 18, 22, 23, § 24 odst. 3 a § 26 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny), v České republice i o vyhlášky Ministerstva životního prostředí [§ 28 a 35 a § 79 odst. 4 písm. h) cit. českého zákona] a nařízení krajů (§ 33 a 36 a § 77a odst. 2 téhož). Vlády vyhláší nařízením i evropsky významné lokality zařazené, resp. území evropského významu zařazená do národního seznamu a evropsky významné lokality zařazené, resp. území evropského významu zařazená rozhodnutím Evropské komise do evropského seznamu (§ 45a a 45c platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny a § 26 a 27 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny). Vymezení zón chráněných krajinných oblastí stanoví v České republice Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.

vod a zranitelné oblasti³⁰⁹, památkové rezervace³¹⁰, lázeňská místa a jejich vnitřních území, resp. lázeňská území³¹¹. V České republice se v oblasti ochrany přírody a krajiny uplatňuje zmíněný institut námitek, ve Slovenské republice mohou vlastníci dotčených nemovitostí uplatňovat připomínky³¹² [v některých případech je však podle slovenské úpravy zapotřebí dohoda s vlastníkem, nebo souhlas vlastníka, který lze u části z nich nahradit úředním rozhodnutím (= správním aktem)³¹³].

Některé instituty v oblasti ochrany přírody a krajiny, zřizované podzákonými právními předpisy, se vyskytují pouze v českém právním řádu, nebo ve slovenském právním řádu a nejsou přímo srovnatelné [přírodní park³¹⁴ (v České republice); chráněný areál³¹⁵, obecní chráněné území³¹⁶ (ve Slovenské republice)]. „Plošnou“ územní ochranu archeologického dědictví zajišťuje v České republice institut plánu území s archeologickými nálezy³¹⁷.

Rozdílně přistupují národní úpravy ke zřizování památkových zón [v České republice jde o vyhlášku Ministerstva kultury, ve Slovenské republice jde o rozhodnutí (= správní akt) Ministerstva kultury³¹⁸].

Formou opatření obecné povahy se v České republice stanovují záplavová území a jejich aktivní zóny³¹⁹.

Pokud jde o zřizování chráněných území správním aktem (rozhodnutím) je mezi národními úpravami podstatný rozdíl. Zatímco česká úprava začátkem roku 2007 upustila od možnosti stanovit chráněné území formou územního rozhodnutí, slovenská úprava s tímto institutem počítá. Chráněná území se podle ní subsidiárně stanoví územním rozhodnutím o chráněné části krajiny³²⁰. V případě chráněného území ale vlastníci dotčených nemovitostí obecně

³⁰⁹ Stanoví je vláda formou nařízení [§ 28 a 33 platného znění cit. vodního zákona a § 31 a 34 se zřetelem na § 81 odst. 1 písm. b) platného znění cit. vodního zákona (pro chráněnou oblast přirozeně akumulace vod je v současné slovenské úpravě zavedena legislativní zkratka „chráněná vodohospodářská oblast“; forma nařízení není zákonem zmíněna; stávající chráněné vodohospodářské oblasti byly prohlášeny nařízeními vlády podle dřívější právní úpravy)]. Omezení vlastnického práva k nemovitostem v chráněných oblastech přirozeně akumulace vod se podávají ze zmíněných ustanovení. Vlastnické právo k nemovitostem ve zranitelných oblastech může být omezeno především v souvislosti s některými protierozními opatřeními.

³¹⁰ Prohlašuje je vláda formou nařízení (§ 5 cit. zákona o státní památkové péči a § 16 cit. zákona o ochraně památkového fondu). V České republice může dojít ke konkretizaci omezení v opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich části (§ 6a platného znění cit. zákona o státní památkové péči; je pro ně zavedena legislativní zkratka „plán ochrany“).

³¹¹ Stanoví je vláda formou nařízení (§ 28 – 30 platného znění cit. lázeňského zákona a § 35 cit. zákona o přírodních léčivých vodách, přírodních léčebných kúpelech, kúpeľných miestach a přírodních minerálních vodách).

³¹² § 50 odst. 5 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny.

³¹³ § 25a odst. 2 a § 50 odst. 9 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny.

³¹⁴ § 12 odst. 3 a § 77a odst. 2 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny. Zřizuje se nařízením kraje.

³¹⁵ § 21 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny. Zřizuje se nařízením vlády.

³¹⁶ § 25a platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny. Zřizuje se obecně závazným nařízením obce.

³¹⁷ § 23b platného znění cit. zákona o státní památkové péči. Vydává se jako nařízení kraje (pro celý kraj, nebo pro část území kraje); k významu pro omezení vlastnického práva k nemovitostem viz § 22 odst. 2 téhož.

³¹⁸ § 6 platného znění cit. zákona o státní památkové péči a § 17 cit. zákona o ochraně památkového fondu.

³¹⁹ § 66 platného znění cit. vodního zákona. Ve Slovenské republice jsou inundační území stanovována formou podzákonného právního předpisu [vyhláškou okresního úřadu nebo obecně závazným nařízením obce; § 46 se zřetelem na § 61 písm. i) bod 2. a § 63 odst. 4 písm. b) platného znění cit. vodního zákona].

³²⁰ § 39c se zřetelem na § 2 odst. 1 písm. c) a § 139a odst. 3 platného znění cit. stavebního zákona. Toto územní rozhodnutí je výsledkem „rozšiřující“ novely z roku 2000 [rozšíření však nebylo promítnuto do § 32 písm. c)]. Tímto územním rozhodnutím se vymezují nejen chráněná území, ale také „chráněné objekty, oblasti klidu a ochranné pásma“ (!); termínem „oblast klidu“ jiný slovenský zákon neopereje (v České republice se „staré“ oblasti klidu vyhlášovaly podzákonými právními předpisy a byly v r. 1992 prohlášeny za přírodní parky). Obsahem územního rozhodnutí o chráněné části krajiny je (ve vztahu ke chráněným územím) je stanovení hranic chráněného území,

nejsou účastníky územního řízení³²¹, což vyvolává jisté pochybnosti o souladu s ústavním pořádkem (a otázku jejich legitimity k podání správní žaloby proti územnímu rozhodnutí). Řízení lze zahájit i z moci úřední (z podnětu vykonavatele veřejné správy)³²².

Specifickými instituty založenými na správním aktu (rozhodnutí) jsou v obou republikách chráněné ložiskové území a chráněné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry³²³. Problémem (↑) je i u těchto institutů omezení účastenství v řízení³²⁴. Slovenská právní úprava umožňuje vznik některých chráněných území pro zvláštní zásahy do zemské kůry i v důsledku jiné právní skutečnosti³²⁵.

Podle českého práva může vzniknout chráněné území i na základě veřejnoprávní smlouvy³²⁶.

Některá chráněná území v České republice „zprostředkuje“ politika územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace (území chráněná pro akumulaci povrchových vod³²⁷) nebo až činnost stavebních úřadů při územním rozhodování (území se zvláštními podmínkami geologické stavby³²⁸). Ze slovenské právní úpravy je patrná souvislost se závaznou částí územně plánovací dokumentace³²⁹. Obě národní úpravy znají institut území vymezeného v zájmu obrany a bezpečnosti státu Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra³³⁰. Tyto instituty (úkony) nemají, na rozdíl od předchozích, bezprostřední externí účinky.

Omezení vlastnického práva k nemovitostem v chráněném území není stanoveno ku prospěchu konkrétní osoby. Omezení se liší podle toho, o jaké chráněné území jde, popřípadě dále podle toho, jaký stupeň ochrany³³¹ se v něm, nebo v jeho části uplatňuje. Některé zákazy nebo některá omezení jsou stanoveny zákonem kategoricky (umíst'ování některých/

formulace zákazů nebo omezení určitých činností z důvodů ochrany veřejného zájmu a stanovení podmínek jeho ochrany (= způsobu ochrany). Především jde o to, které činnosti v území není možné provádět vůbec a které je možné provádět pouze za předpokladu splnění stanovených „podmínek“. Může jít zejména o zákaz, omezení nebo způsob provádění staveb, terénních úprav, těžebních prací, výsadby a postřiku stromů, hnojení půdy nebo provozu vysokofrekvenčních přístrojů.

³²¹ Arg. § 34 odst. 1 a 2 platného znění cit. stavebního zákona (ledaže by šlo o navrhovatele, obec; účast dotčené veřejnosti v tomto územním řízení do úvahy nepřichází). V České republice bylo v r. 1998 v i tomto (dnes již neexistujícím) územním řízení účastenství vlastníků dotčených nemovitostí umožněno (!).

³²² § 35 odst. 1 platného znění cit. stavebního zákona.

³²³ V České republice § 16 až 19 a § 34 odst. 2 platného znění cit. horního zákona (jde o rozhodnutí Ministerstva životního prostředí). Ve Slovenské republice § 16 až 19 a § 34 odst. 3 platného znění cit. banského zákona (jde o rozhodnutí obvodního báňského úřadu).

³²⁴ Podle české úpravy je účastníkem řízení pouze navrhovatel. Podle slovenské úpravy jsou to kromě navrhovatele obec, na jejímž území se má chráněné ložiskové území nacházet, a další dotčené obce.

³²⁵ § 34a odst. 3 platného znění cit. banského zákona (v souvislosti s konverzí ložisek ropy, hořlavého zemního plynu a soli na podzemní zásobník plynů nebo kapalin anebo trvalých úložišť oxidu uhličitého).

³²⁶ Smluvní ochrana „nahrazuje“ zřízení chráněného území podzákonným právním předpisem; vlastník dotčeného pozemku je smluvní stranou; viz § 39 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny. (Slovenská úprava zná soukromá chráněná území, která na návrh vlastníka pozemku zřizuje vyhláškou okresní úřad v sídle kraje; viz § 31 a § 51 odst. 3 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny).

³²⁷ § 28a odst. 1 platného znění cit. vodního zákona.

³²⁸ Vymezuje je „v zájmu racionálního postupu při územním plánování“ Ministerstvo životního prostředí (viz § 13 odst. 3 platného znění zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích).

³²⁹ § 10 odst. 2 písm. f), § 11 odst. 5 písm. g), § 12 odst. 2 písm. e) a § 13 odst. 2, odst. 3 písm. a) a odst. 4 písm. a) a b) se zřetelem na § 2 odst. 1 písm. c) a § 139a odst. 3 platného znění cit. stavebního zákona.

³³⁰ S relevancí pro činnost stavebních úřadů při územním rozhodování a povolování staveb, popřípadě při nařizování nezbytných úprav staveb (§ 175 cit. stavebního zákona a § 125 odst. 2 a 3 platného znění cit. stavebního zákona).

³³¹ Gradace ochrany je nejmarkantněji vyjádřena v § 11 odst. 2 a § 12 až 16 platného znění slovenského zákona o ochraně přírody a krajiny. V českém zákoně o ochraně přírody a krajiny je diferenciací vyjádřena mnohem méně výrazně.

všech staveb nebo zařízení³³², zákaz převodu vlastnického práva, předkupní právo státu), některé činnosti jsou podmíněny projevem vůle příslušného³³³ vykonavatele veřejné správy (povolování výjimek ze zákazů nebo omezení, „samostatné“ povolení určité činnosti či „samostatný“ souhlas k určité činnosti vydávaný příslušným vykonavatelem veřejné správy, podmínění povolení vydávaného jiným vykonavatelem veřejné správy závazným stanoviskem příslušného vykonavatele veřejné správy).

Pokud zmíněné právní úpravy předpokládají náhrady za omezení vlastnického práva, nečiní tak specificky, resp. výlučně ve vztahu k chráněným územím³³⁴. „Nejzřetelnějším“ institutem je v tomto ohledu náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření poskytovaná ve zvláště chráněných územích podle zákona o ochraně přírody a krajiny (ale nejen v nich) vlastníkům zemědělské půdy, lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže³³⁵ (= Česká republika). Někde lze určité souvislosti dovodit (např. v lázeňských místech se náhrady zřejmě týkají zákazů omezení stanovených činností, nikoli však omezení souvisejících s výstavbou a rozvojem lázeňského místa nebo zákazů zřizovat některá zařízení³³⁶).

4. Ochranná pásma:

Ochranné pásmo je specifickým případem územní ochrany. Jeho smyslem je typicky ochrana určitého objektu (= ochrana fyzické existence objektu, ochrana vlastností objektu, ochrana funkčnosti objektu, popřípadě ochrana „provozu“, jemuž objekt slouží) před nepříznivými vlivy z okolí³³⁷ a/nebo ochrana okolí určitého objektu před nepříznivými vlivy/riziky mající původ v „provozu“, jemuž objekt slouží³³⁸. Od chráněného území (↑) se odlišuje nejen funkcí, ale i způsobem vymezení. Ochranné pásmo je vymezeno „relativně“, ve vztahu ke zmíněnému objektu. Tím může být pozemek [i to, co se na pozemku nebo pod pozemkem nachází (= vodní zdroj)], stavba, soubor pozemků a staveb, ale i určité území jako celek (= ochranné pásmo zvláště chráněného území na úseku ochrany přírody a krajiny nebo na úseku státní památkové péče, resp. ochrany památkového fondu).

Terminologie užívaná pro označování těchto institutů v pozitivním právu je v několika desítkách zákonů až „překvapivě“ jednotná (= označení „ochranné pásmo“). Výjimku v podobě nikoli nezbytné diferenciacie představuje právní úprava plynárenství, která rozlišuje „ochranné pásmo“ (= k zajištění bezpečného a spolehlivého provozu plynárenských zařízení) a „bezpečnostní pásmo“ (= k zamezení nebo zmírnění účinků případných havárií plynových

³³² Ve smyslu stavebních předpisů (= reklamní, informační, propagační zařízení).

³³³ Z hlediska „úseku“ veřejného zájmu sledovaného účelem zřízení chráněného území.

³³⁴ Jinak je tomu v některých případech u ochranných pásem (↓).

³³⁵ § 58 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny. Náhrada se poskytuje z prostředků státního rozpočtu. K uplatňování nároku na náhradu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 7/2007 – 64. Slovenská úprava je ve vztahu k chráněným územím méně specifická, ale týká se širšího okruhu pozemkových vlastníků nemovitostí (61e platného znění cit. zákona o ochrane prírody a krajiny); přístup k náhradám je v cit. slovenské úpravě systematictější (§ 61 až 61e).

³³⁶ Srov. § 34 odst. 1 ve vztahu k § 28 odst. 3 platného znění cit. lázeňského zákona nebo § 39 odst. 3 ve vztahu k § 35 odst. 4 a 5 platného znění cit. zákona o přírodných léčivých vodách, přírodních léčebných koupelích, koupelných místech a přírodních minerálních vodách. Náhrada se poskytuje za újmu „v důsledku omezení dosavadního užívání nemovitosti nebo ukončení dosavadní činnosti“ v souvislosti s opatřeními uvedených zákonů.

³³⁷ Schematicky řečeno – ochrana objektu před imisemi z okolí objektu.

³³⁸ Schematicky řečeno – ochrana okolí objektu před emisemi z objektu.

zařízení a k ochraně života, zdraví, bezpečnosti a majetku osob)³³⁹. Problematickou aberaci představují obě národní úpravy geodézie a kartografie³⁴⁰.

Rovněž u ochranného pásma může být v České republice³⁴¹ právním důvodem zákon, podzákoný právní předpis, opatření obecné povahy, správní akt (rozhodnutí) nebo veřejnoprávní smlouva. Některé případy vzniku ochranného pásma jsou v českém i ve slovenském právním řádu „na hranici kombinace“³⁴² a v některých případech může být vzniku ochranného pásma nemusí nastat ve stejný okamžik).

V případě stanovení ochranného pásma zákonem³⁴³ nebo podzákoným právním předpisem³⁴⁴ zásadně žádná ochrana vlastníků dotčených nemovitostí zásadně neexistuje. Výjimku představuje oblast ochrany přírody a krajiny³⁴⁵.

Obrana proti návrhu opatření obecné povahy, jímž se stanoví ochranné pásmo, a proti tomuto opatření obecné povahy je obdobná jako u již zmíněných opatření obecné povahy (vlastníci dotčených nemovitostí jsou legitimováni podat námitky proti návrhu a návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části). Formu opatření obecné povahy lze pro ochranná pásma považovat za perspektivní a zřejmě i optimální³⁴⁶.

³³⁹ § 68 vs. § 69 a příloha platného znění cit. energetického zákona [srov. též jeho § 2 odst. 2 písm. b) body 8. a 12.]. Poněkud jiný charakter má institut bezpečnostního pásma podle § 44 odst. 1 a 2 cit. zákona o zajišťování obrany České republiky (jde o prostor „uvnitř objektu důležitého pro obranu státu“) a institut bezpečnostního okruhu podle § 24 odst. 3 se zřetelem na § 2 písm. x) zákona č. 58/2014 Z. z., o výbušninách, výbušných predmetoch a municii a o zmene a doplnení niektorých zákonov (z kontextu § 24 odst. 1 se zřetelem na § 3 odst. 3 vyplývá, že jde zpravidla o prostory oprávněného podnikatele).

³⁴⁰ „Chráněná území“ k ochraně značek základního bodového pole geodetických základů [§ 9 odst. 2 se zřetelem na § 2 písm. c) českého zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením] a „ochranná území“ k ochraně zařízení geodetických bodů geodetických základů a geodetických bodů státních hranic jsou ve skutečnosti ochranná pásma (§ 15 odst. 1 a 2 se zřetelem na § 2 odst. 4 platného znění slovenského zákona č. 215/1995 Z. z., o geodézii a kartografii).

³⁴¹ Ve slovenské právní úpravě nepřichází do úvahy vyhlášení ochranných pásem formou opatření obecné povahy. ani vznik ochranného pásma v důsledku veřejnoprávní smlouvy.

³⁴² V České republice jde o některá ochranná/bezpečnostní pásma podle § 46 odst. 1, 68 odst. 1, § 69 odst. 1 a § 87 odst. 1 platného znění cit. energetického zákona, která vznikají dnem uvedení příslušného energetického zařízení do provozu (= energetická zařízení umístěvaná a realizovaná ve volném stavebněprávním režimu). S ohledem na § 79 odst. 2 písm. s) platného znění cit. stavebního zákona může prakticky jít o „zúžení“ těchto pásem ze zákona. O náznak „kombinace“ by pak šlo v případě, že užívání bude podmíněno kolaudačním souhlasem.

³⁴³ V České republice by touto formou bylo zřízeno ochranné pásmo národního parku (jediným případem vyhlášení národního parku zákonem je České Švýcarsko, jehož ochranné pásmo zřízeno ale nebylo, protože funkci ochranného pásma plní sousední chráněná krajinná oblast). Ke změnám stávajících ochranných pásem drah došlo v důsledku „nové“ právní úpravy přímo ze zákona, pokud jejich vymezení bylo širší/užší než za předchozí právní úpravy (srov. § 8 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, vs. § 10 vyhlášky č. 52/1964 Sb., kterou se provádí zákon o dráhách, ve znění vyhlášky č. 122/1974 Sb.). O „zúžení“ ochranných/bezpečnostních pásem energetických zařízení byla již zmínka.

³⁴⁴ V oblasti ochrany přírody a krajiny v České republice nařízením vlády, vyhláškou Ministerstva životního prostředí nebo nařízením rady kraje, ve Slovenské republice nařízením vlády, vyhláškou okresního úřadu v sídle kraje nebo obecně závazným nařízením obce. V oblasti lázeňství v obou republikách vyhlášky Ministerstva zdravotnictví. Ve Slovenské republice mohou být ochranná pásma vymezena též v závazné části územně plánovací dokumentace (její formy byly již zmíněny).

³⁴⁵ Shodně jako u chráněných území (↑).

³⁴⁶ Podle české právní úpravy jsou touto formou v současnosti stanovována jednak ochranná pásma leteckých staveb [§ 37 platného znění zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů], která se dělí na ochranná pásma letišť [se zákazem staveb, s výškovým omezením staveb, k ochraně před nebezpečnými a klamavými světly, se zákazem laserových zařízení, s omezením staveb vzdušných vedení vysokého napětí a velmi vysokého napětí, hluková (viz též § 31 odst. 2 platného znění zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů), ornitologická] a ochranná pásma leteckých zabezpečovacích zařízení (radionavigačních zařízení, světelných zařízení, podzemních leteckých staveb), jednak ochranná pásma vodních zdrojů (§ 30 se

Na základě správního aktu (rozhodnutí) může ochranné pásmo vzniknout dvojím způsobem. Za prvé jde o rozhodnutí o stanovení ochranného pásma. Může jít o „(zcela) specifické“ rozhodnutí³⁴⁷. Subsidiární úpravu zde v obou právních řádech představují územní rozhodnutí o ochranném pásmu³⁴⁸; v České republice je možnost použít tuto úpravu značně omezena³⁴⁹. Za druhé jde o „legální“ důsledek³⁵⁰ právní moci (vykonatelnosti) jiného správního aktu (rozhodnutí), zejména územního rozhodnutí o umístění stavby³⁵¹ [regulačního plánu nahrazujícího územní rozhodnutí, veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí, územního souhlasu (s umístěním stavby)³⁵²] nebo stavebního povolení³⁵³, popřípadě dokonce ohlášení stavby³⁵⁴. V praxi se lze setkat i s „nečitelnými“ a/nebo „neaktuálními“ odkazy na „rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu“³⁵⁵. Vlastníci dotčených nemovitostí jsou účastníky příslušných správních řízení³⁵⁶.

zřetelem na § 2 odst. 8 platného znění cit. vodního zákona) a ochranná pásma podél vodních děl (§ 58 odst. 3 se zřetelem na § 55 platného znění cit. vodního zákona).

³⁴⁷ Ve Slovenské republice ochranná pásma památkové rezervace, památkové zóny nebo nemovité kulturní památky (§ 18 platného znění cit. zákona o ochrane pamiatkového fondu), ochranné pásmo vodárenského zdroje (§ 32 odst. 1 až 5 se zřetelem na § 7 odst. 1 platného znění cit. vodného zákona) pásmo ochrany vodní stavby (§ 55 odst. 2 se zřetelem na § 52 cit. vodného zákona), pásmo ochrany veřejných vodovodů a veřejných kanalizací podle § 19 odst. 3 a 4 se zřetelem na § 2 písm. a) a b) platného znění cit. zákona o veřejných vodovodoch a veřejných kanalizáciách a ochranná pásma letišť a leteckých pozemních zařízení (§ 29 platného znění cit. leteckého zákona).

³⁴⁸ V České republice § 77 písm. e) a § 83 cit. stavebního zákona. Ve Slovenské republice § 32 písm. c) a § 39c se zřetelem na § 129a odst. 3 platného znění cit. stavebního zákona (podle naposled uvedeného ustanovení jako jedna z variant územního rozhodnutí o chráněné části krajiny). K subsidiaritě úprav viz § 83 odst. 3 odst. 3 cit. stavebního zákona a § 39c odst. 3, popřípadě i odst. 4 platného znění cit. stavebního zákona.

³⁴⁹ Územní rozhodnutí se podle této české úpravy vydávají výlučně na žádost; s ohledem na § 86 odst. 1 písm. a) platného znění cit. stavebního zákona nelze toto územní rozhodnutí vydat v případě, že žadatel neprokáže soukromoprávní titul k pozemkům a stavbám v ochranném pásmu (!). Slovenská úprava (na rozdíl od české), umožňující vést územní řízení z moci úřední („z podnětu“; viz § 35 odst. 1 platného znění cit. stavebního zákona).

³⁵⁰ Někdy jsou taková ochranná pásma zjednodušeně označována jako vzniklá ex lege. V judikatuře srov. rozsudek českého Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3010/2011.

³⁵¹ V české úpravě jde o (silniční) ochranná pásma některých pozemních komunikací podle § 30 odst. 1 platného znění cit. zákona o pozemních komunikacích, nebo o některá ochranná/bezpečnostní pásma podle § 46 odst. 1, 68 odst. 1, § 69 odst. 1 a § 87 odst. 1 platného znění cit. energetického zákona. Ve slovenské úpravě to je ochranné pásmo podle § 36 odst. 10 zákona č. 657/2004 Z. z., o tepelnej energetike, nebo (některé případy) § 68 odst. 4 zákona č. 351/2011 Z. z., o elektronických komunikáciách. K územnímu rozhodnutí o umístění stavby viz § 77 písm. a) a § 79 platného znění cit. stavebního zákona (= v České republice) a § 32 písm. a) a § 39a platného znění cit. stavebního zákona (= ve Slovenské republice).

³⁵² Pouze v České republice [§ 96 platného znění cit. stavebního zákona; jde o alternativu územního rozhodnutí o umístění stavby; z materiálního hlediska je územní souhlas správním aktem (rozhodnutím)]. Jde o některá ochranná/bezpečnostní pásma podle § 46 odst. 1, 68 odst. 1, § 69 odst. 1 a § 87 odst. 1 platného znění cit. energetického zákona.

³⁵³ Prakticky pouze ve Slovenské republice. Viz § 5 odst. 2 zákona č. 513/2009 Z. z., o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁵⁴ Některé případy § 68 odst. 4 zákona č. 351/2011 Z. z., o elektronických komunikáciách.

³⁵⁵ K situaci v České republice: § 102 odst. 1 a odst. 5 a § 103 odst. 1 platného znění cit. zákona o elektronických komunikacích odkazují na různá ustanovení „starého“ stavebního zákona (účinného v r. 2005); odkazy jsou obsaženy v poznámkách pod čarou; směřují na územní rozhodnutí o umístění stavby a/nebo na územní rozhodnutí o ochranném pásmu [ve druhém ze zmíněných ustanovení je obojí (tím pádem „nečitelný“ odkaz)]; v případě odkazu na územní rozhodnutí o ochranném pásmu ale zřejmě za dnešní právní úpravy, obsažené v „novém“ stavebním zákoně, nelze překonat nevůli vlastníků dotčených nemovitostí (to nelze dovést ani z formulace, která ukládá šetřit při stanovení ochranného pásma jejich práva); podobně „neaktuálními“ se staly odkazy na územní rozhodnutí o ochranném pásmu obsažené v zákoně č. 505/1990 Sb., o metrologii, nebo v zákoně č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů; k „aktualizaci“ došlo naproti tomu v § 17 odst. 1, 3, 5 a 6 platného znění cit. zákona o státní památkové péči (toto ochranné pásmo se tak stalo samostatným institutem). Účinkem se tak může v některých případech mýjet i „nové“ (od počátku r. 2013 účinné) ustanovení § 23 odst. 8 platného znění zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

³⁵⁶ V České republice může vyvstat otázka, do které kategorie účastníků řízení tyto osoby patří [srov. § 27 odst. 1 vs. odst. 2 cit. správního řádu a důsledky s tím spojené (např. § 49 odst. 3, § 84 odst. 1, § 91 odst. 1 nebo § 144 odst. 3 téhož)]. Nejde-li o vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu, platí: (a) pokud dal vlastník dotčené nemovitosti

Územní rozsah ochranného pásma být vymezen správním orgánem³⁵⁷, nebo může vyplývat přímo ze zákona (právního předpisu)³⁵⁸.

V ojedinělém případě vzniku ochranného pásma na základě veřejnoprávní smlouvy³⁵⁹ je vlastník dotčené nemovitosti smluvní stranou.

Ochranné pásmo může zaniknout „symetricky“ (stejným způsobem, jakým bylo zřízeno), nebo „asymetricky“³⁶⁰, zejména trvalým odstraněním (úředně aprobovaným, nebo faktickým) objektu ochrany, jímž je (byla) stavba, nebo zánikem objektu/smyslu ochrany.

Některá ochranná pásma jsou „kategorizována“³⁶¹ („kategorie“ se odlišují obsahem (přísností) stanovených zákazů a/nebo omezení.

Omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě vyplývající z ochranného pásma může být totální (bezvýjimečné), nebo může souviset s podmíněním určitého způsobu výkonu vlastnického práva projevem vůle (= správním úkonem právně mocenské povahy) vykonavatele veřejné správy (správního orgánu)³⁶² anebo projevem vůle (= občanskoprávním jednáním) „provozovatele“ chráněného objektu³⁶³. Naposled uvedený případ se v současnosti jeví jako nejproblematictější (při absenci úpravy specifické právní ochrany se proti nevěli „provozovatele“ se nelze bránit jinak než pořadem civilního práva³⁶⁴; tendence formulovat

(= jiná osoba než žadatel) souhlas se zřízením ochranného pásma, bude účastníkem řízení podle § 27 odst. 2, zatímco (b) pokud souhlas nedal, bude účastníkem řízení podle § 27 odst. 1. Jde-li o vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu, je připojení souhlasu vlastníka dotčené nemovitosti postaveno naroveň náležitosti žádosti.

³⁵⁷ U územního rozhodnutí o ochranném pásmu a u některých „(zcela) specifických“ rozhodnutí. Viz § 19 odst. 3 platného znění cit. zákona o veřejných vodovodoch a veřejných kanalizáciích.

³⁵⁸ V případě „legálního“ důsledku jiného rozhodnutí a u některých „(zcela) specifických“ rozhodnutí.

³⁵⁹ § 39 odst. 1 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny.

³⁶⁰ V českém právu viz § 46 odst. 16 a § 68 odst. 1 platného znění energetického zákona.

³⁶¹ Typicky u vodních, resp. vodárenských zdrojů (= „stupně“).

³⁶² Příkladem z české právní úpravy je souhlas vodoprávního úřadu ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů, vyžadovaný podle § 17 odst. 1 písm. e) cit. vodního zákona, nebo povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu, vyžadované podle § 31 odst. 1 platného znění cit. zákona o pozemních komunikacích; v případě ochranných pásem přírodního léčivého zdroje a zdroje přírodní minerální vody jde o závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví (viz § 37 odst. 1 a 4 se zřetelem na § 2 odst. 1 a 2 platného znění cit. lázeňského zákona a § 149 odst. 1 cit. správního řádu; ze schématu daného správním řádem se vymyká závazné stanovisko k provádění geologických prací spojených se zásahem do pozemku v případě, že jde o práce uskutečňované jinak v tzv. volném režimu). Příkladem ze slovenské právní úpravy je souhlas orgánu státní vodní správy kde stavbám v ochranných pásmech vodárenských zdrojů [§ 27 odst. 1 písm. a) cit. vodného zákona], závazné stanovisko silničního správního orgánu o povolení výjimky ze zákazu nebo omezení platném v silničním ochranném pásmu, jehož podkladem je též předchozí souhlas dopravního inspektora (§ 11 odst. 3, 6 a 7 platného znění cit. cestného zákona a § 140b platného znění cit. stavebného zákona; nejde však o umístování reklamních, informačních a propagačních zařízení, které je zakázáno kategoricky ustanovením § 10 odst. 3) nebo předchozí souhlas Dopravního úřadu podle § 4 odst. 4 platného znění zákona č. 338/2000 Z. z., o vnitrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁶³ Příkladem z české právní úpravy je předchozí souhlas provozovatele skladovacího zařízení ke skladování nouzových zásob ropy, produktovodu nebo ropovodu s umístováním staveb, prováděním zemních prací, zřizováním skládek a uskladňováním materiálu v příslušném ochranném pásmu, vyžadovaný podle § 3 odst. 3 se zřetelem na § 1a písm. e) a f) platného znění zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy). Příkladem ze slovenské právní úpravy je předchozí souhlas provozovatele potrubí (dtto vlastníka předmětného pozemku) ke zřízení stavby a k provádění udržovacích prací na stavbě v ochranném pásmu potrubí, vyžadovaný podle § 87 odst. 3 cit. zákona o energetice). Za povšimnutí stojí i „asymetrická“ řešení – „český“ předchozí souhlas vlastníka podzemního komunikačního vedení s činnostmi, které by znemožňovaly nebo podstatně znesnadňovaly přístup k tomuto vedení nebo které by mohly ohrozit bezpečnost a spolehlivost jeho provozu, vyžadovaný podle § 102 odst. 4 cit. zákona o elektronických komunikacích, nemá obdobu ve slovenské úpravě.

³⁶⁴ Na rozdíl od situací, kdy má „provozovatel“ postavení dotčeného orgánu. To se ale týká pouze slovenské úpravy (viz § 140a platného znění cit. stavebného zákona).

nárok na udělení souhlasu „provozovatele“³⁶⁵ nebo jeho povinná „vstřícnost“ při poskytování informací o možných střetech zájmů³⁶⁶ podstatu problému neřeší³⁶⁷).

Kromě toho, že některé činnosti, dotýkající se výkonu vlastnického práva k nemovitostem, jsou v ochranném pásmu zakázány/omezeny (s případnými „obecnými“ výjimkami formulovanými při vzniku ochranného pásma³⁶⁸) nebo podmíněny, lze některé takové činnosti také úředně nařídit³⁶⁹.

Dnes již jen zcela výjimečně je výkon vlastnického práva omezen nejen k pozemkům a stavbám nacházejícím se v ochranném pásmu, ale také k pozemkům a stavbám nacházejícím se v jeho blízkosti³⁷⁰ (či bezprostřední blízkosti³⁷¹). Takové řešení nepřispívá k právní jistotě.

K problematice náhrad za omezení vlastnického práva vyplývající ze zřízení a existence ochranných pásem:

Ochranné pásmo může být ku prospěchu „všeobecnému užitku“³⁷² nebo konkrétní osobě (= „provozovateli“ chráněného objektu)³⁷³. Může mít tato okolnost může/má mít význam pro úvahy o náhradě? Souvisí „rozdělení“ z ní vyplývající s rozlišením (a) „omezení ve prospěch chráněných obecných zájmů“ a (b) „nuceného omezení“ (ve veřejném zájmu), kdy v prvním případě [= (a)] náhrada nepřisluší³⁷⁴?

Platné právo u některých ochranných pásem náhradu vlastníkům dotčeným nemovitostí přiznává³⁷⁵, u jiných nikoli³⁷⁶.

³⁶⁵ V České republice srov. § 46 odst. 11 písm. b) a § 68 odst. 4 písm. b) platného znění cit. energetického zákona. Ve druhém z uvedených ustanovení byla někdejší formulace „může udělit“ (ve své době v odst. 6) v r. 2009 nahrazena formulací „udělí“ (ve své době v odst. 4).

³⁶⁶ V České republice § 23 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích). Ve Slovenské republice § 19 odst. 6 cit. zákona o veřejných vodovodech a veřejných kanalizacích.

³⁶⁷ Projev vůle „provozovatele“ nelze bez explicitní úpravy nahradit autoritativním výrokem (soudu, či správního orgánu). Do úvahy přichází civilní žaloba na určení (v uvedeném případě) povinnosti „provozovatele“, nebo (v jiném případě) na určení šikanózního výkonu práva „provozovatele“. Explicitní úpravu náhrady souhlasu „provozovatele“ povolením vydaným správním orgánem obsahuje v České republice § 23 odst. 6 cit. zákona o vodovodech a kanalizacích.

³⁶⁸ Zřejmě (ne zcela jasné ustanovení) § 23 odst. 4 cit. zákona o vodovodech a kanalizacích.

³⁶⁹ § 23 odst. 7 cit. zákona o vodovodech a kanalizacích (slovenská úprava podobně ustanovení neobsahuje) nebo § 11 odst. 4 platného znění slovenského cestného zákona (český zákon o pozemních komunikacích obdobnou otázkou ve vztahu k ochrannému pásmu neřeší). Kombiaci výzvy „provozovatele“ chráněného objektu a správního aktu pro případ jejího neuposlechnutí obsahují ustanovení § 6 odst. 3 a 4 platného znění slovenského zákona o dráhach.

³⁷⁰ Pouze ve Slovenské republice (§ 43 odst. 11 a 12 cit. o energetice nebo bod II. 2. části A přílohy č. 3 vyhlášky č. 29/2005 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o určovaní ochranných pásiem vodárenských zdrojov, o opatreniach na ochranu vôd a o technických úpravách v ochranných pásmach vodárenských zdrojov).

³⁷¹ Pouze v České republice (§ 46 odst. 13 platného znění cit. energetického zákona).

³⁷² Např. v oblasti památkové ochrany [státní památkové péče (= česká terminologie) a ochrany památkového fondu (= slovenská terminologie)].

³⁷³ Například na úsecích elektronických komunikací nebo energetiky.

³⁷⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 44/2011 – 99.

³⁷⁵ Typickými úpravami jsou § 30 odst. 11 a § 58 odst. 3 platného znění českého vodního zákona a § 32 odst. 6 a § 55 odst. 2 slovenského vodného zákona, § 20 odst. 4 slovenského zákona o veřejných vodovodech a veřejných kanalizacích a (méně specifický) § 7 odst. 5 českého zákona o vodovodech a kanalizacích, § 11 odst. 12 cit. slovenského zákona o energetice a § 10 odst. 12 platného znění cit. slovenského zákona o tepelné energetice (česká úprava je „roztříštěnější“ a ve vztahu k ochranným pásmům nespecifická; náhrady jsou upraveny v § 24 odst. 9, § 25 odst. 9, § 57 odst. 3, § 58 odst. 3, § 59 odst. 3, § 60 odst. 3, § 76 odst. 10 platného znění cit. energetického zákona), § 17 odst. 4 platného znění cit. českého zákona o státní památkové péči a § 28 odst. 1 písm. c) slovenského zákona o ochrane pamiatkového fondu (slovenská úprava není formulována specificky ve vztahu k ochranným pásmům) nebo § 12 odst. 3 a § 17 odst. 3 českého zákona o pohřebnictví a § 10 odst. 3 a § 15 odst. 8 slovenského zákona o pohebnictve.

³⁷⁶ Jde především o ochranná pásma zřizovaná územním rozhodnutím o ochranném pásmu podle subsidiární úpravy [vzhledem k rozdílné konstrukci územního rozhodování (↑) je tento problém při respektování platné právní

Účelem přiznané náhrady je kompenzovat majetkovou újmu způsobenou stanovením ochranného pásma „všem majitelům pozemků a nemovitostí, které se v tomto ochranném pásmu nacházejí a jimž újma skutečně vznikla“³⁷⁷. V obou právních řádech je úprava náhrady většinou rámcově podobná, ve Slovenské republice se s náhradou počítá i ve dvou případech, kdy tomu tak v České republice není³⁷⁸. Dílčí rozdíly³⁷⁹ se týkají zejména způsobu vyjádření institutu náhrady (může jít o jeden z případů náhrady koncipované obecně, nebo o náhradu koncipovanou specificky ve vztahu k ochrannému pásmu), charakterizace omezení vlastnického práva („omezení užívání“ bez přívlastku, nebo „omezení obvyklého užívání“, popřípadě zúžení nároku na kvalifikované omezení v určité specifické situaci), akcentu na „prokazatelnost“ újmy nebo „přiměřenost“ náhrady, popřípadě (způsobu) stanovení výše náhrady nebo lhůt pro uplatnění nároku na náhradu. Náhradu poskytuje „provozovatel“ chráněného objektu³⁸⁰ nebo stát³⁸¹.

V případě, kdy zákon náhradu nepředpokládá, se v praxi objevila snaha požadovat po „provozovateli“ chráněného objektu vydání bezdůvodného obohacení³⁸².

Rozdíly v pozitivním právu nevedou ke spolehlivějšímu zobecnění. Na výše položené otázky platné právo odpovědi nenaznačuje. Zdá se, že problém náhrad/„nenáhrad“ za omezení vlastnického práva vyplývající ze zřízení a existence ochranných pásem není triviální a že přesahuje rámec tohoto institutu [viz k chráněným územím (†) a k dalším omezením včetně

úpravy aktuální pouze ve Slovenské republice]. Náhradu za omezení vlastnického práva k nemovitostem v ochranných pásmech nepředpokládá ani jedna z národních úprav v oblasti letecké dopravy a v oblasti elektronických komunikací.

³⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 28 Cdo 4211/2010.

³⁷⁸ Týká se to jednak produktvodů a ropovodů (v České republice upraveno cit. zákonem o nouzových zásobách ropy, zatímco ve Slovenské republice v rámci cit. zákona o energetice, který se náhradami zabývá) a jednak oblasti vnitrozemské plavby (česká úprava ustanovení o ochranných pásmech neobsahuje, ve slovenské úpravě k otázce náhrady viz § 4 odst. 3 platného znění cit. zákona o vnitrozemské plavbě).

³⁷⁹ Příklady: Obecně koncipovaná ustanovení přiznávají náhradu za „újmu v důsledku omezení dosavadního užívání nemovitosti nebo ukončení dosavadní činnosti v souvislosti s opatřeními podle tohoto zákona“ (§ 34 odst. 1 cit. českého lázeňského zákona; podobně v § 39 odst. 3 slovenské úpravy). Situaci, v níž se poskytuje náhrada za kvalifikované omezení vlastnického práva, specifikuje právní úprava v oblasti pozemních komunikací (jde o užívání pozemků „provozovatelem“ chráněného objektu ve „stavu nouze“ nebo v „naléhavém veřejném zájmu“); v oblasti drah je v podobné souvislosti v české právní úpravě zmíněna pouze náhrada škody. Slovenská úprava v oblasti energetiky stanoví subjektivní 6měsíční a objektivní 12měsíční lhůtu pro uplatnění nároku, zatímco česká právní úprava pouze 6měsíční subjektivní lhůtu.

³⁸⁰ Jednodušším způsobem je to stanoveno v oblasti energetiky, složitějším v oblasti vodního hospodářství.

³⁸¹ V oblasti ochrany přírody a krajiny a v oblasti státní památkové ochrany. Pro případ, že nebude určen „provozovatel“ chráněného objektu, též v oblasti lázeňství.

³⁸² Český Nejvyšší soud (rozsudek sp. zn. 28 Cdo 3010/2011) se zabýval případem ochranného pásma čerpací stanice pohonných hmot (= ochranné pásmo zřízované územním rozhodnutím o ochranném pásmu podle subsidiární úpravy): „Pokud je právní důvod omezení vlastnického práva spatřován v normách veřejného práva, platí, že normy veřejného práva nemohou bez dalšího vyloučit vznik soukromoprávního vztahu z bezdůvodného obohacení, a to zejména tehdy, pokud taková veřejnoprávní norma sama neupravuje náhradu za omezení vlastnického práva v souladu s požadavkem vyjádřeným v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ... [V] souzené věci směřuje účel dotčených protipožárních předpisů ... k ochraně veřejného zájmu, zejména zdraví osob a životního prostředí, a nikoliv ke garanci užívacích práv vlastníka či provozovatele čerpací stanice. Z uvedeného důvodu není dán základní předpoklad odpovědnosti za bezdůvodné obohacení na straně žalovaných. Dochází-li k omezení vlastnického práva ... toliko na základě veřejnoprávní normy směřující k ochraně veřejného zájmu, jedná se o nárok ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, ... který však nemůže směřovat proti ... subjektům soukromého práva.“ Závěr nelze považovat za nesporný [pomíjí skutečnost, že provozování chráněného objektu je zde totiž především zdrojem zisku „provozovatele“ (nejde o veřejně prospěšnou službu)]. Zmíněný rozsudek odkazuje též na odbornou literaturu [Adamová, H. Bezdůvodné obohacení v užívacích vztazích založených normami veřejného práva. Právní fórum. Praha : Wolters Kluwer, 2011, č. 9, str. 427 a násl.].

těch, která vyplývají z obecného užívání (↓)]. Komplexnější literární pojednání o náhradách je prozatím ojediněle³⁸³.

5. Vojenské újezdy/obvody:

Vymezené části území státu určené k zajišťování obrany se v České republice označují jako vojenské újezdy a ve Slovenské republice jako vojenské obvody. Jsou to specifické územní správní jednotky/celky.

Podle českého práva³⁸⁴ smí být majetek na území vojenského újezdu, s výjimkou majetku vneseného, pouze ve vlastnictví státu. Bez dalšího zákon stanoví, že z důvodu veřejného zájmu lze na území újezdu povolit fyzickým nebo právnickým osobám (jen) výstavbu a provozování veřejně prospěšné stavby, zejména pro dopravní nebo technickou infrastrukturu. Přestože lze majetkoprávní poměry na území vojenských újezdů označit za stabilizované a zřizování nových nebo rozšiřování stávajících vojenských újezdů se nepředpokládá, jeví se taková úprava jako problematická.

Slovenské právo³⁸⁵ obsahuje podrobnější ustanovení. Nemovitosti na území vojenského obvodu a práva k nim³⁸⁶ mohou být zásadně pouze ve vlastnictví státu. Pokud ve vlastnictví státu nejsou, je nutno zajistit majetkoprávní vypořádání, popřípadě zřízení věcného břemene k nemovitosti (s cílem zajistit její určení k obraně státu); vypořádaný majetek přechází trvale do vlastnictví státu a nelze jej zcizit. Jiné právnické osobě lze vydat úřední souhlas s výstavbou nebo provozováním (= užíváním) staveb určitého druhu³⁸⁷ s tím, že na pozemku, na pozemcích, na kterých jsou/budou tyto stavby umístěny, bude zřízeno věcné břemeno ve prospěch vlastníka stavby. Pokud je věcné břemeno zřizované ve prospěch státní rozpočtové organizace, je bezúplatné.

Výše uvedenými územními omezeními vlastnických práv se na území vojenských újezdů/obvodů není třeba, vzhledem ke specifickému majetkoprávnímu režimu, zabývat.

6. Na okraj lze dodat, že některé „územně profilované“ instituty správního práva mají jiný charakter (limitují např. nakládání s movitými věcmi nebo výkon vlastnického práva za určitých nestandardních okolností). Jejich příkladem jsou svobodná pásma³⁸⁸, citlivé oblasti³⁸⁹, chráněné zóny³⁹⁰, nízkoemisní zóny³⁹¹ nebo zóny havarijního plánování³⁹².

³⁸³ Ve vztahu k ochranným pásmům: J. HANDRLICA: Ochranná a bezpečnostní pásma. Praha : C. H. Beck 2014, str. 158 až 163). Diskusi inspiruje zejména závěr na str. 163 o ústavní konformnosti ochranných pásem „bez náhrady“.

³⁸⁴ § 30 až 40 platného znění cit. zákona o zajišťování obrany České republiky. Vojenský újezd se v České republice zřizuje zákonem (stávající vojenské újezdy byly uvedeny v příloze cit. zákona). Důsledkům případného zřízení vojenského újezdu se obecná úprava nevěnuje. Prakticky se zřízení nového vojenského újezdu nepředpokládá. Zákonem č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů), byl naopak jeden vojenský újezd zrušen a území ostatních vojenských újezdů zmenšena. Ustanovení o majetku je v jeho § 9.

³⁸⁵ Vojenský obvod zřizuje vláda Slovenské republiky formou právního předpisu (= nařízení vlády). Zákon č. 281/1997 Z. z., o vojenských obvodech a zákon, ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z. z., o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V traktované souvislosti viz § 5 a 6 jeho platného znění.

³⁸⁶ Zákon zmiňuje ještě práva k vodám.

³⁸⁷ Vymezuje je § 5 odst. 4 platného znění cit. zákona o vojenských obvodech.

³⁸⁸ Čl. 166 a 167 nařízení Rady 2913/92/EHS z 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, nově čl. 243 až 249 nařízení Evropského parlamentu a Rady 952/2013/EU z 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie.

³⁸⁹ § 32 platného znění cit. vodního zákona a § 33 platného znění cit. vodného zákona.

³⁹⁰ § 2 odst. 1 písm. r) a navazující ustanovení platného znění zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, a § 2 písm. j) a § 14 zákona č. 405/2011 Z. z., o rostlinolékařské starostlivosti a o změně zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

³⁹¹ § 14 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Podle slovenské úpravy je obdobou zóna s omezením provozu mobilních zdrojů znečišťování ovzduší [§ 27 odst. 1 písm. g) zákona č. 137/2010 Z. z., o ovzduší].

³⁹² § 2 písm. n) bod 3. a navazující ustanovení platného znění zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů. Ve slovenské úpravě

2.3.2.4. Další omezení vlastnického práva ve veřejném nebo obecném zájmu

Tato skupina omezení vlastnického práva byla již shora charakterizována jako „zbytková“. Spadá do ní řada institutů. V následujícím textu je obsažen jednak pokus o jejich utřídění, jednak výklad vybraných institutů.

Nabízí se třídění podle účelu omezení, jímž může být zejména:

- ochrana určitých vlastností/hodnot věci³⁹³,
- umožnění výkonu/provádění veřejné, veřejně prospěšné anebo obecně prospěšné činnosti, resp. provozu veřejně prospěšného nebo obecně prospěšného zařízení³⁹⁴,
- umožnění realizace práv jiných osob³⁹⁵,
- užití věci k veřejně prospěšnému účelu³⁹⁶,
- prevence nebezpečí vyplývajícího z vlastností věci³⁹⁷,
- zajištění hmotněprávní povinnosti nebo procesní povinnosti³⁹⁸,
- reakce na nastalý protiprávní stav nebo na porušení právní povinnosti³⁹⁹,
- ochrana sociální funkce vlastnictví osob veřejného práva⁴⁰⁰,
- ochrana ekonomických zájmů státu⁴⁰¹,
- ochrana zahraničněpolitických zájmů⁴⁰².

Omezení může být „zacíleno“ na určitou složku, nebo na určité složky vlastnického práva. Jiné hledisko třídění může odrážet zacílení institutu na určitou složku vlastnického práva (držet; užívat, požívat; zcizit, zničit, opustit, jinak nakládat).

Omezení může být formulováno jako „přímé“, a to „pozitivně“ (= příkaz), nebo „negativně“ (= zákaz), nebo jako „nepřímé“ (např. stanovení předpokladů nakládání s věcí).

Omezení může korespondovat povinnost vlastníka něco dát, konat, zdržet se, strpět.

Konečně (zejména též pohledu náhrady za omezení vlastnického práva) je důležité u těchto institutů rozlišovat:

- nucené omezení ve veřejném zájmu,
- omezení z titulu zavazujícího charakteru vlastnictví, zákazu jeho zneužívání a respektování zákonem chráněných zájmů.

Ústavně konformní konstrukce musí předpokládat, že v prvním případě bude za omezení poskytnuta náhrada. Problémy v praxi působí skutečnost, že i omezení z druhé skupiny

srov. „oblast ohrožení“ [§ 4 odst. 1 písm. e) a § 28 odst. 2 písm. c) zákona č. 541/2004 Z. z., o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov]. Viz též § 2 písm. m) a § 28 zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií).

³⁹³ Příkladem je prohlášení věci za kulturní památku (↓).

³⁹⁴ Dalším příkladem jsou oprávnění k cizím nemovitostem (↓).

³⁹⁵ Příkladem je uložení povinnosti vlastníkovi nemovitosti strpět provádění stavebních prací sousedem (na jeho pozemku či stavbě).

³⁹⁶ Příkladem je užití věci (věcných prostředků) k zajišťování obrany státu.

³⁹⁷ Příkladem jsou omezení týkající se nakládání se střelnými zbraněmi nebo omezení vyplývající z předpokladů prodeje/koupe alkoholu nebo tabákových výrobků.

³⁹⁸ Příkladem je institut jistoty (kauce).

³⁹⁹ Jako příklady lze uvést nařízení některých činností vlastníkovi „závadné“ stavby, nápravná opatření ukládaná v návaznosti na výkon správního dozoru a nebo některá ochranná anebo obdobná opatření (zabrání věci, zákaz chovu zvířat) a některé správní tresty (propadnutí věci).

⁴⁰⁰ Příkladem jsou omezení týkající se výkonu vlastnického práva územních samosprávních celků (vyhrazení některých úkonů zastupitelstvům, povinnost zveřejnit záměr uskutečnit určitý úkon).

⁴⁰¹ Příkladem je institut vyhrazeného vlastnictví k části nerostného bohatství nebo zákaz vyvážet vodu do ciziny.

⁴⁰² Příkladem je omezení nakládání s majetkem z důvodu provádění mezinárodních sankcí.

bývají chápána negativně (jako „donucující“). Při úvahách nad povahou konkrétních institutů je zapotřebí předně řešit, o jaké omezení jde, a pouze pokud bude institut zařazen do druhé skupiny, poté řešit, zda je poskytována náhrada a v čem spočívá a hodnotit její přiměřenost a/ nebo spravedlivost [viz příklad (↓)]. V případě omezení první skupiny se požadavek náhrady neuplatní, což však nevylučuje vlastníkově věci „zátěž“ za určitých okolností kompenzovat. Záviset může rovněž na tom, zda byla porušena nějaká právní povinnost nebo zda nastal protiprávní stav, resp. odchylka od stavu žádoucího⁴⁰³. Z uvedeného schématu se ovšem vymykají instituty trestního charakteru⁴⁰⁴.

Blíže alespoň ke dvěma institutům vzbuzujícím oprávněnou pozornost praxe i⁴⁰⁵ teorie:

1. Prohlašování věci za kulturní památku:

Prohlášení věci za kulturní památku má pro jejího vlastníka řadu důsledků, vzniká mu řada povinností [některé samotným prohlášením věci za kulturní památku ze zákona, jiné v důsledku správního aktu (rozhodnutí) vydaného buď „samostatně“, nebo v reakci na konání/opomenutí vlastníka]⁴⁰⁶. Ke kulturní památce má stát předkupní právo (v České republice pouze k movitým kulturním památkám a k nemovitým národním kulturním památkám)⁴⁰⁷.

Ve správním řízení o prohlášení věci za kulturní památku, které se zahajuje z moci úřední (případný něčí podnět nemá kvalitu návrhu na zahájení řízení), je vlastník věci účastníkem⁴⁰⁸, česká právní úprava se problematikou náhrady obecně nezabývá⁴⁰⁹.

Zatímco slovenská úprava počítá s „přiměřenou náhradou prokazatelné újmy, která vznikne [vlastníkovi kulturní památky] aplikací ... zákona nebo rozhodnutím vydaným podle ... zákona nebo rozhodnutím podle ... zákona“⁴¹⁰.

Otázka náhrady se stala v České republice před časem předmětem úvah o ústavní nonkonformnosti úpravy, které vyústily v problematický judikát Ústavního soudu: „Prohlášení nemovitosti za kulturní památku není omezením vlastnického práva bez náhrady ve smyslu ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Touto náhradou je třeba rozumět zejména poskytnutí odborné pomoci při obnově památky, poskytování podkladů a informací, zabezpečování projektových a stavebněrestaurátorských prací při obnově vybraných kulturních památek a možnost žádat o poskytnutí fakultativního

⁴⁰³ Srovnej institut stavebního příspěvku podle § 138 cit. (českého) stavebního zákona. Vlastníku stavby, kterému bylo nařízeno provedení nezbytných úprav, náleží na úhradu nákladů stavební příspěvek, pokud o něj požádá. Stavební příspěvek se neposkytne, mají-li být nařízenými nezbytnými úpravami odstraněny závady vzniklé porušením nebo neplněním právních povinností vlastníka.

⁴⁰⁴ Správní tresty. Delikátní otázka náhrady však vyvstává u ochranného opatření zabránění věci vlastníkově, který žádnou právní povinnost neporušil.

⁴⁰⁵ S určitým zpožděním.

⁴⁰⁶ Přehledně ve slovenské úpravě (§ 28 odst. 2 a 3 platného znění cit. zákona o ochrane pamiatkového fondu; viz též jeho § 31 a § 32 odst. 2); v české úpravě „méně zřetelně“ (§ 9, 10, 12 a § 14 odst. 1 platného znění cit. zákona o státní památkové péči). Určité povinnosti vznikají již po zahájení správního řízení o prohlášení věci za kulturní památku (§ 15 odst. 4 platného znění cit. zákona o ochrane pamiatkového fondu, § 3 odst. 3 platného znění cit. zákona o státní památkové péči). Z judikatury viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 188/2012 – 25.

⁴⁰⁷ § 23 platného znění zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 platného znění zákona o státní památkové péči.

⁴⁰⁸ § 15 odst. 3 platného znění cit. zákona o ochrane pamiatkového fondu. V České republice to vyplývá z § 27 odst. 1 písm. b) cit. správního řádu.

⁴⁰⁹ Činí tak pouze ve vztahu k omezením v ochranných pásmech.

⁴¹⁰ § 28 odst. 1 písm. c) cit. zákona o ochrane pamiatkového fondu. Tento institut odlišuje od finančního příspěvku a od státní pomoci, jejichž smyslem je zachování památkové hodnoty kulturní památky [srov. § 28 odst. 1 písm. b)].

příspěvku na obnovu kulturní památky.⁴⁴¹ V této souvislosti se vnučuje již v předchozí kapitole naznačená otázka, zda omezení vlastníka kulturní památky (= věci, která má památkovou hodnotu), není spíše výrazem závaznosti vlastnictví (a omezení v „obecném zájmu“). K objasnění souvislosti může přispět i srovnání možných „modelů“ památkové ochrany [existence ze zákona⁴¹² vs. vznik ze správního aktu (rozhodnutí)].

2. Oprávnění k cizím nemovitostem:

Pod tímto označením⁴¹³ se skrývá řada institutů obsažených v obou národních právních řádech v několika desítkách zákonů. Užívané označení „legální věcná břemena“ se pro ně jeví ne jako nejvhodnější. Omezení vlastnického práva zde sice vzniká ze zákona, nicméně některé z těchto institutů jsou totožné s „klasickými“ věcnými břemeny, nebo k nim mají velice blízko a u některých je souvislost daleko volnější nebo podobnost daleko menší. Svoji roli sehrává také to, zda jde, či nejde o úředně evidované zatížení nemovitosti.

Ve vztahu k vlastníkovi dotčené nemovitosti může jít o povinnost strpět něčí vstup na pozemek (do stavby), o povinnosti strpět provádění určitých zásahů na pozemku (stavbě)⁴¹⁴ nebo o povinnost strpět „trvalé“ umístění nějaké věci na pozemku (stavbě)⁴¹⁵.

Jen výjimečně rozhoduje ve sporu o rozsah oprávnění/povinností správní orgán⁴¹⁶. Není-li to v pravomoci žádného správního orgánu, bude to civilní soud⁴¹⁷. Judikatura i v obecnější souvislosti poukazuje na subsidiární uplatnění předpisů soukromého práva⁴¹⁸.

Z judikatury je patrný požadavek přiznání náhrady⁴¹⁹. Rozhraničující okolností zřejmě bude, zda je vlastnictví zatěžováno „ve prospěch“ výkonu (vrchnostenské) veřejné (státní) správy⁴²⁰, či nikoli.

K otázce náhrady nezaujímá pozitivní právo (jednotlivé úpravy) jednoznačný postoj. I na tomto místě je vhodné připomenout problém jednorázové náhrady za trvalé omezení vlastnického práva. Existují úpravy, které spojují náhradu až s určitou intenzitou omezení

⁴¹¹ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 35/94. Pod jeho tlakem i po čase rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 48/2002-40: „Rozhodnutí o prohlášení díla za kulturní památku podle § 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je omezením vlastnického práva ve veřejném zájmu a za náhradu.“

⁴¹² Takto byla památková ochrana koncipována zákonem č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách a zákona SNR č. 7/1958 Zb. SNR, o kulturních památkách.

⁴¹³ Inspirovaným starším pozitivním právem.

⁴¹⁴ Příkladem zásahu na pozemku je oklešťování stromů (při údržbě nadzemních vedení).

⁴¹⁵ Příkladem je dopravní značka nebo měřická (geodetická) značka.

⁴¹⁶ § 104 odst. 14 platného znění cit. (českého) zákona o elektronických komunikacích.

⁴¹⁷ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 652/06 (k § 60 odst. 1 cit. tehdejšího znění cit. vodního zákona; pozdější novela dodala, že nejde pouze o „vstup“, ale i o „vjezd“). Doslova: „Zákonodárce může stanovit omezení výkonu vlastnických práv a v citovaném ustanovení vodního zákona tak učinil, neboť uložil vlastníkům pozemků sousedících s vodním dílem povinnost umožnit vstup na své pozemky jiným osobám za stanoveným účelem. Zároveň však zakotvil, že se tak může stát jen po předchozím projednání s nimi. Tato podmínka implikuje jednání obou stran, zjevně však nemůže pro všechny případy předpokládat dosažení dohody nejen o způsobu, času, rozsahu a dalších okolnostech průchodu. Lze tedy mít za to, že v případě nedohody musí eventuelní spory na základě žaloby řešit soud (pokud nepůjde o kompetenci Ministerstva zemědělství nebo vodoprávního úřadu ve smyslu ustanovení § 53 vodního zákona).“ „Z citovaného ustanovení tak v žádném případě nevyplývá, že by vstup na cizí pozemky, a tedy do jisté míry i jejich užití, měl být strpěn bez náhrady předpokládané čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.“

⁴¹⁸ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 25/04, usnesení Nejvyššího soudu České republiky č. j. NS 28 Cdo 1070/2010.

⁴¹⁹ Z judikátu citovaného v předchozí poznámce: „Z citovaného ustanovení tak v žádném případě nevyplývá, že by vstup na cizí pozemky, a tedy do jisté míry i jejich užití, měl být strpěn bez náhrady předpokládané čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.“

⁴²⁰ Vstup úředních a některých dalších osob na pozemky nebo do staveb. S ohledem na procesualizaci veřejné správy to ale lze dovodit z ustanovení procesních předpisů o nákladech příslušného postupu [v České republice srov. § 23 odst. 2 zákona o kontrole (kontrolní řád)].

(omezení, které způsobuje újmu nikoli nepatrnou⁴²¹; omezení, které podstatně omezuje obvyklé užívání nemovitostí⁴²²).

Úvahy o ústavnosti formulace oprávnění k cizím nemovitostem souvisí s hodnocením proporcionality omezení. Ta vyžaduje vymezit omezení „nejen účelově, ale i rozsahově a personálně“⁴²³.

Některé instituty nadepsané „vstup na cizí nemovitosti a jejich využívání“⁴²⁴ jsou na pomezí nuceného omezení vlastnického práva označovaného legislativní zkratkou „vyvlastnění“.

2.3.2.5. Omezení vlastnického práva vyplývající z veřejného užívání

Omezení vlastnického práva může sledovat i umožnění veřejného užívání.

Pojmem „veřejné užívání“ se označuje užívání všeobecně (= „veřejně“) přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů k účelu, který odpovídá povaze těchto statků, popřípadě jejich účelovému určení. Užívání statku poskytuje „obecný užitek“. Tento institut má veřejnoprávní povahu, což (kromě jiného) znamená, že konkrétní užití předmětného materiálního statku není podmíněno projevem vůle jeho vlastníka. Základními formami veřejného užívání jsou obecné užívání, jehož možnost vzniká ze zákona, a zvláštní užívání, jehož možnost vzniká ze správního aktu (rozhodnutí).

Ve vztahu k traktované problematice veřejnoprávních limitů vlastnického práva je třeba věnovat pozornost materiálním statkům, které mohou být předmětem vlastnictví neomezeného okruhu osob⁴²⁵. Těmito materiálními statky jsou:

- části krajiny,
- lesy,
- účelové (pozemní) komunikace,
- veřejná prostranství (pouze v České republice⁴²⁶).

1. Přístup do krajiny:

⁴²¹ Srov. § 13 odst. 2 platného znění (českého) zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴²² Viz § 15 odst. 1, 2, § 16 odst. 4 (českého) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. K případné diskusi o přímé aplikovatelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, pokud jde o uplatňování náhrady, srov. náleží Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 41/97.

⁴²³ Již zmíněný náleží Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 652/06.

⁴²⁴ § 14 odst. 2 platného znění cit. zákona o geologických pracích, a § 29 odst. 4 zákona č. 569/2007 Z. z., o geologických pracích (geologický zákon). Nová obecná slovenská úprava vyvlastnění označuje (prostřednictvím poznámky pod čarou) naposled uvedené ustanovení za vyvlastnění upravené zvláštním zákonem.

⁴²⁵ Některé materiální statky schopné veřejného užívání nejsou předmětem vlastnictví (ovzduší, některé druhy energií, kmitočtové spektrum; v České republice též povrchové a podzemní vody) nebo je jejich vlastnictví vyhrazeno osobám veřejného práva [dálnice, silnice, místní (pozemní) komunikace; ve Slovenské republice ještě podzemní vody, přírodní léčivé zdroje a vodní toky]. Výklad odhlíží od problematiky veřejných letišť a veřejných přístavů (jejich užívání je za úhradu vybíranou provozovatelem).

⁴²⁶ Ve Slovenské republice vymezuje pojem veřejného prostranství § 30 odst. 2 platného znění zákona č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (veřejným prostranstvím rozumí „veřejnosti přístupné pozemky ve vlastnictví obce“). Toto vymezení, přestože je jde o vymezení pro účely uvedeného zákona, má zřejmě obecnější (až všeobecnou) platnost. Tomu nepřímo nasvědčují konstrukce obsažené např. v § 8 odst. 5 platného znění zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v § 8 odst. 3 zákona č. 96/1991 Zb., o verejných kultúrnych podujatiach, nebo v § 3 odst. 1 platného znění zákona č. 178/1998 Z. z., o podnikoch predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znění neskorších předpisov.

Podle české úpravy⁴²⁷ má každý (= uživatel) právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu nebo⁴²⁸ jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Uživatel je povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku, jakož i (samozřejmě) právní předpisy. Právo volného průchodu se nevztahuje na zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z něho vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka. Při oplocování či ohrazování pozemků, na které se vztahuje právo volného průchodu, je vlastník či nájemce povinen zajistit (technickými nebo jinými opatřeními) možnost realizace tohoto práva na vhodném místě pozemku.

Slovenská úprava⁴²⁹ je značně podobná. Nejvýraznějším rozdílem je vztažení práva volného průchodu i na pozemky ve vlastnictví fyzických osob. Zdůrazňuje též účel práva volného průchodu (rekreace, turistika, obdobné užívání přírody).

S náhradou za omezení vlastnického práva uvedené úpravy nepočítají.

2. Obecné užívání lesů⁴³⁰:

Podle české úpravy⁴³¹ má každý (= uživatel) právo vstupovat do lesa (vstup na vlastní nebezpečí), sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Uživatel je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců. Zákon stanoví některé zákazy činnosti v lesích, které se týkají (i) uživatele. Na návrh vlastníka lesa nebo z moci úřední může příslušný vykonavatel veřejné správy z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, nejvýše však na dobu tří měsíců (stanovenou dobu lze stejným způsobem prodloužit nejvýše o tři měsíce).

I v případě tohoto institutu je slovenská úprava⁴³² dosti podobná. Nezmiňuje však sběr lesních plodů a klestí⁴³³. Volnější je režim sběru semen a vyzvedávání semenáček⁴³⁴. Nepočítá se s povolováním výjimek vlastníkem lesa (činí tak příslušný vykonavatel veřejné správy). Souhlas vlastníka nebo správce lesa je vyžadován, pokud mají být na lesních pozemcích organizovány nebo prováděny aktivity za účelem dosažení zisku. Úřední zákaz nebo omezení využívání lesů veřejností není přesně časově omezen (má jít o dobu nevyhnutelně potřebnou).

Ani v tomto případě se s náhradou za omezení vlastnického práva obecně nepočítá. Česká úprava však zmiňuje náhradu újmy vyvolané opatřeními k zajištění bezpečnosti (kromě jiného) osob⁴³⁵, což se může týkat i obecného užívání lesa.

3. Veřejná přístupnost a obecné užívání účelových komunikací:

Účelová komunikace je v české právní úpravě⁴³⁶ vymezena jako pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo

⁴²⁷ § 63 odst. 2 – 4 cit. zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴²⁸ Zvlášť je zmíněna ještě obec.

⁴²⁹ § 57 platného znění cit. zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴³⁰ Slovenská úprava tento institut označuje jako „využívání lesů veřejností“.

⁴³¹ § 19 platného znění zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon); viz též jeho § 20 odst. 1, 2 a 4.

⁴³² § 30 platného znění zákona č. 326/2005 Z. z., o lesích; viz též jeho § 31 odst. 1, 2 a 6.

⁴³³ Třeba vycházet z toho, že tyto činnosti nejsou zakázány. Diskuse o případném zpřísnění proběhla při projednávání návrhu novely v roce 2013.

⁴³⁴ Diskuse o případném zpřísnění proběhla při projednávání návrhu novely v roce 2007.

⁴³⁵ § 22 odst. 2 cit. lesního zákona.

⁴³⁶ § 7 platného znění cit. zákona o pozemních komunikacích.

ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Účelová komunikace, která se nenachází v uzavřeném prostoru nebo objektu⁴³⁷, je veřejně přístupná. Příslušný vykonavatel veřejné správy může na žádost vlastníka účelové komunikace upravit nebo omezit veřejný přístup na tuto účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. „Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.“⁴³⁸

Slovenská právní úprava⁴³⁹ vychází z obdobného rozdělení účelových komunikací na veřejné a neveřejné. Veřejnou účelovou komunikaci lze úředně prohlásit za neveřejnou „jen se souhlasem vlastníka“. Ohledně právních poměrů účelových komunikací se odkazuje na soukromoprávní předpisy⁴⁴⁰.

Předmětem pozornosti judikatury se v České republice stala otázka vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, předpokladu či potřeby souhlasu vlastníka s její veřejnou přístupností, potažmo otázka náhrady za omezení vlastnického práva.

Možno citovat:

- „Účelovou komunikací je pozemní komunikace, která splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí. Veřejnou cestou – účelovou komunikací – se pozemek v soukromém vlastnictví stává věnováním. Je-li cesta věnována obecnému užívání, nemůže mu být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou. Byla-li cesta vedoucí přes pozemek v soukromém vlastnictví od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.“⁴⁴¹
- „Existence prvního z definičních znaků účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, tedy zřetelnost cesty v terénu, musí být vždy posuzována individuálně. Nutným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být

⁴³⁷ Tato okolnost může být předmětem úředního zjištění a deklarace (= rozhodnutí v pochybnostech). Viz též zprávu o šetření Veřejného ochránce práv sp. zn. 5745/2006/VOP/MB („Pokud nastane spor o existenci pozemní komunikace mezi jejími uživateli a vlastníkem pozemku, vydá obecní úřad na žádost kterékoliv sporné strany deklaratorní rozhodnutí, zda se o pozemní komunikaci jedná nebo ne.“).

⁴³⁸ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. I As 32/2012 – 42.

⁴³⁹ § 22 platného znění cit. cestného zákona.

⁴⁴⁰ § 22 odst. 3 vyhlášky č. 35/1984 Zb., kterou sa vykonáva zákon o pozemných komunikáciách (cestný zákon).

⁴⁴¹ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Viz též zprávy o šetření Veřejného ochránce práv sp. zn. 2903/2003/VOP/ZS („Pokud účelová komunikace v minulosti vznikla jako veřejně přístupná a silniční správní úřad nerozhodl o omezení přístupu na ni, nemůže nový vlastník svévolně bránit veřejnosti v jejím užívání, ať již fyzickou zábranou nebo vybíráním poplatku za průchod.“), sp. zn. 1820/2004/VOP/ZS („Stejně jako o vzniku, ani o zániku účelové komunikace není třeba vydávat rozhodnutí. Účelová komunikace zaniká tím, že vyjde z užívání a pozemek tak ztratí svůj dopravní význam. V takovém případě již není v režimu zákona o pozemních komunikacích možné chránit veřejný přístup na tento pozemek“), sp. zn. 6253/2008/VOP/DS [„Při hodnocení nutné komunikační potřeby jakožto znaku veřejně přístupné účelové komunikace silniční správní úřad posuzuje: délku posuzované cesty a délku případného alternativního přístupu (resp. příjezdu), kvalitu obou variant (povrch a sklon), nutnost a nákladnost případných úprav staveb (či pozemků), jejichž přístupnost je řešena, a typ staveb (či pozemku), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům.“] a sp. zn. 6669/2008/VOP/DS [„Veřejně přístupná účelová komunikace vzniká fakticky pouhým naplněním čtyř znaků: patrnost stálé cesty v terénu, cesta slouží přístupu a/nebo příjezdu k určitým cizím nemovitostem, alespoň konkludentní souhlas vlastníka cesty, existence nutné komunikační potřeby. Ve sporných případech je silniční správní úřad povinen vést na žádost dotčených osob (vlastníka nebo uživatele potenciální komunikace) deklaratorní řízení dle ustanovení § 142 správního řádu a rozhodnout, zda veřejně přístupná účelová komunikace existuje, či nikoliv.“].

- existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu, ve vztahu k sousedním pozemkům.⁴⁴²
- „Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. ... Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavně konformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proportionalitativního omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.⁴⁴³
 - „Právní povaha veřejně přístupné účelové komunikace závisí na tom, zda je skutečně třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. ... Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu.⁴⁴⁴
 - „Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, byl-li pozemek věnováním buď výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným určen k obecnému užívání, a slouží-li toto užívání k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.⁴⁴⁵
 - „Omezení vlastnického práva v podobě existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace bez souhlasu vlastníka představuje omezení ve prospěch veřejného

⁴⁴² Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 104/2012 – 38.

⁴⁴³ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. II. ÚS 268/06. Shodně v nálezu Ústavního soudu České republiky sp. zn. III. ÚS 2942/10 (část).

⁴⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 76/2009-60. Shodně v nálezu Ústavního soudu České republiky sp. zn. III. ÚS 2942/10 (část).

⁴⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu české republiky sp. zn. 22 Cdo 2505/2008.

zájmu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), nikoliv omezení ve prospěch chráněného obecného zájmu (čl. 11 odst. 3 Listiny), a proto za ně náleží náhrada. ... Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva. Podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.⁴⁴⁶

- „Vlastník pozemku je vázán byť i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce s tím, aby byl tento pozemek užíván jako veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; to však neplatí v případě, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci.“⁴⁴⁷
- „Jestliže někdo bez zákonného podkladu zasáhne do práva vlastníka pozemku sloužícího jako účelová komunikace tím, že bez jeho souhlasu na tento pozemek naveze kamennou drť nebo uloží panely, může se vlastník pozemku za splnění zákonných předpokladů domáhat uvedení pozemku do předchozího stavu.“⁴⁴⁸

Judikatura o těchto otázkách je daleko početnější⁴⁴⁹.

Náhrada za omezení vlastnického práva vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace zůstává tématem k diskusi⁴⁵⁰.

4. Užívání veřejných prostranství:

Podle českého práva jsou veřejným prostranstvím „všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“⁴⁵¹ Účelem veřejného prostranství je jednak jeho obecné užívání, které je bezplatné, jednak zvláštní užívání, které je

⁴⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 44/2011 – 99.

⁴⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 36/2010 – 204.

⁴⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 22 Cdo 2168/2013.

⁴⁴⁹ Například rozhodnutí (nálezy/rozsudky/usnesení) Ústavního soudu České republiky, Nejvyššího soudu České republiky, nebo Nejvyššího správního soudu sp. zn., nebo č. j. II. ÚS 3608/10, 22 Cdo 1817/99, 22 Cdo 1433/2000, 22 Cdo 1868/2000, 22 Cdo 1911/2000, 30 Cdo 259/2002, 22 Cdo 1553/2004, 22 Cdo 1877/2004, 33 Odo 449/2005, 22 Cdo 2167/2005, 30 Cdo 320/2007, 22 Cdo 4003/2009, 22 Cdo 4409/2009, 22 Cdo 5213/2009, 22 Cdo 766/2011, 22 Cdo 2761/2011, 22 Cdo 2178/2012, 28 Cdo 1765/2013, 6 Ans 2/2007 -128 a 5 As 62/2008 – 59.

⁴⁵⁰ Například pokud jde o rozbor názoru vysloveného (kromě jiného) v usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 22 Cdo 4242/2013 („Ochrana veřejného zájmu a životního prostředí nezakládá komunikační potřebu. Tyto zájmy lze řešit např. vyvlastněním pozemku za náhradu, pokud jsou pro něj splněny zákonné podmínky. Legitimní veřejný zájem na ochraně životního prostředí nelze v tomto případě uspokojovat na úkor vlastníka pozemku bez poskytnutí náhrady, protože k tomu rozhodování o existenci práva obecného užívání účelové komunikace neslouží.“).

⁴⁵¹ § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

úplatné⁴⁵² (místní poplatek za užívání veřejného prostranství⁴⁵³); zpoplatnění se však nemusí týkat všech veřejných prostranství.

Ústavnost vymezení veřejného prostranství neohlížejícího se na vlastnictví byla neúspěšně zpochybňována⁴⁵⁴, ústavně nonkonformní by však bylo požadovat po vlastníkově, aby platil místní poplatek za zvláštní užívání svého pozemku.

S takto širokým vymezením veřejného prostranství bývá spojována otázka možného bezdůvodného obohacení obce⁴⁵⁵.

⁴⁵² Ještě za předchozí právní úpravy toto rozlišení provedla judikatura (nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 14/95).

⁴⁵³ § 4 platného znění zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích; viz též jeho § 14 odst. 2. Zvláštním užíváním veřejného prostranství zákon rozumí provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl.

⁴⁵⁴ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. Ú 21/02: „Podle § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, obec určí, obecně závaznou vyhláškou, místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství. Jedná se o rozhodování, které je v samostatné působnosti obce ve smyslu § 35 zákona o obcích. Při tomto rozhodování je obec vázána nejen definicí veřejného prostranství, obsaženou v § 34 téhož zákona, ale i celým systémem územního plánování a stavebního řízení podle zvláštních předpisů. Právo vlastníka bránit se obecnému užívání jeho majetku soukromoprávní cestou (žalobou u obecního soudu) není nijak omezeno. ... Zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství se nemusí týkat všech veřejných prostranství, ale pouze těch, která jsou, pro účely poplatkové povinnosti za zvláštní užívání, vymezena obecně závaznou vyhláškou obce, vydanou podle § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Práva a povinnosti vlastníka takového prostoru nejsou jeho prohlášením za veřejné prostranství přímo nijak dotčena. Označení soukromé nemovitosti za veřejné prostranství obecně závaznou vyhláškou obce nemůže být proto dááno na roveň vyvlastnění, nebo nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. ... Právní závěr, podle něhož by byl vlastník pozemku povinen platit poplatky za zvláštní užívání svého pozemku, který byl jako veřejné prostranství označen obecně závaznou vyhláškou obce, by mohl být, podle okolností, v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví. Ochrana práv vlastníků bude předmětem případného řízení před správními soudy, které vezmou v úvahu všechny relevantní okolnosti individuálního případu a podle toho rozliší výkon vlastnického práva od jeho eventuálního zneužití.“

⁴⁵⁵ Podle usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 32 Odo 872/2003 „[o]bec nemá podle ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, právo na to, aby vlastník pozemku, který je součástí veřejného prostranství, strpěl jeho bezplatné užívání. Obec vzniká bezdůvodně obohacena plněním bez právního důvodu, není-li užívání takového pozemku upraveno smlouvou mezi jeho vlastníkem a obcí“. Shodně rozsudek sp. zn. 33 Odo 1253/2005. Široce v rozsudku sp. zn. 33 Odo 396/2004 [„I když vlastník má právo bránit se obecnému užívání svého majetku, vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujícími zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem. Tak je tomu proto, aby obec mohla plnit povinnosti, vyplývající pro ni ze zákona o obcích. Vlastní-li soukromý vlastník pozemek, který splňuje všechny znaky veřejného prostranství podle zákonné definice, je nutno též akceptovat možnost, že obec takovýto pozemek prohlásí za veřejné prostranství. Příslušná obecně závazná vyhláška obce ovšem jen deklaruje již existující stav. Není-li proto v občanskoprávní rovině (např. smlouvou) upraveno obecné užívání veřejného prostranství, zahrnující i jen z části pozemky vlastnický náležející třetí osobě, má to za následek vznik bezdůvodného obohacení na straně obce plněním bez právního důvodu, neboť i když existuje právní důvod užívání veřejného prostranství, nejde o titul, podle kterého by obci vzniklo oprávnění, aby takové plnění ze strany třetí osoby (strpění užívání jejího majetku) bylo poskytováno bezplatně. Navíc jestliže podle § 128 odst. 2 obč. zákoníku lze ve veřejném zájmu věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, pouze nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu, pak by obecné užívání veřejného prostranství zahrnujícího i pozemky soukromé osoby znamenalo ve svých důsledcích vyvlastnění bez náhrady. Pokud předmětné pozemky nebyly ve veřejném zájmu vyvlastněny, je žalobkyně jako jejich vlastníka povinna strpět omezení vlastnického práva tím, že její pozemky jsou užívány pro potřebu všech jako veřejné prostranství, ale za náhradu.“]. Poněkud rezervovaněji pak novější usnesení sp. zn. 28 Cdo 3025/2013 („Pokud pozemky ve vlastnictví soukromého vlastníka jsou veřejným prostranstvím, potom může dojít ke vzniku bezdůvodného obohacení na straně obce.“).

Zdá se, že různé aspekty⁴⁵⁶ problematiky veřejného prostranství je třeba diskutovat (zkoumat) nejprve (více) samostatně⁴⁵⁷. Zároveň bude vhodné věnovat pozornost vztahu veřejného prostranství a jiných veřejně přístupných míst.

2.4. Ústavnoprávní aspekty zdanění

2.4.1. Ústavnoprávní východiska

Dane představují součást života společnosti a jednotlivca prakticky od vzniku státu. Služba jako primární zdroj financování potřeb státu. Problematika zdaňování je velmi úzko spjata s ústavními základy každého státu. Daňové právo má jednoznačně svoje kořeny v právech ústavních, a to zejména z důvodu, že normy daňového práva se odvozují právě z realizace finanční suverenity státu, která je zakotvena v ústavách jednotlivých států. Ústava zároveň zakotvuje právo státu ukládat a vybírat dane a povinnost fyzických a právnických osob platit dane. Ústavní princip zákonnosti výběru daní možno zhrnout v maxime *nullum tributum sine lege*.

Základním pramenem práva upravujícím oblast správy daní v Slovenskej republice je Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. Už z základných ustanovení čl. 2 ods. 2⁴⁵⁸ a čl. 2 ods. 3⁴⁵⁹, ako aj z čl. 13 ods. 1⁴⁶⁰, vyplýva jeden z základných princípov tvorby, interpretácie a aplikácie všetkých právnych noriem (tak hmotnoprávných, ako aj procesnoprávných) upravujúcich túto oblasť verejnej správy – princíp legality. Podľa čl. 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona. Z hľadiska ochrany práv daňových subjektov pri správe daní sú nemenej dôležité ustanovenia druhej hlavy siedmeho oddielu Ústavy Slovenskej republiky upravujúce právo na súdnu a inú právnu ochranu. Z hľadiska skúmanej problematiky je veľmi dôležitý čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky zaväzujúci všetky orgány verejnej moci k ústavne konformnému výkladu všetkých právnych noriem.⁴⁶¹ V nadväznosti na to, má vo vzťahu k tvorbe a aplikácii daňových noriem zásadný význam aj čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky prikazujúci pri obmedzovaní základných práv a slobôd vždy dbať na ich podstatu a zmysel.

⁴⁵⁶ O propojení různých aspektů se pokusil Nejvyšší soud České republiky v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 561/2012: „Přestože veřejná prostranství (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb.) může v rámci zákona užívat kdokoli (tedy nejen občané dané obce), je však zřejmé, že veřejná prostranství jsou užívána především občany té obce, ve které se nacházejí, a jejich užívání občany jiných obcí (typicky turisty nebo rodinnými příslušníky a přáteli občanů dané obce) je zpravidla spíše příležitostné a pro obec, v níž se veřejné prostranství nachází (resp. pro občany této obce), obvykle i prospěšné. Obec, v níž se veřejné prostranství nachází (a tedy nikoliv Česká republika), je oprávněna vybírat poplatky za (zvláště) užívání veřejného prostranství [srov. § 1 písm. c) a § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích] a má tedy z existence veřejných prostranství i přímý ekonomický (fiskální) přínos.“

⁴⁵⁷ Například „preparovat“ otázku bezdůvodného obohacení obce ve vztahu k příjmům z místního poplatku za (zvláště) užívání veřejného prostranství a otázku případné kompenzace za omezení vyplývající z obecného užívání veřejného prostranství nebo formulovat otázku týkající se podmínění určitého způsobu užívání veřejného prostranství projevem vůle vlastníka pozemku.

⁴⁵⁸ Článek 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“

⁴⁵⁹ Článek 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky: „Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“

⁴⁶⁰ Článek 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky: „Povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.“

⁴⁶¹ Článek 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky: „Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“

Vzťah základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb a ukladania a vyberania daní, ako primárneho zdroja financovania verejných potrieb štátu, inšpiratívne vystihol P. Baker nasledovne: „*Niektoby povedal, že spojenie pojmov zdanenie a ľudské práva je oxymoron. Oxymoron je, samozrejme, spojenie dvoch zdanlivo navzájom sa vylučujúcich pojmov. Osobne neverím, že dane a ľudské práva sú v akomkoľvek smere nezlučiteľné alebo kolidujúce. Domnievam sa, že ľudské práva sú fundamentálnym aspektom zdanenia. Ľudské práva limitujú, čo štátna moc môže konať voči svojim občanom – osobám dotknutým jej rozhodnutiami.*“⁴⁶²

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v podmienkach demokratického právneho štátu, ktorého imanentnou súčasťou je aj princíp garancií a bezprostrednej aplikovateľnosti základných práv a slobôd, sú práve tieto súčasťou a zárukou vytvárania rovnováhy medzi právomocami štátu pri výbere daní a právami daňových subjektov.

2.4.2. Princípy právneho štátu a zdanenie

Princíp zákonnosti ukladania daní. V moderných právnych štátoch ukladanie daní je možné výlučne na základe zákona. Tento princíp je spravidla výslovne vyjadrený v ústavách štátov (napr. čl. 34 Ústavy Francúzskej republiky, čl. 23 Ústavy Talianskej republiky, čl. 170 Ústavy Belgicka, čl. 59 Ústavy Slovenskej republiky). Existujú však aj výnimky. Napríklad v Ústave Nemeckej spolkovej republiky tento princíp nie je explicitne zakotvený, avšak v judikatúre Ústavného súdu NSR sa tento princíp odvodzuje z kombinácie dvoch ďalších ústavných princípov – princípu garantovania základných práv a slobôd (ktoré nemôžu byť obmedzené inak ako zákonom) a širšieho princípu zákonnosti činnosti všetkých štátnych orgánov, vzťahujúceho sa aj na činnosť daňových orgánov pri určovaní a výbere daní.

Vo vzťahu k princípu zákonnosti je zásadné vyjadrenie Ústavného súdu Slovenskej republiky k chápaniu zásady zákonnosti pri výklade daňovoprávnych noriem, ktorý vo svojom náleze I. ÚS 241/07 o. i. uviedol: „Ústavný súd zdôrazňuje, že pri súdnom preskúvaní zákonnosti rozhodnutí daňových orgánov musí všeobecný súd zohľadňovať, že týmito rozhodnutiami sa ukladá daňovému subjektu daňová povinnosť, ktorá priamo zasahuje do jeho majetkovej sféry a redukuje rozsah jeho majetku. Všetky daňové normy sú zo svojej podstaty založené na tom, že prioritne chránia záujem štátu, resp. iného verejného telesa (obce, vyššieho územného celku) na zabezpečení dostatočného objemu príjmov v prospech ich rozpočtov. Základnou zásadou daňového konania je zásada zákonnosti, ktorú možno považovať za „*conditio sine qua non*“, čiže bezpodmienečnú podmienku, ktorá je v daňovom konaní nevyhnutná a od ktorej sa nemožno odchyliť... Zásada zákonnosti je v zákone o správe daní a poplatkov konštruovaná tak, že v daňovom konaní sa postupuje v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi, chránia sa záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a ostatných osôb zúčastnených v daňovom konaní. Priorizovanie záujmov oprávnených príjemcov daní teda nemôže ísť na úkor rešpektovania práv a právom chránených záujmov tých osôb, ktoré dane platia. Vychádzajúc z uvedeného možno uzavrieť, že ani záujem štátu na realizácii príjmovej stránky štátneho rozpočtu nemôže byť a nie je nadradený dodržiavaniu a rešpektovaniu práv, ktoré zákony priznávajú daňovým subjektom. Za situácie, kde právo umožňuje rozdielny výklad, nemožno pri riešení prípadu obísť fakt, že na poli verejného práva (daňového práva)

⁴⁶² BAKER, P.: Taxation and Human rights. In: GITC Review 2001, s. 5, dostupné na: http://taxbar.com/documents/gitc_review_v1_n1.pdf

štátne orgány môžu konať len to, či im zákon výslovne umožňuje (na rozdiel od občanov, ktorí môžu konať všetko, čo nie je zakázané). Z tejto maximy potom vyplýva, že pri ukladaní a vymáhaní daní podľa zákona, teda pri de facto odnímaní časti nadobudnutého vlastníctva, sú orgány verejnej moci povinné šetriť podstatu a zmysel základných práv a slobôd. Inak povedané, v prípade pochybností sú povinné (orgány verejnej moci) postupovať miernejšie – in dubio mitius⁴⁶³

V súvislosti s otázkou zákonnosti pri ukladaní daní je treba poukázať aj na nález Ústavného súdu Českej republiky (ďalej „ÚS ČR“) sp. zn. IV. ÚS 48/05, v ktorom sa k otázke povinnosti dbať na práva daňových subjektov vyjadril takto: „Povinnosť dbať na zachovávaní práv a právom chránených záujmov daňových subjektov potom zodpovedá okrem iného možnosť zdaníť len tu časť finančného zisku, ktorá berie na zreteľ výdavky na zaistenie príjmov. Pri realizácii práva štátu na výbere daní je potrebné toto rešpektovať, pretože nemožno opomenúť nutnosť vybrať daň vo výške správne stanovenej, keďže sledovanie záujmu štátu na výbere dane nie je možné vnímať ako princíp akokoľvek prednostný či riadiaci.“

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“) v oblasti ukladania daní priznáva zmluvným štátom Dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd veľký rozsah priestoru pre voľné uváženie. Vychádza pri tom z dikcie čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru, ktorý priznáva štátom právo prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zaistili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút. V tejto súvislosti Európsky súd pre ľudské práva riešil otázku výkladu pojmu „zákon“ použitý v predmetom ustanovení Dohovoru pre posúdenie dodržania zásady legality pri ukladaní daní. V prípade Špaček v. Česká republika⁴⁶⁴ sťažovateľ namietal, že daňová povinnosť mu bola uložená z dôvodu, že svoj základ dane nezvýšil o položky, ktoré pri prechode z jednoduchého na podvojnú účtovníctvo ukladali len zásady vedenia účtovníctva, ktoré boli publikované len vo Finančnom spravodajcovi Ministerstva financií Českej republiky. Tvrdil, že táto povinnosť mu nebola uložená žiadnym všeobecne záväzným právnym predpisom publikovaným v zbierke zákonov. Európsky súd pre ľudské práva posudzujúc splnenie požiadavky zásahu do pokojného užívania majetku na základe „zákona“ odmietol, že by bol princíp legality porušený. Konštatoval, že povinnosť viesť účtovníctvo v súlade s predpísanými zásadami bola stanovená v zákone. Hoci zásady vedenia účtovníctva neboli všeobecne záväznými právnymi predpismi v zmysle zákona o zbierke zákonov, Európsky súd pre ľudské práva pripomenul, že Dohovor neobsahuje žiadne špecifické požiadavky na stupeň publicity jednotlivých predpisov. Súčasne konštatoval, že Finančný spravodajca bol založený za účelom informovania verejnosti o rôznych opatreniach ministerstva financií a mal potrebnú publicitu. Keďže sťažovateľ využíval pri vedení svojho účtovníctva predmetné zásady, aj keby tieto v zmysle platných národných zákonov neboli všeobecne záväznými právnymi predpismi, spoločnosť prijala Finančného spravodajcu Ministerstva financií za oficiálny verejný zdroj záväzných predpisov. Sťažovateľ ani len netvrdil, že by nepoznal predpisy zverejňované v jednotlivých vydaniach Finančného spravodajcu. Európsky súd pre ľudské práva preto konštatoval, že pravidlá upravené v zásadách publikovaných vo Finančnom spravodajcovi boli dostatočne dostupné a predvídateľné, a pri určení daňovej povinnosti bola dodržaná v tomto smere zásada legality.

⁴⁶³ Ústavný súd Slovenskej republiky sa v tejto časti nálezu odvolal na nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 666/02.

⁴⁶⁴ Rozsudok ESEP Špaček v. Česká republika zo dňa 9. novembra 1999, sťažnosť č. 26449/95.

Princíp rovnosti a zákazu diskriminácie. Princíp rovnosti je jedným z pilierov právneho štátu. V Ústave Slovenskej republiky našiel svoje zakotvenie v čl. 12, podľa ktorého ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.

V ústavách niektorých štátov, okrem takto všeobecne vyjadreného princípu rovnosti, možno nájsť aj explicitne vyjadrený princíp rovnosti pred daňovými zákonmi. Napríklad čl. 10 Ústavy Belgicka určuje, že „*Belgičania sú si rovní pred zákonom*“, a čl. 172, že „*nie je možné ustanoviť žiadne privilégiá pri zdaňovaní*“, pričom sa oslobodenia od dane alebo daňové úľavy môžu stanoviť iba zákonom. Porovnateľne čl. 21 Ústavy Srbskej republiky určuje, že „*pred Ústavou a zákonom sú všetcirovní*“ a čl. 91 ods. 2 zakotvuje, že „*povinnosť platiť dane i ostatné poplatky je všeobecná a zakladá sa na ekonomickej sile platiteľa*“.

Nemecký ústavný súd konštatoval neústavnosť daňových zákonov z dôvodu porušenia princípu rovnosti a rozvinul interpretáciu tohto princípu cez doktrínu, že zdaňovanie musí byť uskutočňované v súlade s princípom schopnosti platiť dane (ktorý inak priamo v ústave nie je formulovaný ako osobitná požiadavka); týmto spôsobom tento súd veľkú časť daňovej politiky pozdvihol na úroveň ústavného práva. Možno konštatovať, že súd bol ochotný brať do úvahy daňovo-politické a administratívno-technické dôvody nerovného zaobchádzania z daňovníkmi len v tom prípade, ak ich bolo možné ospravedlniť dostatočne jasnými a presvedčivými argumentmi.⁴⁶⁵ Súd napríklad za neústavný vyhlásil zákon, ktorým bola určená daň na netto majetok z dôvodu, že dovoľoval nevalorizovať hodnotu nehnuteľností niekoľko rokov (čím boli vzhľadom na trhovú cenu podhodnotené) a tým favorizované v porovnaní s inými vecami v aktívach daňovníka, čo vytváralo nerovné postavenie (súd neakceptoval argumentáciu vlády, že ide o daňovoprávny záujem zákonodarcu podporiť vlastníctvo nehnuteľností, pretože predmetné nebolo výslovne v zákone uvedené).⁴⁶⁶ Treba poukázať aj na rozhodnutie, ktorým súd pre porušenie princípu rovnosti vyslovil neústavnosť zákona, ktorý ukladal daňovníkom zdaníť príjem z úrokového výnosu prostredníctvom daňového priznania. Dôvodom bolo prekvapivo to, že podľa názoru súdu rozsah daňových únikov z dôvodu nepriznania takýchto príjmov bol tak veľký, že viedol až k porušeniu rovnosti pred zákonom. Súd tu nespochybnil ústavnosť zdanenia úrokových príjmov, ale spôsob (techniku) ich zdanenia, čím ponechal možnosť adekvátnou právnou úpravou túto nerovnosť odstrániť (napr. zavedením zrážkovej dane z úrokov ap.).⁴⁶⁷ Na druhej strane súd akceptoval za súladnú s princípom rovnosti právnú úpravu, podľa ktorej mohli daňovníci uplatňovať paušálne výdavky namiesto skutočných, pretože to považoval za ospravedlniteľné z dôvodu zníženia administratívnej záťaže.⁴⁶⁸ Rovnako tak, podľa jeho názoru, nie je nerovným zaobchádzaním právna úprava oslobodzujúca od dane úhradu liečebných nákladov zamestnávateľom zamestnancom len vo verejnom sektore (a nie aj v súkromnom sektore), pretože takéto platby vo verejnom sektore na rozdiel od súkromnej sféry podliehajú štátnej kontrole.⁴⁶⁹

Francúzsky ústavný súd konštatoval porušeniu princípu procesnej rovnosti v návrhu finančného zákona v roku 1974, ktorý ustanovoval, že daňovníci s príjmami nad určitú hranicu, aby sa vyhli tomu, že sa ich príjem bude určovať na základe indícií o štýle života, mohli preukazovať, že nemali skryté príjmy, zatiaľ čo daňovníci nedosahujúci tento príjem

⁴⁶⁵ K tomu pozri THURONYI, V.: *Comparative Tax Law*. The Hague: Kluwer Law International 2003, s. 82 – 85.

⁴⁶⁶ BVerfGE 93, 121 (1995).

⁴⁶⁷ BVerfGE 84, 239 (1991).

⁴⁶⁸ BVerfGE 78, 214 (1988).

⁴⁶⁹ BVerfGE 83, 395 (1991).

toto právo nemali.⁴⁷⁰ Rovnako sa vyslovil aj o návrhu zákona, podľa ktorého lehota pre zánik práva vyrubiť daň mala byť skrátená tým daňovníkom, ktorí majú len príjmy zo závislej činnosti. Aj keby uvedené bolo možné ospravedlniť tým, že v týchto prípadoch platiteľ týchto príjmov podáva daňové priznanie, do nerovného postavenia by sa však dostali tie osoby, ktoré majú príjmy zo závislej činnosti a súčasne aj iné zdaniteľné príjmy, hoci by tieto boli v minimálnej výške, a to napriek tomu, že ich pozícia je v zásade rovnaká s tými, ktorí dosahujú výlučne len príjmy zo závislej činnosti.⁴⁷¹

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že daňový zákon je svojou povahou zákonom, ktorý z dôvodov sociálnych, ekologických, administratívnych alebo iných vytvára rozdiely v zdaňovaní rôznych príjmov, hoci z pohľadu čisto ekonomického by sa tieto mohli javiť ako rovnaké. Rozlíšenie situácie, kedy už dochádza k narušeniu princípu rovnosti nie je jednoduché. Z judikatúry súdov je však možné usudzovať, že ospravedlnenie rozdielu v zdaňovaní bude posudzované podľa cieľa a účelu príslušnej daňovej normy vychádzajúc pri tom zo základných princípov demokratického právneho štátu, pričom použité prostriedky musia byť vhodné a potrebné na dosiahnutie sledovaného verejného záujmu.

Otázku zákazu diskriminácie v oblasti daní vo svojej rozhodovacej činnosti riešil aj Európsky súd pre ľudské práva. Vlády zmluvných štátov práve v tejto oblasti spravidla namietajú, že určité opatrenie je nevyhnutné pre zabezpečenie jednoduchšieho a racionálnejšieho výberu daní, resp. pre dosiahnutie fiškálnych cieľov. Európsky súd pre ľudské práva takéto ciele paušálne nezavrhuje. To, či ich ale v konkrétnom prípade uzná za legitímny cieľ, vykladá vždy v kontexte so skutkovými okolnosťami konkrétneho prípadu. Vychádza pri tom zo všeobecného pravidla, že princíp rovnakého zaobchádzania je porušený, ak rozdielny prístup vyplývajúci z príslušnej zákonnej úpravy nemá objektívne a rozumné ospravedlnenie, čo nastane v prípade ak nesleduje legitímny cieľ, alebo v prípade ak tu nie je primeraný vzťah proporcionality medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa má dosiahnuť. Okrem toho však, v oblasti zdaňovania zmluvné štáty Dohovoru požívajú široký priestor pre uváženie pri posudzovaní, či a do akej miery rozdiely v inak podobných situáciách ospravedlňujú rozdielny prístup. Z predmetného vyplýva, že nie je dostačujúce, aby sťažovateľ namietal, že bol zdanený viac ako iné subjekty, musí preukázať, že právna úprava dane je konštruovaná tak, aby spôsobila rozdielne zdaňovanie podobných daňovníkov na diskriminačnom základe. Porušenie zákazu diskriminácie garantovaného čl. 14 Dohovoru je pri ukladaní daní najčastejšie namietané v spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru, t. j. s právom pokojne užívať majetok.

Vychádzajúc z vyššie uvedených východísk Európsky súd pre ľudské práva napríklad v prípade *Galeotti Ottieri della Cijaja v. Taliansko*⁴⁷² nepovažoval za diskriminačné stanovenie progresívnej dedičskej dane. V prípade *X v. Írsko*⁴⁷³ sťažovateľ namietal, že pri určovaní sadzby dedičskej dane bol diskriminovaný, pretože podľa právnej úpravy poskytujúcej zvýhodnenú sadzbu pre potomkov zosnulého bolo výslovne možné za deti poručiteľa v prípade adopcií považovať iba tie, ktoré boli adoptované podľa írského zákona. Z dôvodu, že jeho adopcia sa uskutočnila vo Veľkej Británii, nemal možnosť využiť túto nižšiu sadzbu dane. Európska komisia pre ľudské práva (ďalej aj ako „EKLP“) však odmietla túto sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú s odôvodnením, že v jednotlivých krajinách sa podmienky, postupy, ako aj

⁴⁷⁰ Conseil constitutionnel, Decision No. 51 DC, Rec. 25, 27. decembra 1973.

⁴⁷¹ Coseil constitutionnel, Decision No. 86 – 209 DC, Rec. 86, 3. júla 1986.

⁴⁷² Rozhodnutie ESLP zo dňa 22. júna 1999, sťažnosť č. 46757/99.

⁴⁷³ Rozhodnutie EKLP zo dňa 18. decembra 1973, sťažnosť č. 5913/72.

právne dôsledky adopcií líšia, a preto ich odlíšenie na účely zdaňovania možno považovať za objektívne a rozumné.

Vo viacerých prípadoch riešil Európsky súd pre ľudské práva rozdiely v stanovovaní odvodových a daňových povinností medzi zamestnancami, zamestnávateľmi a osobami samostatne zárobkovo činnými. Vo veci *X. v. Rakúsko*⁴⁷⁴ bola stanovená osobitná daň, ktorej výnos mal byť využitý na dostavbu viedenského metra. Túto daň boli povinní platiť len zamestnávatelia za každého svojho zamestnanca. Európsky súd pre ľudské práva odmietol podanú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú z dôvodu, že zdaňovaní zamestnávatelia tvoria rozdielnu skupinu od ostatných daňovníkov, ktorá môže byť zdanená podľa osobitných pravidiel. Podobne, v prípade *X. v. Rakúsko*⁴⁷⁵ rakúsky daňový systém povoľoval určité odpočítateľné položky pre zamestnancov, avšak nie pre samostatne zárobkovo činné osoby. Aj tu Európsky súd pre ľudské práva považoval rozdielny prístup za ospravedlňiteľný. Vo veci *National Federation of the Self-Employed v. Spojené Kráľovstvo*⁴⁷⁶ federácia združujúca určitú skupinu fyzických osôb – podnikateľov namietala, že spôsob stanovenia odvodových povinností do systému sociálneho poistenia je diskriminačný, pretože len určitej skupine samostatne zárobkovo činných osôb určuje zvýšenie odvodovej povinnosti voči ostatným samostatne zárobkovo činným osobám, avšak toto zvýšenie nie je reflektované v žiadnych dávkach poskytovaných z tohto systému. Európsky súd pre ľudské práva vyhlásil sťažnosť za neprijateľnú a ako ospravedlňiteľný dôvod rôzneho zaobchádzania akceptoval argumentáciu žalovanej vlády, že namietané rozdielne odvodové zaťaženie je konštruované tak, aby nižšie príjmové skupiny samostatne zárobkovo činných osôb neboli príspevkami do systému zaťažované neprimerane.

Vo viacerých prípadoch riešil Európsky súd pre ľudské práva aj otázku rozdielneho daňového a odvodového zaťaženia mužov a žien. V prípade *Karlheinz Schmidt v. Nemecko*⁴⁷⁷ Európsky súd pre ľudské práva posudzoval, či právna úprava stanovujúca povinnú službu v požiarnej hliadke pre mužov, ktorá mohla byť zamenená platbou stanoveného poplatku, predstavuje diskrimináciu na základe pohlavia. Analýzou konkrétnej situácie zistil, že uloženie povinnej služby bolo len iluzórne, pretože pri dlhodobom nedostatku požiarnych dobrovoľníkov, žiaden muž nebol povinný nastúpiť do požiarnej služby. Úhrada stanoveného poplatku sa tak stala prakticky jedinou reálnou povinnosťou, pričom rozdiel v pohlaví pre jej stanovenie, podľa Európskeho súdu pre ľudské práva nebol ospravedlňiteľný. Podobne podľa holandskej právnej úpravy nevydaté a bezdetné ženy nad 45 rokov neboli povinné platiť odvody súvisiace so sociálnym zabezpečením detí, avšak muži v rovnakej pozícii áno. Vo veci *Van Raalte v. Holandsko*⁴⁷⁸ Európsky súd pre ľudské práva neakceptoval argumentáciu žalovanej vlády, že oslobodenie žien od tejto povinnosti je odôvodnené tým, že je menej pravdepodobné, že ženy nad 45 rokov ešte budú mať deti a platenie týchto odvodov by im spôsobovalo dodatočnú psychickú ujmu z dôvodu bezdetnosti. Súd konštatoval, že uvedené argumenty by rovnako tak mohli platiť aj pre mužov a vyhlásil predmetnú úpravu za diskriminačnú na základe pohlavia.

Európsky súd pre ľudské práva v prípade *Darby v. Švédsko*⁴⁷⁹ posudzoval možnú diskrimináciu na základe miesta trvalého pobytu daňovníka. Sťažovateľ bol rezidentom vo

⁴⁷⁴ Rozhodnutie EKLP zo dňa 13. mája 1976, sťažnosť č. 6087/73.

⁴⁷⁵ Rozhodnutie EKLP zo dňa 19. decembra 1974, sťažnosť č. 6163/73.

⁴⁷⁶ Rozhodnutie EKLP zo dňa 11. júla 1978, sťažnosť č. 7995/77.

⁴⁷⁷ Rozsudok ESLP zo dňa 18. júla 1994, sťažnosť č. 13580/88.

⁴⁷⁸ Rozhodnutie ESLP zo dňa 21. februára 1997, sťažnosť č. 20060/92.

⁴⁷⁹ Rozsudok ESLP zo dňa 23. októbra 1990, sťažnosť č. 11581/85.

Fínsku a pracoval vo Švédsku, kde bol povinný platiť daň určenú na financovanie štátnej luteránskej cirkvi napriek tomu, že osoby trvalo žijúce a registrované vo Švédsku mohli požiadať o oslobodenie od platenia takejto dane. Je prekvapujúce, že v tomto prípade Európsky súd pre ľudské práva považoval predmetné ustanovenie za diskriminačné, nakoľko vo všeobecnosti možno prisvedčiť tvrdeniu žalovanej vlády, že daňoví rezidenti a daňoví nerezidenti nie sú osobami v rovnakej pozícii a vo všeobecnosti je rozdielny prístup v ich zdaňovaní spravídla akceptovaný.

Z novších prípadov možno poukázať na prípad *Glor v. Švajčiarsko*⁴⁸⁰. Sťažovateľ a z dôvodu diabetesu lekár vyhlásil za neschopného výkonu povinnej vojenskej služby. Alternatívnu civilnú službu mohli vykonávať len osoby, ktoré si uplatnili výhradu svedomia. V zmysle zákonnej úpravy bol povinný platiť osobitnú daň za oslobodenie od vojenskej služby napriek tomu, že vždy deklaroval pripravenosť vykonať ju, čo mu zo zdravotných dôvodov nebolo umožnené. Od tejto dane boli oslobodené iba osoby, ktorých stupeň zdravotného postihnutia presahoval určitú hranicu, čo však nebol sťažovateľov prípad. Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že povinnosť platiť predmetnú daň osobám s určitým stupňom invalidity, ktorým zároveň zákon znemožňuje vykonať vojenskú aj alternatívnu službu, môže byť v rozpore s potrebou boja proti diskriminácii zdravotne postihnutých osôb. Preto je rozsah voľnej úvahy štátov pri vytvorení rozdielneho právneho režimu pre tieto osoby značne obmedzený. Súd vytkol predmetnej úprave, že neberie vôbec do úvahy pomerne nízke príjmy, t. j. že sťažovateľ nemal možnosť namietat, že uloženie tejto dane je v jeho prípade neprimerané. Hoci nechcel spochybniť autonómiu každého zmluvného štátu týkajúcu organizácie a zabezpečenia bojaschopnosti obranných síl, určité formy alternatívnej služby pre osoby v podobnej situácii, v akej sa nachádzal sťažovateľ, bolo však podľa jeho názoru možné upraviť bez väčších problémov. Neakceptoval argument žalovanej vlády, že aj osoby vykonávajúce alternatívnu službu musia mať určité fyzické a psychické schopnosti, podobne ako pri výkone riadnej vojenskej služby.

Princíp právnej istoty a princíp zákazu retroaktivity. K základným princípom materiálneho právneho štátu, ktorý je implicitne obsiahnutý aj v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, patrí princíp právnej istoty. Ten pozostáva z viacerých čiastkových prvkov, ktoré vystupujú aj ako samostatné princípy. Ide najmä o princíp jasnosti (určitosti), zrozumiteľnosti a predvídateľnosti právnych noriem, princíp legitímnych očakávaní, t. j. predvídateľnosti postupu orgánov verejnej moci, princíp ochrany dôvery občanov v právo, princíp ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere a tiež princíp zákazu retroaktivity.⁴⁸¹ Uvedené čiastkové princípy významným spôsobom ovplyvňujú aj oblasť zdaňovania.

Uvedené potvrdzuje aj rozhodovacia činnosť slovenských a českých súdov. Snáď najzreteľnejšie to vyplýva z rozsudku NSS ČR sp. zn. 2 Afs 178/2005, v ktorom súd uviedol: „... nemožno opomenúť skutočnosť, že predmetom výkladu je súbor noriem daňového práva, teda noriem práva verejného, zakladajúceho právo štátu odňať za zákonom stanovených podmienok časť majetku súkromnej osobe a povinnosť tejto osoby uvedenú časť svojho majetku štátu poskytnúť bez toho, aby za to od štátu obdržala akékoľvek protiplnenie (benefity poskytované štátom v rámci plnenia funkcií štátu ako napr. zaistenie bezpečnosti, vynucovanie pravidiel správneho správania sa, či poskytovanie plnení sociálnej povahy za niečo také nemožné považovať, pretože nie sú závislé na skutočnosti, že niekto platí daň, resp.

⁴⁸⁰ Rozsudok ESEP zo dňa 30. apríla 2009, sťažnosť č. 13444/04.

⁴⁸¹ KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, s. 47; SVOBODA, P.: Ústavní základy správniho řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správni řízení. Praha : Linde Praha, a. s. 2007, s. 124.

na výške takto platenej dane, ale na iných právne rozhodujúcich skutočnostiach, s daňovým statusom prijímateľa benefitu nijak nesúvisiacich). V takto „nevyrovnanom“ vzťahu medzi štátom a súkromnou osobou je nutné klásť obzvlášť dôraz na ochranu právnej pozície súkromnej osoby proti štátu odnímajúcemu jej časť jej majetku. V odbore daňového práva je preto nutné dbať na určité základné princípy, ktorými sú najmä princíp právnej istoty a princíp predvídateľnosti právnej regulácie, z ktorých vyplýva zákaz analógie v neprospech daňového subjektu a zásada, že v prípade, že daňový zákon z dôvodu svojej nejasnosti, nezrozumiteľnosti či nepresnosti alebo „medzery v zákone“ umožňuje viacero rovnocenne presvedčivých výkladov, je nutné použiť ten z nich, ktorý je voči daňovému subjektu miernejší, lebo je vecou štátu, aby formuloval svoje daňové zákona natoľko jednoznačne, zrozumiteľne, presne a úplne, aby minimalizoval výkladové nejasnosti. V opačnom prípade by sa jednalo o neprípustnú ľubovôľu zákonodarcu“.

K požiadavkám na „kvalitu“ zákona, ktorým zmluvný štát určuje osobám daňovú povinnosť sa vo svojej judikatúre vyjadril aj Európsky súd pre ľudské práva. V prípadoch *Shchokin v. Ukrajina*⁴⁸² a *Serkov v. Ukrajina*⁴⁸³ konštatoval porušenie čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru práve z dôvodu, že platná právna úprava nerešpektovala princíp právnej istoty. V prvom uvádzanom prípade bola predmetom sporu zákonná úprava daňovej sadzby pre zdanenie príjmov fyzických osôb dosahovaných mimo svojho obvyklého miesta podnikania. V čase, keď sťažovateľ predmetné príjmy dosiahol, predmetné transakcie boli podľa Dekrétu Kabinetu ministrov zdaňované fixnou 20 % daňou a súčasne Prezidentský dekrét upravujúci relevantnú oblasť, určoval zdanenie týchto príjmov progresívnou daňou. Európsky súd pre ľudské práva vytkol vnútroštátnym súdom, že v sťažovateľom prípade sa priklonili k uplatneniu progresívnej dane, avšak nevysporiadali sa s príslušnou úpravou umožňujúcou zdanenie fixnou sadzbou, ani so skutočnosťou, že táto právna úprava nebola zrušená ani zmenená, a dokonca daňové orgány postupovali podľa jej ostatných ustanovení. Európsky súd pre ľudské práva upozornil, že nie je spokojný so stavom vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá je zjavne nekonzistentná. Na základe toho potom domáce orgány podľa vlastnej úvahy uplatňovali rozdielne prístupy k tejto úprave. Podľa názoru súdu, nedostatok jasnosti a precíznosti právnych noriem, umožňujúci rozdielny výklad v tak zásadnej daňovej otázke porušil požiadavky na „kvalitu práva“ kladené Dohovorom a nezabezpečil dostatočnú ochranu pred arbitrárnosťou zásahovou orgánov verejnej moci do vlastníckeho práva sťažovateľa. K rovnakým záverom dospel Európsky súd pre ľudské práva aj v prípade *Serkov v. Ukrajina*, kde predmetom sporu bola podobne konfliktná právna úprava oslobodenia od dane z pridanej hodnoty pri dovoze tovaru na colné územie Ukrajiny.

Snád' najčastejšie diskutovaným v súvislosti s daňovou legislatívou je však princíp zákazu retroaktivity.

V tejto súvislosti je potrebné rozlišovanie pravej a nepravej retroaktivity. Podľa Ústavného súdu Českej republiky pri pravej retroaktivite platí zásada všeobecnej neprípustnosti, z ktorej existujú striktné obmedzené výnimky prípustnosti, pri retroaktivite nepravej platí, naopak, zásada všeobecnej prípustnosti, z ktorej existujú výnimky jej neprípustnosti.⁴⁸⁴ Ústavný súd Slovenskej republiky síce nepovažuje nepravú retroaktivitu za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov, avšak pripustil možnosť zákonodarcu výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia, pričom v takom prípade musí preukázať závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu

⁴⁸² Rozsudok ESLP zo dňa 14. januára 2011, sťažnosť č. 23759/03 a 37943/06.

⁴⁸³ Rozsudok ESLP zo dňa 7. júla 2011, sťažnosť č. 39766/05.

⁴⁸⁴ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 21/96 zo dňa 4. februára 1997.

spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu.⁴⁸⁵ Podľa Spolkového ústavného súdu SRN je retroaktivita v súlade so Základným zákonom najmä vtedy, keď legitímne očakávanie občanov nie je hodné ochrany, pretože tento časový rozsah bol predvídateľný. Okrem toho je spätná účinnosť prípustná, ak si to vyžadujú dôležité dôvody verejného záujmu, kedy nevyhnutnosť jeho dosiahnutia prevažuje nad ochranou legitímneho očakávania účastníkov právnych vzťahov.⁴⁸⁶

Pre aplikáciu princípu zákazu retroaktivity je nevyhnutné stanovenie kritéria, kedy (od ktorého okamihu) je daný právny predpis považovaný za retroaktívny. Na rozdiel od trestnej oblasti, kde je tento okamih zakotvený priamo v ústavných normách, v nerepresívnych oblastiach práva je definovanie tohto kritéria oveľa zložitejšie. Vychádzajúc z definičného znaku retroaktivity, ktorým je pôsobenie v minulosti, je najmä v oblasti daňovej zložitá odlišnosť, aký spôsob pôsobenia a od ktorého okamihu je relevantný pre posúdenie, či možno hovoriť o retroaktivite, a ak áno, či pôjde o retroaktivitu priamu alebo nepriamu. Uvedené rozlíšenie je pritom mimoriadne dôležité najmä vo vzťahu k posúdeniu prípustnosti takejto retroaktivity.

Príkladom je posúdenie, či zmena zákona o dani z príjmov, ktorou sa zvyšuje sadzba dane, a ktorá je schválená v priebehu zdaňovacieho obdobia, avšak má byť uplatnená od začiatku zdaňovacieho obdobia, má byť kvalifikovaná ako priama alebo nepriama retroaktivita. Tu sú v zásade možné dve koncepcie. Podľa prvej tzv. koncepcie zdaniteľných prípadov (udalostí) v danom prípade možno hovoriť o priamej retroaktivite. Základom pre tento záver je skutočnosť, že nový zákon sa uplatní aj na obdobie, ktoré predchádzalo okamihu jeho vyhlásenia, resp. jeho účinnosti. Zároveň, o priamu retroaktivitu ide aj preto, lebo sa uplatní na zdaniteľné prípady (dosiahnuté príjmy, uskutočnené transakcie), ktoré sa udiali pred dňom vyhlásenia. Podľa druhej koncepcie, označovanej ako koncepcia zdaňovacieho obdobia, by však takáto zmena právnej úpravy bola považovaná iba za retroaktivitu nepriamu. Hlavným argumentom tejto koncepcie je skutočnosť, že daňová povinnosť za prebiehajúce zdaňovacie obdobie vzniká na konci tohto zdaňovacieho obdobia, a teda daňový prípad nie je uzatvorený do konca zdaňovacieho obdobia, a preto zmenu právnej úpravy pred ukončením zdaňovacieho obdobia nemožno považovať za priamu retroaktivitu, aj keď bude uplatňovaná spätne od jeho začiatku. Podľa tejto koncepcie o priamej retroaktivite daňovej legislatívy možno hovoriť iba v prípade jej účinkov v zdaňovacích obdobiach, ktoré už boli ukončené.⁴⁸⁷

Koncepcia zdaňovacieho obdobia bola dlhodobo presadzovaná napríklad v Nemecku. Vychádzala z judikatúry najmä prvého senátu Spolkového ústavného súdu, podľa ktorej o pravú retroaktivitu ide iba vtedy, ak zákon následne zasiahne a zmení skutočnosti tvoriace hypotézu právnej normy, ktoré sa už v minulosti uskutočnili. Skutočnosť zakladajúca daňovú povinnosť bola však považovaná za uskutočnenú až uplynutím zdaňovacieho obdobia. Ak teda zákonodarca počas zdaňovacieho obdobia zvýšil sadzbu dane, takýto právny predpis nemal pravú retroaktívnu povahu.⁴⁸⁸ V najnovšej judikatúre Spolkového ústavného súdu došlo k čiastočnému posunu pomerne ústretovej rozhodovacej činnosti v prospech štátu smerom k posilneniu princípu legitímnych očakávaní daňových subjektov pri posudzovaní prípustnosti spätnej účinnosti daňovo-právnych noriem. Druhý senát tohto súdu posudzoval ústavnosť zmeny zdaňovania predaja pozemkov. Podľa právnej úpravy účinnej do 31.

⁴⁸⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/00 z 24. apríla 2001.

⁴⁸⁶ Zbierka súdnych rozhodnutí Spolkového ústavného súdu BVerfGE 13, 261 (272).

⁴⁸⁷ K tomu pozri napríklad GRIBNAU, H. – PAUWELS, M.: Retroactivity of Tax Legislation, General report, EATLP 2010.

⁴⁸⁸ BVerfGE 22, 330 (347).

decembra 1998, nepodnikateľské príjmy z predaja pôdy podliehali dani z príjmov len v prípade, ak osoba vlastnila túto pôdu menej ako dva roky. Nová právna úprava, vyhlásená až 31. marca 1999, spätne od 1. januára 1999 predĺžila toto obdobie až na 10 rokov, pričom, navyše, toto predĺžené obdobie pre oslobodenie od dane z príjmu sa uplatňovalo aj vo vzťahu k pôde, ktorá bola nadobudnutá ešte pred zmenou právnej úpravy. V súvislosti s touto zmenou bolo otázne, od ktorého dňa možno považovať takúto zmenu úpravy za retroaktívnu, resp. od ktorého dňa si daňový subjekt zaslúži ochranu svojich legitímnych očakávaní vo vzťahu k príjmom z predaja takejto pôdy (je týmto momentom deň nadobudnutia pôdy, okamih uplynutia dvojročnej lehoty, deň predaja pôdy, deň prijatia platby z predaja, alebo až deň ukončenia zdaňovacieho obdobia, v ktorom daňový subjekt tento príjem dosiahol)?

Odpoveď na túto otázku dal súd vyhlásením tejto zmeny právnej úpravy iba za čiastočne protiústavnú z dôvodu porušenia princípu ochrany legitímnych očakávaní. Argumentácia súdu dáva odpoveď na vzťah princípu ochrany legitímnych očakávaní, princípu proporcionality a princípu zákazu retroaktivity v oblasti zdaňovania. Ako uviedol súd, nejde o pravú retroaktivitu, pri ktorej právne následky majú nastať vo vzťahu k zdaniteľným udalostiam, ktoré už boli ukončené v čase zmeny právnej úpravy. Predĺženie obdobia predaja nie je uplatňované až do posudzovaného zdaňovacieho obdobia, ktoré stále prebieha. Avšak, k nepriamej, de facto retroaktivite dochádza vo vzťahu k pôde, ktorá už bola nadobudnutá v čase vyhlásenia novej úpravy. To síce nie je principiálne zakázané, avšak v súlade so zásadami, pokiaľ ide o základné práva a právny štát, je to iba v prípade, ak retroaktívna zmena je vhodná a nevyhnutná na podporu účelu zákona a súčasne medze primeranosti nie sú prekročené, porovnávúc dosah sklamania očakávania s naliehavosťou dôvodov ospravedlňujúcich právnu zmenu. Zohľadnením uvedeného súd dospel k nasledovným záverom. V prípadoch, keď v čase prijatia novej právnej úpravy ešte neuplynulo dvojročné obdobie od nadobudnutia pôdy, jeho predĺženie nie je z ústavného hľadiska vadné. Rovnako to platí aj v prípade, ak dvojročné obdobie už síce uplynulo, avšak je možné zdaniť len tie cenové (hodnotové) prírastky, ktoré neexistovali do okamihu zmeny predmetného ustanovenia. Vo vzťahu k aplikácii princípu legitímnych očakávaní súd poukázal na to, že hoci rozhodnutie kúpiť pôdu môže byť motivované v individuálnych prípadoch aj očakávaním zisku z jej predaja oslobodeného od dane po dvoch rokoch, avšak prostá možnosť zisku (následne nezdaneného) však nezakladá pozíciu, ktorá je zákonom chránená na základe legitímnych očakávaní. V čase obstarania pôdy totiž nie je možné očakávať s určitosťou nárast jej ceny (hodnoty), a preto sklamanie nádeje z budúcich nezdaniteľných prírastkov majetku tiež nemôže byť považované za zníženie hodnoty majetku. Uplatnenie predĺženého obdobia však porušuje ústavný princíp ochrany legitímnych očakávaní, ak zvýšenie ceny (hodnoty) pôdy, ku ktorému došlo do okamihu zmeny právnej úpravy, bude podliehať zdaneniu, bez ohľadu na to, či už bolo cez príjem z predaja skutočne zrealizované podľa predchádzajúcej právnej úpravy, alebo aspoň mohlo byť zrealizované s oslobodením od dane do zmeny právnej úpravy, pretože pôvodné obdobie na uplatnenie oslobodenia už uplynulo. Z tohto pohľadu konkrétna majetková pozícia už vznikla a jej hodnota je následne znížená na základe retroaktívneho predĺženia obdobia, po uplynutí ktorého príjem z predaja nepodlieha zdaneniu. Vo vzťahu k tým, ktorí už svoju pôdu predali do konca roku 1998 to navyše vedie k nerovnému zaobchádzaniu z pohľadu rovnakého daňového zaťaženia, čo si vyžaduje závažné odôvodnenie. Je potrebné zároveň poukázať na to, že súd ako dôležitý verejný záujem vo vzťahu ku sklamaniu dôvery občana v právo neakceptoval predložené všeobecné odôvodnenie, podľa ktorého uvedená zmena právnej úpravy prináša spravodlivejší princíp zdanenia na základe ekonomických možností. Uvedené je podľa neho dôležité iba vo vzťahu k zásadnému rozhodnutiu venovať väčšiu

pozornosť ako v minulosti súkromným ziskom, resp. zvýšení hodnoty súkromného majetku z pohľadu finančnej sily. Tento cieľ „vylepšiť“ právnu situáciu predstavuje len verejný záujem na zmene právnej úpravy, avšak nie je dostatočný na to, aby legitimizoval spätné zdanenie hodnoty (ceny), ktorá už bola dosiahnutá s oslobodením od dane. Rovnako to platí o ďalšom ciele, ktorým zákonodarca argumentoval a ktorým je potreba financovania výdavkov. Zásadne, zámer jednoducho zvýšiť štátne príjmy nie je sám o sebe verejným záujmom prevažujúcim nad ochranou legitímnych očakávaní daňových subjektov zasiahnutých zmenou právnej úpravy. To by totiž znamenalo, že ochrana ich legitímnych očakávaní vo vzťahu k retroaktívnemu sprísneniu daňového práva je prakticky „bezzubým tigrom“. Aj potreba financovať daňové úľavy v iných oblastiach predstavuje len všeobecnú potrebu na zmenu úpravy zdaňovania príjmov z predaja pôdy v období po prijatí novej právnej úpravy, avšak taktiež nelegitimizuje retroaktívne zdanenie už realizovanej zvýšenej hodnoty aktív. Nemožno ju ospravedlniť ani ťažkosťami a možnými spormi spojenými s určovaním trhovej ceny nehnuteľnosti ku dňu zmeny právnej úpravy. Uvedené môžu ospravedlniť v najlepšom prípade iba hrubšie odhady tejto ceny, avšak nie úplné upustenie od určenia tejto ceny.⁴⁸⁹

Ústavný súd Českej republiky sa otázkou retroaktivity v oblasti daňového práva zaoberal v súvislosti s novelou zákona Českej národnej rady č. 586/1992 Zb. o dani z príjmov v znení neskorších zmien, ktorá nadobudla účinnosť od 1. januára 1998, avšak sporné ustanovenie sa malo použiť už na zdaňovacie obdobie roku 1997. Podľa právneho stavu účinného do prijatia spornej novely mohol správca dane upraviť základ dane daňového subjektu o zistený rozdiel cien, ak sa ceny dohodnuté medzi ekonomicky a personálne prepojenými osobami líšili od cien, ktoré boli dohodnuté medzi nezávislými osobami v bežných obchodných vzťahoch za rovnakých alebo obdobných podmienok, a pokiaľ tento rozdiel nebol uspokojivo doložený. Podľa novej právnej úpravy mohol správca dane preverovať rozdiel aj u cien, ktoré boli dohodnuté nielen medzi ekonomicky a personálne prepojenými osobami, ale aj osobami prepojenými inak, pričom za inak prepojené osoby mali byť v zmysle legálnej definície považované osoby, ktoré vytvorili obchodný vzťah prevažne za účelom zníženia základu dane alebo zvýšenia daňovej straty. Uvedené bolo v dôvodovej správe odôvodnené záujmom zamedziť daňovým únikom pri obchodovaní za ceny, ktoré sa výrazne odchyľujú od trhových cien aj v prípadoch účelového vytvárania obchodných vzťahov alebo v prípadoch, keď transakcie medzi personálne a ekonomicky prepojenými osobami sú realizované prostredníctvom tretej osoby, ktorej zapojenie do obchodného reťazca nemá iný podstatný ekonomický účel, než znížiť daňovú povinnosť. Súd vo svojej argumentácii, vychádzajúc zo skutočností, že z ústavnoprávneho hľadiska nemôže byť rozhodnutie zákonodarcu o spôsobe riešenia časového stretu starej a novej právnej úpravy vecou náhodnou alebo vecou ľubovôle, ale vecou zvažovania v kolízii ústavnoprávnych princípov, zvažoval, či sú dané podmienky pre pripustenie výnimky z princípu zákazu pravej retroaktivity, ktorá by umožnila ústavnú akceptovateľnosť tejto právnej normy. Konštatoval, že koncepcia daňovej politiky je vecou štátu, ktorý určuje, aké bude daňové zaťaženie poplatníka konkrétnej dane a ako upraví jeho povinnosti v súvislosti s overením správnosti priznaného základu dane. Podľa názoru súdu sa daňový subjekt do prijatia novely zákona mohol dôvodne spoliehať na to, že pri vytváraní právnych vzťahov bude musieť iba v niektorých z nich dokladovať správcovi dane cenový rozdiel a niesť dôsledky, ak tak neurobí, zatiaľ čo v iných právnych vzťahoch ho táto povinnosť stíhať nebude. Z uvedeného dôvodu považoval uvedený prípad za prípad oprávnenej dôvery daňového subjektu v právo, pretože podľa právnej situácie v dobe, na

⁴⁸⁹ BVerfG, 2 BvL 14/02 z 7. júla 2010.

ktorú sa retroaktívna norma vzťahuje, nemohol predpokladať závadnosť svojho správania a nemohol počítať s možnosťou retroaktívnej zmeny. Argumentáciu zákonodarcu pre uvedenú retroaktívnu zmenu neakceptoval s odôvodnením, že aj napriek tomu, že sa v spoločenských vzťahoch začali prejavovať signály, ktoré nasvedčovali nutnosti novej právnej úpravy, ktorá je predmetom konania, neurobil v podmienkach demokratického právneho štátu nič preto, aby takéto nepriaznivé účinky zamedzil skôr, teda úpravou pro futuro. V danom prípade preto neboli podľa názoru súdu dané podmienky pre akceptáciu výnimky zo zákazu pravej retroaktivity.⁴⁹⁰

Vzhľadom na to, že Ústavný súd Českej republiky odmietol ako dôvod prípustnosti retroaktivity argumentáciu vlády týkajúcu sa potreby boja s daňovými únikmi, je potrebné poukázať aj na rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska, ktorý v obdobnej veci akceptoval ako ústavne súladnú novelu zákona o správe daní, ktorá zakotvila tzv. zásadu neformálnosti pri posudzovaní daňových transakcií, ktorá oprávňovala správcu dane v daňovom konaní neprihliadať na tzv. „umelé“ transakcie, pričom táto zásada sa uplatňovala aj na obchodné prípady uskutočnené pred účinnosťou uvedenej zmeny právnej úpravy. Podľa názoru súdu, uvedené ustanovenie nestanovilo daňovým subjektom nové povinnosti, týkajúce sa prejednávanych vecí. Jediné, čo sa zmenilo, že príslušný daňový predpis „bol uplatnený s väčšou dôslednosťou“. A aj keby bolo možné pripustiť nepriamu retroaktivitu, súd výslovnú úpravu zásady boja proti daňovým únikom v zákone považoval len za vec upresňujúceho legálneho výkladu zákonných oprávnení správcu dane, a preto nespádajúcu pod ochranu na základe princípu ochrany legitímnych očakávaní. Ako k uvedenému uvádza D. Deak, možno súhlasiť s argumentáciou súdu, že zavedenie tejto zásady neukladá daňovým subjektom nové hmotnoprávne povinnosti. Avšak je otázne, či bude daňový subjekt chránený proti retroaktívnym účinkom nových procesných ustanovení, ktoré pre neho môžu v konečnom dôsledku znamenať aj nové povinnosti. Zároveň je otázne, či predmetnú zásadu boja proti daňovým únikom možno skutočne chápať len ako upresňujúci výklad už existujúcich oprávnení.⁴⁹¹

Problematika posudzovania, či určitá nová právna úprava je alebo nie je retroaktívna, a ak áno, či je táto retroaktivita akceptovateľná z hľadiska vyváženosti medzi nutnosťou ochrany a presadzovania verejného záujmu a ochranou legitímnych očakávaní fyzických a právnických osôb, je veľmi zložitá. V oblasti daňovej je možné sledovať dokonca rozdielne pohľady ústavných súdov členských štátov Európskej únie v danej otázke. Je, a to aj vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, možné očakávať, že za ústavne akceptovateľný dôvod pre spätný účinok daňovej legislatívy budú členské štáty Európskej únie považovať boj proti daňovým únikom, prípadne „agresívnemu“ daňovému plánovaniu. Vychádzajúc zo záverov českého ústavného súdu je pre prípustnosť takejto retroaktivity potrebné zodpovedať aj otázku, prečo štát, napriek tomu, že sa v spoločenských vzťahoch už dávno začali prejavovať signály, ktoré nasvedčovali nutnosti zmeny právnej úpravy, neurobil v podmienkach demokratického právneho štátu nič preto, aby takéto neželané transakcie zamedzil úpravou pro futuro.

Aj tu je potrebné poukázať na stanovisko Európskeho súdu pre ľudské práva. Otázku retroaktivity daňových noriem najčastejšie posudzoval tiež práve v súvislosti s porušením práva pokojne užívať majetok. Je možné konštatovať, že aj tu Európsky súd pre ľudské práva zotráva na stanovisku, že štátom je priznaný široký rozsah voľného uváženia pri

⁴⁹⁰ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 33/01 zo dňa 12. marca 2002.

⁴⁹¹ K tomu pozri bližšie DEAK, D.: Retroactivity and tax legislation – Hungary report, EATLP 2010, s. 4.

zabezpečovaní výberu daní a boji proti daňovým únikom. Európsky súd pre ľudské práva preto nepovažoval v prípade *A, B, C a D v. Spojené kráľovstvo*⁴⁹² za porušenie čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru retroaktívnu právnu úpravu týkajúcu sa umorovania daňových strát, ktorú štát zaviedol za účelom prevencie pred daňovými únikami. K obdobným záverom dospel súd aj v prípadoch, kedy neskoršou právnou úpravou došlo k „upresneniu“ obsahu zákonných ustanovení. O tom svedčia prípady *Voggenberger Transport GmbH v. Rakúsko*⁴⁹³ a *Nap Holdings UK Ltd v. Spojené kráľovstvo*⁴⁹⁴.

Vo veci *Di Belmonte v. Taliansko*⁴⁹⁵ posudzoval Európsky súd pre ľudské práva aplikáciu novej právnej úpravy zdanenia náhrady za vyvlastnenie aj na príjmy jednotlivca z tohto titulu, na ktoré mu vznikol nárok pred prijatím predmetnej úpravy, avšak náhrada mu bola vyplatená až po prijatí novej právnej úpravy len v dôsledku omeškania štátu so splnením povinnosti vyplatiť náhradu. Vo veci samej talianske súdy konečným rozhodnutím, ktoré nadobudlo právoplatnosť v roku 1991 prikázali príslušným orgánom štátu, aby vyplatili sťažovateľovi náhradu za vyvlastnené pozemky. Sťažovateľ sa následne ďalšími súdnymi konaniami musel domáhať vykonania predmetného rozsudku. Celková náhrada mu bola vyplácaná až do roku 1995. V decembri 1991, t.j. až po právoplatnosti rozsudku súdu, ktorým mu bola priznaná náhrada, taliansky parlament prijal zákon, podľa ktorého mali byť takéto náhrady pri vyplatení zdaňované sadzbou 20 %. Dovtedy tieto náhrady zdaneniu nepodliehali. Daňové orgány pri výplate predmetnej náhrady po účinnosti nového zákona, vyplatili náhradu zníženú o príslušnú daň. Vnútroštátne súdy nepovažovali takéto zdanenie za retroaktívne. Európsky súd pre ľudské práva tu konštatoval, že samotné retroaktívne aplikovanie novej právnej úpravy by samo o sebe neznamenovalo porušenie čl. 1 Dodatkového Protokolu č. 1, keďže tento nechráni pred retroaktívnou aplikáciou noriem daňového práva. Avšak v konkrétnom prípade nový zákon nadobudol účinnosť viac ako 7 mesiacov po právoplatnosti rozhodnutia súdu, ktorý o výške náhrady za vyvlastnenie rozhodol. Omeškanie príslušných štátnych orgánov s vykonaním rozsudku malo rozhodujúci vplyv na to, že náhrada bola vyplatená sťažovateľovi až po prijatí právnej úpravy umožňujúcej zdanenie takýto náhrad, napriek tomu, že sťažovateľ sa vo viacerých konaniach domáhal vykonania predmetného rozsudku. Zdanenie tejto náhrady na základe novej právnej úpravy bolo teda porušením spravodlivej rovnováhy medzi všeobecným záujmom spoločnosti a požiadavkou ochrany individuálnych základných práv.

V ďalšom posudzovanom prípade *Aguardino S. R. L. v. Moldavsko*⁴⁹⁶ daňové orgány dorubili daňovníkovi daňovú povinnosť na dani z pridanej hodnoty a uložili pokutu pre nezaplatenie tejto DPH. Spoločnosť sa proti rozhodnutiam daňových orgánov bránila pred vnútroštátnymi súdmi a tvrdila, že jej aktivity nepodliehali podľa zákona o slobodnej ekonomickej zóne tejto dani. Najvyšší súd Moldavska vyhovel jej námietke a zrušil napadnuté rozhodnutia daňových orgánov. O tri roky neskôr parlament prijal zákon, ktorým podal výklad ustanovení zákona o slobodnej ekonomickej zóne. Tento výklad bol odlišný od výkladu uplatneného súdom pri rozhodovaní o žalobe spoločnosti Aguardino. Následne daňové orgány požiadali vnútroštátny súd o obnovu súdneho konania. Ako dôvod uviedli nový výklad zákona poskytnutý parlamentom. O rok neskôr ústavný súd vyhlásil interpretačný zákon za protiústavný. Aguardino požiadalo Najvyšší súd o obnovu konania, v ktorom bolo vyhovené daňovým

⁴⁹² Rozhodnutie EKLP zo dňa 10. marca 1981, sťažnosť č. 8531/79.

⁴⁹³ Rozhodnutie EKLP zo dňa 12. októbra 1994, sťažnosť č. 21294/93.

⁴⁹⁴ Rozhodnutie EKLP zo dňa 12. apríla 1996, sťažnosť č. 27721/95.

⁴⁹⁵ Rozsudok ESELP *Di Belmonte v. Taliansko* zo dňa 16. marca 2010, sťažnosť č. 72638/01.

⁴⁹⁶ Rozsudok ESELP *Aguardino S. R. L. v. Moldavsko* zo dňa 27. septembra 2011, sťažnosť č. 7359/06.

orgánom, čo však tento odmietol. V podaní na Európsky súd pre ľudské práva sťažovateľ namieta porušenie práva pokojne užívať majetok a práva na spravodlivý proces tým, že zrušenie pôvodného rozhodnutia najvyššieho súdu, ktoré bolo v jeho prospech na základe návrhu daňových orgánov na obnovu konania bolo nezákonné, pretože následne prijatá legislatíva nemohla mať retroaktívne účinky na právoplatné súdne rozhodnutia. Európsky súd pre ľudské práva v danom prípade sťažovateľovi vyhovel. Z predmetného rozhodnutia je zrejmé, že hoci Európsky súd pre ľudské práva je pomerne ústretový k retroaktívnej aplikácii noriem daňového práva a ponecháva štátom skutočne veľmi široký priestor pre zabezpečenie cieľov fiškálnej politiky, neakceptuje však, aby neskoršia právna úprava (hoci majúca za cieľ len „sprasnenie výkladu“ skoršej právnej úpravy) mohla byť základom pre opätovne posudzovanie prípadov, pri ktorých už bola vytvorená prekážka *res iudicata*. Mimoriadne opravné prostriedky môžu, podľa jeho názoru, slúžiť len na odstránenie súdnych pochybení, nie však na nové preskúmanie rozhodnutí na základe neskoršej právnej úpravy.

Záverom je možné dodať, že pre posudzovanie zásahov štátu do základných práv a slobôd v oblasti zdaňovania, sú základné princípy právneho štátu nenahraditeľné. Pri ukladaní a vymáhaní daní Európsky súd pre ľudské práva i národné súdy skúmajú nielen legalitu a legitimitu týchto zásahov, ale ich opodstatnenosť posudzujú aj z hľadiska ich proporcionality, t. j. hľadania „spravodlivej rovnováhy“ medzi záujmami spoločnosti (v jej mene štátu zasahujúceho do základných práv a slobôd) a záujmami jednotlivca, do práv ktorého štát zasahuje. Je zrejmé, že zákonodarca má široký priestor pre rozhodovanie o predmete, miere a rozsahu zdanenia. Daňový systém je totiž nevyhnutným prostriedkom k materiálnej existencii štátu. Sústava daní však musí byť z hľadiska jej koncepcie i konkrétnej aplikácie transparentná, predvídateľná a primeraná. Predmetom prieskumu potom musí byť to, či dane a poplatky nie sú zneužívané alebo extrémne neproporcionálne. Takýmto príkladom by mohli byť dane, ktoré by mali prakticky konfiškačný efekt.⁴⁹⁷ Rovnako tak predmetom posudzovania je to, či právna úprava neumožňuje svojvoľné alebo diskriminujúce ukládanie daní. Z hľadiska ústavnej konformity príslušných daňových noriem však nemožno posudzovať racionalitu, efektivitu, či sociálne a iné funkcie daní.

2.5. Ústavnoprávne aspekty spoplatnenia osôb

2.5.1. Poplatky a ich charakteristika

Vo všeobecnosti možno *poplatky* vymedziť ako peňažné platby, ktoré sú povinné platiť fyzické a právnické osoby v súvislosti s činnosťou príslušného orgánu vyvíjanou na ich podnet alebo v ich záujme do príslušného verejného rozpočtu.⁴⁹⁸ Sú to verejné dávky, ktoré štát a samospráva ukládajú jednotlivcom takým spôsobom a v takej autoritatívne ustanovenej miere ako osobitné príspevky na úhradu nákladov týchto inštitúcií, v akej miere ich úkony týchto jednotlivcov vyvolali.⁴⁹⁹ Väčšinou ide o nepravidelné peňažné platby vyberané do

⁴⁹⁷ K tomu pozri napríklad nález ÚS ČR Pl. ÚS 7/03, rozhodnutie nemeckého Spolkového ústavného súdu 2 BvL 37/91, tiež rozsudok EStP N. K. M. v. Maďarsko zo dňa 14. mája.2013, sťažnosť č. 66529/11.

⁴⁹⁸ KRÁLIK, J. – JAKUBOVIČ, D.: Poplatky v Slovenskej republike a ich právna úprava. In: Finančnoprávne epištoly. Medzinárodný finančnoprávny zborník k nedožitým 80. narodeninám Prof. JUDr. Jordána Giráška, DrSc. Bratislava : EPOS 2005, s. 280.

⁴⁹⁹ PAULIČKOVÁ, A – BAKEŠ, M. a kolektív: Finančné právo na Slovensku a v Čechách, Bratislava : Eurounion 2007, s. 135.

verejného rozpočtu alebo peňažného fondu verejnoprávneho charakteru spravidla na základe určitého rozhodnutia.

Tieto povinné platby sa uskutočňujú za určitých zákonom stanovených podmienok. Považujú sa za istý ekvivalent činnosti orgánu štátu alebo iného verejno-právneho subjektu. Poplatky tak plnia úhradovú funkciu a majú zaistiť, aby žiadatelia aspoň čiastočne prispeli na úhradu nevyhnutných výdavkov, čím postihujú majetkový prírastok alebo majetkové výhody plynúce z realizácie udelených oprávnení.

Zároveň sa však musí uplatniť *princíp dostupnosti*, aby konanie bolo pre žiadateľov finančne dostupné.⁵⁰⁰ Uvedený princíp súvisí s určením poplatku v primeranej výške, čo znamená, že zákonodarca nesmie výškou jednotlivých poplatkov znemožniť prístup k poplatkovým úkonom.

Na druhej strane stanovenie poplatkov nemožno chápať ako obmedzenie možnosti dať podnet na vykonanie úkonu príslušným orgánom. Ústava Slovenskej republiky ako aj Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd totiž nezakotvujú, že štátne orgány a orgány územnej samosprávy by mali vykonávať ich činnosť bez odplaty.

Poplatky súčasne plnia rôzne *funkcie* ako najmä fiskálna (akumulačná), redistribučná, regulačná a stimulačná. Jednotlivé funkcie sú odrazom účelu poplatkov.

Fiskálnou funkciou sa rozumie zhromažďovanie finančných prostriedkov do verejných rozpočtov, ktoré sú následne prerozdeľované (*funkcia redistribučná*) tak, aby bol zabezpečený prirodzený chod a fungovanie štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy. Za jednu z najdôležitejších funkcií možno považovať *regulačnú funkciu*, ktorou sa obmedzujú zbytočné podania a zaťažovanie vykonávateľov spoplatnených úkonov. Poplatkami sa nahrádzajú náklady iba čiastočne, pričom ďalšie finančné zdroje plynú vykonávateľom poplatkových úkonov z verejných rozpočtov. Regulačnou funkciou sa tak nepriamo zamedzuje plytvaniu finančných prostriedkov, ktoré možno využiť na iné účely.

Poplatky sú *obdobnými peňažnými platbami ako dane*. Vyznačujú sa spoločnými ako aj rozdielnymi znakmi. Základnou funkciou daní a poplatkov je zabezpečovanie rozpočtových príjmov. V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že poplatky sú iba subsidiárnym, resp. doplnkovým zdrojom príjmov, pretože rozhodujúcim zdrojom príjmov peňažných fondov sú príjmy z daní. Finančné zabezpečenie fungovania štátu a orgánov územnej samosprávy je totiž hlavným cieľom daní. Napriek odlišnému podielu na príjmoch verejných rozpočtov dane a poplatky majú mnohé spoločné znaky ako napríklad povinnosť ich platenia, jednostrannosť ich ukladania zo strany štátu alebo iného verejnoprávneho subjektu, adresnosť určenia a pod. Na druhej strane *dane a poplatky sa aj značne odlišujú*. Poplatky na rozdiel od daní rešpektujú požiadavku priamej reciprocitu, pretože sú istým ekvivalentom činnosti štátneho orgánu alebo iného verejno-právneho subjektu. Majú skôr charakter jednorazových platieb a sú čiastočnou odplatom za služby orgánov, ktoré ich uskutočňujú. Poplatky však uspokojujú iba časť potrieb subjektov, ktoré uskutočňujú úkony alebo konanie podliehajúce poplatkovej povinnosti, a preto sú iba doplnkovým zdrojom príjmov.⁵⁰¹

Vzhľadom na rôznorodosť poplatkov a systém orgánov, ktoré ich vyberajú, rozlišujeme poplatkovú sústavu a poplatkový systém.

Sústavou poplatkov rozumieme vo všeobecnosti súhrn poplatkov vyberaných na určitom území a v určitom časovom období.

⁵⁰⁰ BABČÁK, V.: Daňové právo Slovenskej republiky. Bratislava : Epos 2010, s. 21 – 22.

⁵⁰¹ BABČÁK, V.: Slovenské daňové právo. Bratislava : Epos 2012, s. 29 – 31.

Základným členením je rozlišovanie poplatkov na štátne a miestne. Uvedené členenie vychádza z miesta určenia poplatkov, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu alebo rozpočtov územnej samosprávy.

Na Slovensku sa uplatňujú aj ďalšie platby, ktoré sú označované ako poplatky. Majú buď sankčnú povahu alebo ekologický charakter alebo sú ukladané ako čiastočná náhrada za služby poskytované prijímateľom služby, ako náhrada časti nákladov spojených s činnosťou toho orgánu, ktorý ich uložil atď. Vzhľadom na to, že tieto poplatky nie sú príjmom štátneho rozpočtu ani rozpočtov územnej samosprávy, ale väčšinou príjmom verejnoprávnych inštitúcií, v ich prípade sa nejedná o poplatky štátne ani poplatky miestne, ale o poplatky verejnoprávnych inštitúcií a rôzne iné poplatky. Na tieto poplatky však Ústava Slovenskej republiky nepamätá.

Vo vzťahu k poplatkom môžeme rozlišovať okrem poplatkovej sústavy aj *poplatkový systém*, pod ktorý možno zaradiť poplatkovú sústavu, právne a organizačne usporiadaný systém orgánov, ktoré zabezpečujú ukladanie, vyberanie a vymáhanie poplatkov a ďalšie súvisiace činnosti ako aj systém nástrojov, metód a pracovných postupov, ktoré tieto orgány a inštitúcie uplatňujú. Z uvedeného vyplýva, že poplatkový systém predstavuje širší pojem ako poplatková sústava.⁵⁰²

2.5.2. Pramene právnej úpravy – všeobecne

Právna úprava poplatkov je zakotvená nielen v Ústave Slovenskej republiky a v osobitných zákonoch, ale aj v zákone č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd. Základným prameňom právnej úpravy poplatkov je Ústava Slovenskej republiky.

V čl. 59 Ústavy Slovenskej republiky je upravené rozdelenie daní a poplatkov na štátne a miestne.

Týmto rozdelením sa deklaruje, že nie je možné uložiť iné verejné dávky, ktoré nemajú charakter daní a poplatkov. V uvedenom článku je upravené aj ukladanie daní a poplatkov, a to zákonom alebo na základe zákona. Účelom je vylúčenie svojvôle a preto možno ukladať iba dane a poplatky, ktoré sú uložené zákonom alebo všeobecne záväzným právnym predpisom s nižším stupňom právnej sily vydaným na základe zákona.

Výška daní a poplatkov, spôsob ich ukladania, postup pri ich vyberaní a inštitucionálny rámec je ponechaný na iné právne normy, nakoľko v Ústave Slovenskej republiky je upravené iba samotné zavedenie daní a poplatkov. Znenie čl. 59 Ústavy Slovenskej republiky neumožňuje rozšíriť jeho úpravu na iné verejné dávky a príspevky. Z uvedeného vyplýva, že verejné dávky a príspevky, ktoré nemajú charakter daní a poplatkov, v súlade s čl. 59 nemožno vôbec ukladať. Je pritom irelevantné, či sa iná verejná dávka alebo príspevok uloží zákonom, na základe zákona alebo celkom mimoprávne, pretože vždy pôjde o verejnú dávku odporujúcu Ústave Slovenskej republiky, a to napriek tomu, že by bola označovaná ako povinná platba.⁵⁰³

V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti čl. 94 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorého zmysle každý občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, má právo sa zúčastniť na referende. Toto oprávnenie umožňuje občanom rozhodovať o dôležitých otázkach verejného záujmu. Na druhej strane čl. 93 ods.

⁵⁰² BABČÁK, V.: Slovenské daňové právo. Bratislava : Epos 2012, s. 39 – 40.

⁵⁰³ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín : Heuréka 2007, s. 609 – 610; ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 392.

3 Ústavy Slovenskej republiky obsahuje negatívne vymedzenie, podľa ktorého predmetom referenda nemôžu byť pokiaľ ide o finančno-právne nástroje dane, odvody a štátny rozpočet. Výluka z rozhodovania o uvedených dôležitých otázkach je odzrkadlením nevyhnutnosti zabezpečenia stability finančno-právnej oblasti.

Ďalším prameňom poplatkového práva je Listina základných práv a slobôd. Právna úprava dotýkajúca sa finančno-právnej oblasti je zakotvená najmä v čl. 4 ods. 1, v ktorom je ustanovené, že povinnosti môžu byť ukladané iba na základe zákona, v jeho medziach a len pri zachovaní základných práv a slobôd ako aj v čl. 11 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého dane a poplatky možno ukladať len na základe zákona. Dane a poplatky predstavujú významnú právomoc štátnej moci obmedzovať vlastníctvo a zasahovať do veľkosti súkromného majetku osôb. Táto zvrchovanosť štátu však nemôže byť neobmedzená, a preto je nevyhnutné, aby zákonodarca podložil svoje rozhodnutia objektívnymi a racionálnymi kritériami.⁵⁰⁴ Právomoc zákonodarnej moci znamená rozhodovanie o predmete a výške daní a poplatkov, čo je v konečnom dôsledku úlohou politických strán, ktoré nesú za svoje rozhodnutia politickú zodpovednosť. Listina základných práv a slobôd a Ústava Slovenskej republiky určujú základné zásady ukladania daní a poplatkov, avšak nezaručujú nemožnosť vykonania iracionálnych rozhodnutí zo strany politickej moci. V prípade porušenia zásady proporcionality má právomoc odstrániť neúmerne zaťaženie svojou rozhodovacou činnosťou súdna moc, ktorá je oprávnená rozhodovať o dopade týchto povinností. Ak konanie zákonodarcu predstavuje taký vážny zásah do práv subjektu, ktorý znemožňuje jeho pôsobenie, resp. existenciu, musí byť tento protiprávny stav odstránený. Napriek tomu, že dane a poplatky sú verejnoprávnym povinným peňažným plnením, a teda sú zásahom do vlastníckeho práva povinného subjektu, nepredstavujú zásah do vlastníctva chráneného ústavným poriadkom.⁵⁰⁵ Finančno-právne ustanovenia týkajúce sa poplatkov sú obsiahnuté aj vo všeobecne záväzných právnych predpisoch nižšej právnej sily ako je Ústava Slovenskej republiky, ktoré však musia byť v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a jej základnými princípmi. Tieto sú ovplyvňované právom Európskej únie, ktoré má vplyv na úpravu právnych vzťahov a smerovanie jednotlivých odvetví práva na Slovensku.

Ústava Slovenskej republiky zakotvuje základné delenie poplatkov na štátne a miestne. Do sústavy štátnych poplatkov patria *správne poplatky* upravené zákonom NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a *súdne poplatky*, ktoré zakotvuje zákon č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov. K *miestnym poplatkom* zaraďujeme miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady upravený zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

Napriek ústavnému rozdeleniu poplatkov na štátne a miestne poznáme aj *ekologické poplatky a iné poplatky*. V bežnej praxi sa možno stretnúť s poplatkami, ktoré sa však iba nazývajú poplatkami. Tieto sa totiž nepovažujú za inštitúty finančného práva, ale sú iba úhradou dohodnutej zmluvnej ceny, jej príslušenstva alebo sankcie. Do tejto skupiny sa zaraďujú napríklad bankové poplatky. Ako poplatky sa v mnohých prípadoch označujú aj platby, ktoré však nemajú charakteristické črty poplatkov patriacich do poplatkovej sústavy. Ide o platby poplatkového charakteru. Uvedené peňažné povinnosti sú sice ukladané zákonom

⁵⁰⁴ KLÍMA, K. a kolektív: Komentár k Ústave a Listině. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2005, 1 s. 686 – 687.

⁵⁰⁵ WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 321.

alebo na základe zákona vo vopred stanovenej výške, ale sú odvádzané v prospech iných ako verejných rozpočtov.⁵⁰⁶

2.5.3. Správne poplatky

Právna úprava správnych poplatkov je zakotvená v zákone NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

Uvedený zákon upravuje správne poplatky, ktoré sa platia za *úkony a konania orgánov štátnej správy, vyšších územných celkov, obcí, štátnych archívov a Datacentra*. Zákonodarca pri stanovovaní výšky poplatkov nie je viazaný skutočnými nákladmi správneho orgánu spojenými s vykonaním úkonu, ale riadi sa vlastnou úvahou a zásadami dostupnosti a hospodárnosti.⁵⁰⁷ *Predmetom správnych poplatkov sú úkony a konania správnych orgánov uvedené v sadzobníku správnych poplatkov, ktorý tvorí prílohu zákona.*⁵⁰⁸ Správne poplatky sú odvetvovo rozdelené podľa jednotlivých častí verejnej správy. Ich výpočet je taxatívny, a preto podobne ako pri súdnych poplatkoch je *vylúčená analógia pri ich ukladaní*. Každá položka obsahuje vymedzenie úkonu alebo konania, ktoré je predmetom spoplatnenia a sadzbu poplatku. Niektoré položky okrem toho obsahujú oslobodenie, ktoré sa vzťahuje na určitý subjekt, okruh subjektov alebo na predmet, poznámky, v ktorých sú uvedené niektoré podrobnosti spoplatňovania, splnomocnenie pre správny orgán v uvedených prípadoch znížiť alebo zvýšiť poplatok do určitej sumy alebo násobku sadzby.⁵⁰⁹ Poplatky sú príjmom štátneho rozpočtu, rozpočtov vyšších územných celkov alebo rozpočtov obcí podľa toho, ktorý správny orgán vykonal úkon alebo uskutočnil konanie.

V záujme právnej istoty je určený okruh subjektov, ktoré sa v zmysle zákona o správnych poplatkoch považujú za poplatníkov.⁵¹⁰ Z ústavnoprávneho hľadiska je dôležité zakotvenie *zákonného osobného a vecného oslobodenia od správnych poplatkov*. V predmetnom zákone sú taxatívnym spôsobom vymedzené právnické a fyzické osoby, úkony a konania, ktoré sú oslobodené od poplatkov.⁵¹¹ *Oslobodenie úkonov súvisiacich s vykonávaním všeobecne*

⁵⁰⁶ Blížšie pozri SIDAK, M. – DURAČINSKÁ, M. a kolektív: Finančné právo. Bratislava : C. H. Beck 2012, s. 246 – 247, 262 – 263.

⁵⁰⁷ SIDAK, M. – DURAČINSKÁ, M. a kolektív: Finančné právo. Bratislava : C. H. Beck 2012, s. 257.

⁵⁰⁸ Sadzobník sa delí na jednotlivé časti a položky. Ide o nasledovné časti verejnej správy: všeobecná správa, vnútorná správa, pôdohospodárstvo, veterinárna správa, stavebná správa, doprava, elektronické komunikácie, finančná správa a obchodná činnosť, colníctvo, životné prostredie, banská činnosť, výbušniny, výbušné predmety a munícia, bezpečnosť práce a technické zariadenia, hospodárska súťaž, puncovníctvo, priemyselné práva, metrologia a posudzovanie zhody, konzulárne poplatky, štatistika, elektronický podpis, poštová činnosť, ochrana utajovaných skutočností, ochrana osobných údajov, výkon verejnej moci elektronicky.

⁵⁰⁹ KRÁLIK, J. – JAKUBOVIČ, D.: Poplatky v Slovenskej republike a ich právna úprava. In: Finančné právne epištoly. Medzinárodný finančnoprávny zborník k nedožitým 80. narodeninám Prof. JUDr. Jordána Giráška, DrSc. Bratislava : EPOS, 2005. s. 283.

⁵¹⁰ Podľa § 3 zákona o správnych poplatkoch je poplatníkom právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá dála podnet na úkon alebo konanie, ak zákon o správnych poplatkoch neustanovuje inak. Ak je poplatníkom niekoľko, sú povinní zaplatiť poplatok spoločne a nerozdielne.

⁵¹¹ Podľa § 4 zákona o správnych poplatkoch sú od poplatkov oslobodené štátne orgány, obce, vyššie územné celky a rozpočtové organizácie, Slovenský pozemkový fond pri úkonoch a konaniach, ktoré vykonáva v mene Slovenskej republiky, diplomatickí zástupcovia poverení v Slovenskej republike, konzuli z povolania a ďalšie osoby, ktoré podľa medzinárodného práva požívajú výsady a imunity za predpokladu, že je zaručená vzájomnosť, súdy, prokuratúra, orgány činné v trestnom konaní, notári pri výkone funkcie súdneho komisára podľa osobitného predpisu, exekútori pri výkone exekúcie podľa osobitného predpisu, Slovenský Červený kríž pri plnení úloh podľa osobitného predpisu a právnická osoba so 100 % -nou majetkovou účasťou štátu na účely preverenia údajov poskytnutých osobami, ktoré boli zaradené do programu poskytovania pomoci štátu občanom, ktorí stratili schopnosť spláčať úver na bývanie v dôsledku hospodárskej krízy. Vecné oslobodenie od správnych poplatkov zahŕňa úkony súvisiace

záväzných právnych predpisov o slobodnom prístupe k informáciám je deklarovaním práva na informácie zaručeného v čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého právo na informácie je zaručené.

V súvislosti s právnou úpravou vzniku poplatkovej povinnosti je potrebné uviesť, že poplatky sú určené v sadzobníku pevnou sumou alebo percentuálnou sadzbou zo základu poplatku. Podľa § 8 zákona o správnych poplatkoch správne poplatky určené *pevnou sumou sa platia bez výzvy a sú splatné pri podaní*, ktoré smeruje k vykonaniu úkonu alebo k uskutočneniu konania, ak pri jednotlivých položkách sadzobníka nie je ustanovené inak. Podaním vzniká zároveň poplatková povinnosť. Ak nebol poplatok zaplatený pri podaní alebo v určenej sume, je splatný do 15 dní odo dňa doručenia písomnej výzvy na jeho zaplatenie. Výzva na zaplatenie správneho poplatku sa považuje za opätovnú možnosť zaplatiť poplatok v zákonom stanovenej lehote. Poplatky určené v sadzobníku *percentuálnou sadzbou sa platia pred vykonaním úkonu* na základe písomnej výzvy a sú splatné do 15 dní odo dňa doručenia písomnej výzvy na ich zaplatenie, ak pri jednotlivých položkách sadzobníka nie je ustanovené inak. V prípade nezaplatenia správneho poplatku pri podaní podnetu alebo v určenej sume ani do 15 dní odo dňa doručenia písomnej výzvy správneho orgánu na jeho zaplatenie, *správny orgán úkon nevykoná a konanie zastaví* vydaním rozhodnutia o zastavení konania pre nezaplatenie poplatku. Proti tomuto rozhodnutiu sa však nemožno odvolať. V porovnaní so súdnymi poplatkami ide o odlišnú úpravu. Z toho dôvodu sa naskytá otázka, či neprípustnosť podania odvolania neznemožňuje riadne uplatňovanie práv poplatníka.

Za prostriedok ochrany práv poplatníka možno považovať aj ustanovenie *o vrátení správneho poplatku* upravené v § 10 zákona o správnych poplatkoch. Správny orgán, ktorý poplatok vybral, vráti ho *v plnej výške*, ak sa nemohol vykonať úkon alebo uskutočniť konanie bez zavinenia poplatníka v lehote ustanovenej podľa osobitného predpisu alebo ak bol poplatok zaplatený bez toho, aby bol na to poplatník povinný, ak pri jednotlivých položkách nie je ustanovené inak. Zákonodarcu pritom ustanovuje na vrátenie poplatku alebo preplatku lehotu 30 dní. Pre prípad omeškania s vrátením poplatku alebo preplatku je zakotvená povinnosť zaplatiť poplatníkovi úrok z omeškania. Na druhej strane ak sa úkon nevykonala alebo konanie sa neuskutočnilo z dôvodov na strane poplatníka, správny orgán, ktorý poplatok vybral, môže na žiadosť poplatníka rozhodnúť o vrátení poplatku, najviac však *vo výške 65 % zo zaplateného poplatku*. Nárok na vrátenie poplatku alebo doplatku je časovo obmedzený, a to uplynutím troch rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom bol poplatok zaplatený.

V uvedenom kontexte je významné *zakotvenie lehôt pre zánik práva* správneho orgánu *vybrať a povinnosť* poplatníka *zaplatiť poplatok alebo doplatok a práva* správneho orgánu *vyháňať poplatok alebo doplatok*. *Právo správneho orgánu vybrať a povinnosť poplatníka zaplatiť poplatok* zanikne uplynutím troch rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom sa vykonali úkony alebo uskutočnilo konanie alebo v ktorom nastali iné skutočnosti rozhodujúce pre vybratie poplatku a na zaplatenie poplatku. V právnej úprave je zakotvené aj *právo správneho orgánu vybrať a povinnosť poplatníka uhradiť doplatok*, tzn. rozdiel medzi zaplateným poplatkom a poplatkom určeným v sadzobníku, ktoré zanikne po uplynutí troch rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom bol pôvodný poplatok zaplatený. *Princíp*

s vykonávaním všeobecne záväzných právnych predpisov o sociálnom zabezpečení vrátane dôchodkového zabezpečenia a nemocenského poistenia (zabezpečenia), štátnych sociálnych dávok a sociálnej pomoci, o priestupkoch a o slobodnom prístupe k informáciám. Od poplatkov sú ďalej oslobodené úkony a konania vykonané a uskutočnené v dôsledku živelnjej pohromy a úkony, o ktorých tak určuje medzinárodná zmluva alebo medzinárodná dohoda, ktorými je Slovenská republika viazaná.

právnej istoty sa taktiež uplatňuje pri právnej úprave vymáhania poplatku ako aj doplatku. *Právo správneho orgánu vymáhať poplatok alebo doplatok* zanikne po uplynutí troch rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom bol poplatok alebo doplatok splatný. Ak správny orgán vykoná úkon na vybratie poplatku, doplatku alebo na ich vymáhanie a ak o tom upovedomí poplatníka, začína plynúť nová trojročná lehota od konca kalendárneho roka, v ktorom sa takýto úkon vykonal. Právo správneho orgánu vymáhať poplatok alebo doplatok zanikne najneskôr uplynutím desiatich rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom sa vykonali úkony alebo uskutočnilo konanie alebo v ktorom nastali iné skutočnosti rozhodujúce pre vybratie poplatku a na zaplatenie poplatku. Splatný poplatok alebo splatný doplatok vymáha správny orgán, ktorý vykonal úkon alebo uskutočnil konanie.

Zákon o správnych poplatkoch bol priebežne novelizovaný tak, ako si to vyžiadali zmeny právnych predpisov, ktoré upravujú jednotlivé úseky činnosti štátnej správy. Zmeny a doplnenia zákona sa týkali konkrétneho vecného obsahu vykonávaných úkonov a konaní správnych orgánov ako aj úprav sadziieb správnych poplatkov. V mnohých prípadoch bolo príčinou novelizácií prehodnotenie úrovne platných sadziieb poplatkov, ktoré pri viacerých úkonoch a konaniach už nezohľadňovali skutočne vynaložené náklady príslušných orgánov. Uvedenými zmenami sa očakával vyšší príjem z vyberania poplatkov do štátneho rozpočtu. Zakotvenie správnych poplatkov je možné iba v takej výške, aby sa neobmedzilo právo na prejednanie vecí pred správnymi orgánmi. Na druhej strane je nevyhnutné konštatovať, že zákon o správnych poplatkoch upravuje aj ustanovenia o oslobodení, ktoré sú spolu s ustanoveniami o vrátení poplatkov a lehotami pre zánik práva vybrať, vymáhať ako aj platiť poplatky prostriedkom na ochranu práv poplatníkov.

2.5.4. Súdne poplatky

Podstatou súdnych poplatkov je ich vyberanie za jednotlivé úkony alebo konanie súdov, ak sa vykonávajú na návrh a za úkony orgánov štátnej správy súdov a prokuratúry, ktoré sú uvedené v sadzobníku súdnych poplatkov a poplatku za výpis z registra trestov. Poplatky sa však vyberajú aj za konanie a úkony vykonávané bez návrhu v prospech poplatníka. Táto možnosť prichádza do úvahy iba v prípade, ak je to v sadzobníku výslovne uvedené. Účelom súdnych poplatkov je čiastočná náhrada nákladov zo strany účastníkov konania v súvislosti so súdnym konaním. Súčasne majú zabrániť neodôvodneným a zbytočným súdnym sporom, pretože v prípade neúspechu nebude navrhovateľovi súdny poplatok vrátený. Pri skúmaní súdnych poplatkov sa naskytá otázka možného obmedzenia práva na súdnu ochranu, ktoré je garantované v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého sa každý môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podobne je toto právo vymedzené v čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Dohovor v čl. 6 ustanovuje, že každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. V súvislosti s podmienenosťou prístupu k súdnej ochrane úhradou finančnej čiastky v určitej výške je potrebné zaoberať sa skutočnosťou, či by uvedené mohlo viesť k znemožneniu práva na prístup k súdu.

Touto podmienkou sa zaoberal aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý v náleze sp. zn. ÚS 4/1999 deklaroval, že „*Dohovor zaručuje každému právo na prístup k súdu*, ako

aj konkrétne procesné garancie v konaní pred súdom, súčasne ale nezaručuje aj právo na bezplatné súdne konanie. Právo na bezplatné súdne konanie v občianskych veciach nie je zahrnuté medzi tie práva, ktorých garantovanie Dohovor zaručuje. Ak teda samotný Dohovor právo na bezplatné súdne konanie negarantuje, v nesúlade s ním sa nemôže ocitnúť vnútroštátna právna úprava niektorej z jeho zmluvných strán len preto, že pre konkrétne súdne konanie stanovuje súdne či iné poplatky. Ústavný súd súčasne vyslovil, že Ústava Slovenskej republiky v čl. 46 ods. 1 negarantuje právo na bezplatné súdne konanie a z toho dôvodu nie je možné považovať právnu úpravu, ktorá podmieňuje súdnu a inú právnu ochranu úhradou súdneho alebo iného poplatku za nesúladnú s uvedeným článkom Ústavy Slovenskej republiky.⁵¹² Táto vec je prejednaná aj Európskym súdom pre ľudské práva, ktorý v rozsudku *Henryk Kreuz v. Poľsko*⁵¹³ uviedol, že záujmy riadneho chodu justície môžu odôvodňovať zavedenie finančného obmedzenia na prístup jednotlivca k súdu. Súd sa tiež domnieva, že podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru splnenie povinnosti zabezpečiť efektívne právo na prístup k súdu neznamená len absenciu zasahovania, môže však vyžadovať rôzne formy pozitívneho konania na strane štátu, nepredstavuje ani nešpecifikované právo jednotlivca získať bezplatnú právnu pomoc od štátu v spore, navyše z tohto ustanovenia nemôže byť odvodené ani právo na bezplatné súdne konanie, a preto požiadavku zaplatiť súdny poplatok v súdnom konaní nemožno pokladať za obmedzenie práva na prístup k súdu.⁵¹⁴ Podobne boli tieto výroky Európskeho súdu pre ľudské práva deklarované v rozhodnutiach vo veci *Brualla Gómez de la Torre v. Španielsko* z 19.12.1997 ako aj vo veci *Airey v. Írsko* z 9.10.1979.

Podľa § 5 zákona o súdnych poplatkoch poplatková povinnosť vzniká v taxatívne ustanovených prípadoch, a to napríklad podaním návrhu, odvolania a dovolania, schválením zmieru v zmierovacom konaní, spísaním podania do zápisnice pred súdom, vydaním rozhodnutia o dedičstve a podaním námietky zaujatosti účastníkom konania podľa osobitného predpisu.⁵¹⁵ V kontexte platnej judikatúry poplatková povinnosť podľa zákona o súdnych poplatkoch vzniká podaním návrhu a je zročná týmto okamihom. Súd môže súdny poplatok vyrubiť a vymáhať až po vzniku poplatkovej povinnosti. Je potrebné mať pritom na zreteli, že v zmysle ústavnej zásady vyjadrenej v čl. 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá sa premietla aj do ustanovenia § 1 zákona o súdnych poplatkoch, t.j. sadzobník súdnych poplatkov umožňuje vznik právnej skutočnosti predpokladanej v ustanovení § 5 zákona o súdnych poplatkoch tým, že v tomto čase ustanovuje pre tento prípad sadzbu súdneho poplatku.⁵¹⁶ Pri ukladaní povinnosti zaplatiť súdny poplatok *nie je možné využívať analógiu*, čo znamená, že je prípustné ukladať iba súdne poplatky za poplatkové úkony taxatívne určené zákonom a nie je možné túto povinnosť akokoľvek rozširovať. K neprípustnosti analógie sa vyjadril Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí sp. zn. 4 Cdo 39/2007, podľa ktorého analogické určovanie výšky súdneho poplatku neprichádza do úvahy, pretože v zmysle článku 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, a ak zákon o súdnych poplatkoch ukladá poplatkové povinnosti, musia byť tieto

⁵¹² Podmieňovaním súdnej ochrany uhradením súdneho poplatku a porušením práva na súdnu ochranu sa Ústavný súd Slovenskej republiky zaoberal aj v uznesení sp. zn. IV. ÚS 18/04-30, sp. zn. I. ÚS 176/03, sp. zn. I. ÚS 71/02 a v náleze sp. zn. PL. ÚS 38/1999.

⁵¹³ Bližšie pozri: rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva *Kreuz v. Poľsko* z 19. júna 2001 č. 28249/95, *Tolstoy Miloslavsky v. Veľká Británia* č. 18139/91 a *AIT-Mohub v. Francúzsko* č. 22924/93.

⁵¹⁴ SIDAK, M. – DURČINSKÁ, M. a kolektív: Finančné právo. Bratislava : C. H. Beck 2012, s. 248 – 249.

⁵¹⁵ Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

⁵¹⁶ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžf/37/2010 zo 4. augusta 2011.

povinnosti stanovené jasne a jednoznačne. K tejto veci sa vyjadril aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. IV. ÚS 387/2010 z 25. novembra 2010, ktorým potvrdil, že úprava poplatkovej povinnosti predstavuje jeden zo základných aspektov podmieňujúcich právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ak zákon v tomto smere ustanovil pevné a jasné pravidlá umožňujúce prístup k súdu splnením v ňom obsiahnutých podmienok, potom tieto podmienky musí akceptovať nielen každý, kto sa dovoľáva práva na súdnu ochranu, ale rovnako a v neposlednom rade aj štát prostredníctvom orgánov súdnej moci. Vzhľadom na uvedené, *ak je účastníkovi konania v rozpore so zákonom č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch v znení neskorších predpisov ukladaná poplatková povinnosť tam, kde ju nemá, predstavuje takýto zásah zo strany štátu spravídla i zásah do jeho základného práva na súdnu ochranu* zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ale rovnako aj porušenie čl. 12 ods. 1, no najmä čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.⁵¹⁷ *Z pohľadu ústavnoprávneho* je nutné ustanoviť podmienky, pri ktorých splnení má nesprávna aplikácia jednoduchého práva všeobecnými súdmi za následok porušenie základných práv a slobôd. Základné práva a slobody v oblasti jednoduchého práva pôsobia ako regulatívne idey, na ktoré obsahovo nadväzujú komplexy noriem jednoduchého práva. Porušenie niektorej z týchto noriem, a to v dôsledku svojvoľe alebo interpretácie, ktorá je v extrémnom rozpore s princípmi spravodlivosti, zakladá porušenie na základnom práve a slobode.⁵¹⁸

V nadväznosti na poplatkovú povinnosť je nevyhnutné zaoberať sa osobou povinnou platiť súdny poplatok, t. j. poplatníkom. *Poplatníkom* je žiadateľ úkonu, ktorý by sa inak bez jeho žiadosti a vyvíjanej aktivity nekonal a neudial.⁵¹⁹ V zmysle citovaného zákona sa

⁵¹⁷ Ukladaním poplatkovej povinnosti a neprípustnosťou analógie sa súhrnne zaoberal Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. III. ÚS 183/2012-10 zo dňa 2. mája 2012. Ústavným súdom bola prerokovaná sťažnosť, ktorou účastník konania namietal porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu zakotveného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Krajského súdu v Bratislave č. k. 9 Co 285/11-24 zo dňa 30. novembra 2011. Sťažovateľ namietal, že rozhodnutiami všeobecných súdov boli porušené články Ústavy, Listiny a Dohovoru o práve na spravodlivý proces a o práve na prístup k súdu. Poukázal pritom na právny záver Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 4 Cdo 39/2007 z 29. marca 2007, podľa ktorého sa *súdne poplatky nevyberajú za konania, ktoré nie sú uvedené v sadzobníku súdnych poplatkov* a v prílohe zákona č. 71/1992 Z. z. o súdnych poplatkoch. Podľa záveru prijatého súdom v takom prípade poplatková povinnosť nevzniká a *analogické určenie výšky súdneho poplatku neprichádza do úvahy*, pretože v zmysle článku 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky možno dane a poplatky ukladať zákonom a na základe zákona a ak zákon ukladá poplatkové povinnosti, musia byť tieto povinnosti stanovené jasne a jednoznačne. Pokiaľ tomu tak nie je, zodpovedá ústavne konformnému výkladu zákona o súdnych poplatkoch záver rešpektujúci zásadu „v pochybnostiach v prospech poplatníka,“ t. j. záver, že poplatková povinnosť v týchto prípadoch nevznikla. Tým, že všeobecné súdy rozhodli v rozpore so zákonom o súdnych poplatkoch a v rozpore s právnym názorom obsiahnutým v cit. rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky malo za následok, že sťažovateľovi zamedzili možnosť uplatniť si svoje právo na spravodlivý proces, ktoré je garantované Ústavou, Listinou a Dohovorom. Sťažovateľ v konaní netvrdil, že uloženie poplatkovej povinnosti v predmetnej občiansko-právnej veci samo o sebe je v rozpore s článkom 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ani s právom na prístup k súdu chráneným v článku 6 ods. 1 Dohovoru. Sťažovateľ tvrdil, že porušením zákona o súdnych poplatkoch všeobecnými súdmi došlo k porušeniu jeho práva na prístup k súdu, a tak i k porušeniu práva na spravodlivý proces, pričom mu súdy neumožnili, aby bola jeho vec prejednaná. Urobili tak nezákonnými rozhodnutiami o zastavení konania a potvrdením prvostupňového rozhodnutia nerešpektovali zákon o súdnych poplatkoch a jeho prílohu (sadzobník) platnú v čase vzniku poplatkovej povinnosti. V konečnom dôsledku to z pohľadu sťažovateľa znamená, že všeobecné súdy de facto odmietli poskytnúť ochranu jeho základnému právu na súdnu ochranu.

⁵¹⁸ II. ÚS 560/2001 (ÚS ČR) in: HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer 2014, s. 73.

⁵¹⁹ SIDAK, M. – DURÁČINSKÁ, M. a kolektív: Finančné právo. Bratislava : C. H. Beck 2012, s. 249.

za poplatníka považuje najmä navrhovateľ poplatkového úkonu, ak je podľa sadzobníka ustanovený poplatok z návrhu, účastník zmierny uzavretého v zmiernovacom konaní, obidvaja účastníci v konaní o vyporiadanie bezpodielového spoluvlastníctva manželov alebo jedného z nich podľa rozhodnutia súdu, dlžníka v konkurznom alebo reštrukturalizačnom konaní, dediča v konaní o dedičstve a oprávneného a povinného v exekučnom konaní. Zákonodarca predchádza neúmernému zaťažovaniu poplatníka tým, že ak vznikne povinnosť zaplatiť poplatok viacerým poplatníkom, poplatok platia spoločne a nerozdielne. To znamená, že ak napríklad viacerí navrhovatelia podajú návrh na začatie konania a vznikne všetkým navrhovateľom podaním návrhu poplatková povinnosť a poplatok nezaplatia súčasne s podaním návrhu, súd doručí všetkým navrhovateľom výzvu na zaplatenie s doložkou, že poplatok sú povinní zaplatiť spoločne a nerozdielne. Zaplatením poplatku jedným z navrhovateľov zaniká v tomto rozsahu povinnosť ostatných navrhovateľov. Neprihádza pritom do úvahy, aby súd delil vyrubený poplatok medzi viacerých poplatníkov alebo zasielal výzvu len jednému z poplatníkov. Ak si však poplatníci nesplnia celú poplatkovú povinnosť, súd konanie zastaví.⁵²⁰

Zákon o súdnych poplatkoch upravuje v § 2 ods. 4 poplatkovú povinnosť v *prípade neúspechu v konaní o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu správneho orgánu*. Táto poplatková povinnosť je stanovená „za konanie“ a vzniká až následne podľa § 5 ods. 1 písm. h) zákona o súdnych poplatkoch a len za predpokladu neúspechu v konaní.⁵²¹ Tomu kto podal opravný prostriedok proti rozhodnutiu správneho orgánu a bol v konaní úspešný, teda poplatková povinnosť nevzniká.

Podľa právnej úpravy je poplatníkom aj ten, kto podal odvolanie, prípadne dovolanie. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa v rozsudku sp. zn. 4 Cdo 207/2011 zaoberal aj poplatkovou povinnosťou za podané dovolanie. Vyvodil záver, že poplatková povinnosť vzniká podaním dovolania *bez ohľadu na to, ktorým z taxatívne uvedených dovolacích dôvodov* uvedených v § 241 ods. 2 písm. a), b), c) Občianskeho súdneho poriadku je dovolanie *odôvodnené*. Pritom dôvody, ktorými je dovolanie odôvodnené, nie sú rozhodujúce pre určenie výšky súdneho poplatku. Ak je dovolanie podané z dôvodu, že rozhodnutie spočíva na nesprávnom právnom posúdení veci, neznamená to, že predmet dovolania nemožno oceniť peniazmi.⁵²²

Z ústavnoprávneho hľadiska je nevyhnutné poukázať na *oslobodenie od platenia súdnych poplatkov*. Oslobodenie od povinnosti platiť súdne poplatky predstavuje istý korektív, ktorý zbavuje určitú skupinu subjektov alebo určité druhy konaní od povinnosti platiť inak ustanovené súdne poplatky.⁵²³ V § 4 zákona o súdnych poplatkoch sú vymedzené súdne konania, ktoré sú oslobodené od súdneho poplatku a subjekty, na ktoré sa nevzťahuje poplatková povinnosť.⁵²⁴ Zákon o súdnych poplatkoch obsahuje zákonné vecné a osobné oslobodenie a v Občianskom súdnom poriadku je upravené fakultatívne oslobodenie,

⁵²⁰ HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer 2014, s. 23.

⁵²¹ Podľa § 5 ods. 1 písm. h) zákona o súdnych poplatkoch poplatková povinnosť vzniká v ostatných prípadoch nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu, ktorým sa povinnosť zaplatiť poplatok uložila v súvislosti s rozhodnutím vo veci samej.

⁵²² HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer 2014, s. 27.

⁵²³ SIDAK, M. – DURAČINSKÁ, M. a kolektív: Finančné právo. Bratislava : C. H. Beck 2012, s. 254.

⁵²⁴ V tejto veci Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 6 M Cdo 2/2011 výslovne uviedol, že pri vecnom oslobodení od poplatkovej povinnosti sa za žiadny procesný úkon urobený v tomto konaní súdny poplatok neplatí.

ktoré oprávňuje súdy priznať celkom alebo sčasti oslobodenie od súdnych poplatkov, ak to pomery účastníka odôvodňujú a ak nejde o svojvoľné alebo zrejme bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva. V zmysle judikatúry ide o zrejme bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva najmä vtedy, ak už zo skutkových tvrdení žiadateľa je nepochybné, že mu vo veci nemôže byť vyhovené.⁵²⁵ Svojvoľným uplatňovaním alebo bránením práva je najmä šikanózný výkon práva alebo zjavné oddaľovanie splnenia povinnosti.⁵²⁶ Oslobodenie podľa Občianskeho súdneho poriadku sa nazýva tiež oslobodením na návrh účastníka konania alebo individuálnym osobným oslobodením, o priznaní ktorého sa vydáva rozhodnutie. Na druhej strane zákonné vecné oslobodenie a zákonné osobné oslobodenie vyplývajú priamo zo zákona o súdnych poplatkoch, takže o ich priznaní sa nevydáva rozhodnutie. Pomery účastníka konania sa skúmajú iba pri priznávaní individuálneho oslobodenia od súdnych poplatkov, z toho dôvodu sa na ne pri zákonom oslobodení neprihliada. Podľa uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 180/2010, „zákonné oslobodenie od súdnych poplatkov vôbec nezávisí od pomerov účastníka konania. Inými slovami, aj keby bol účastník konania, ktorému svedčí zákonné oslobodenie od súdnych poplatkov, sebvaiac bohatý, nič by to nemenilo na jeho nároku na zákonné oslobodenie od súdnych poplatkov.“⁵²⁷ *Podstatou oslobodenia* je skutočnosť, že rozhodnutie o návrhu na oslobodenie od súdnych poplatkov musí zodpovedať tomu, aby účastníkovi nebolo len pre jeho majetkové a sociálne pomery znemožnené uplatňovať alebo brániť svoje právo.⁵²⁸ Týmto vymedzením je premietnutý ústavný princíp zakotvený v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a v čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd. Preto aj keď zákon ustanovuje povinnosť zaplatiť súdny poplatok ako podmienku postupu pri uplatňovaní práva v civilnom procese, súčasne upravuje okolnosti, za ktorých možno splnenie tejto podmienky odpustiť. Tieto okolnosti potom nerozlišujú potenciálnych žiadateľov o túto výnimku podľa spôsobu a okolností, za ktorých vznikol problém, ktorý je predmetom konania a nerozlišujú účastníka konania podľa povolania či profesie, ani nestanovujú kritériá dĺžky vedomosti o povinnosti zaplatiť súdny poplatok.⁵²⁹ Podľa § 138 Občianskeho súdneho poriadku jednou z podmienok oslobodenia je jeho odôvodnenosť pomermi účastníka konania, ktorý o oslobodenie požiadal. V uznesení sp. zn. IV. ÚS 81/2011 Ústavný súd Slovenskej republiky deklaroval, že pomermi účastníka sa rozumie celkové spoločenské a ekonomické podmienky, v ktorých účastník žije, t. j. jeho zárobkové možnosti, majetkové pomery, počet osôb, ktoré je účastník konania povinný zo zákona vyživovať, jeho odôvodnené potreby a výdavky a podobne. Na rozhodnutie o oslobodení od súdnych poplatkov je súd povinný zadovážiť si dostatočný podklad, t. j. zistiť, či sú splnené všetky podmienky podľa § 138 Občianskeho súdneho poplatku, a preto je účastník konania povinný poskytnúť potrebnú súčinnosť a zároveň strpieť primerané a relevantné skúmanie svojich pomerov. Pre posúdenie dôvodnosti priznania oslobodenia od súdnych poplatkov sú rozhodujúce nielen majetkové, zdravotné a sociálne pomery ale aj výška súdneho poplatku a povaha nároku. Pomery žiadateľa spočívajú v okolnostiach, ktoré nie sú len dočasnej či prechodnej povahy a odôvodňujú záver, že účastník konania celkom alebo

⁵²⁵ Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. III. ÚS 67/2000 vyslovil, že podnet, ktorým sa žiada, aby Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol o náhrade škody, na čo ústavný súd nie je príslušný, treba pokladať podľa § 138 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku za zrejme bezúspešné uplatňovanie práva, ktoré nespĺňa bez ohľadu na sociálnu situáciu občana podmienky pre oslobodenie od súdnych poplatkov.

⁵²⁶ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5SŽi/6/2011 z 31. októbra 2011.

⁵²⁷ HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer 2014, s. 36.

⁵²⁸ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5SŽo/219/2010 z 26. októbra 2010.

⁵²⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 289/03.

sčasti nemôže splniť poplatkovú povinnosť alebo že jej splnenie od neho nemožno spravodlivo žiadať. Skutočnosť, že žiadateľ o oslobodenie nemá dostatok finančných prostriedkov ešte neznamená, že jeho majetkové pomery odôvodňujú oslobodenie od súdnych poplatkov, pretože pomery účastníka konania nie sú určované iba finančnou hotovosťou, resp. stavom na bankových účtoch, ale celkovou majetkovou situáciou.⁵³⁰ Na druhej strane od žiadateľa nemožno žiadať, aby predal hodnotnú časť svojho majetku, a tak zaplatil súdny poplatok. Rovnako nie je akceptovateľné, aby si vzal pôžičku len preto, aby si splnil poplatkovú povinnosť.⁵³¹ Účastník konania, ktorý žiada o oslobodenie od súdnych poplatkov a tvrdí, že nemá dostatok prostriedkov na zaplatenie súdneho poplatku, musí takéto tvrdenie preukázať. To znamená, že má povinnosť tvrdenia ako aj dôkaznú povinnosť. Konanie o oslobodenie od súdnych poplatkov je výlučne návrhovým konaním a z toho dôvodu je dôkazné bremeno na žiadateľovi. Pritom oslobodenie od súdnych poplatkov musia odôvodňovať nielen vyššie špecifikované pomery účastníka konania, ale aj podmienka, že nejde o svojvoľné alebo zrejme bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva.⁵³² V súvislosti s rozhodovaním o oslobodení od súdneho poplatku možno záverom uviesť nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 11/2010, podľa ktorého súd musí pri rozhodovaní o oslobodení účastníka konania od súdneho poplatku primerane vyvažovať záujem štátu na vyberaní súdnych poplatkov a záujem účastníka konania, ktorý si uplatňuje právo na súdnu ochranu.⁵³³ Nepriznanie oslobodenia od súdneho poplatku však ešte nesignalizuje porušenie základného práva na súdnu ochranu.⁵³⁴ Súčasne je potrebné poukázať na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžf/60/2013, v ktorom je výslovne deklarované nerozlišovanie medzi subjektmi podnikateľskými a nepodnikateľskými pri posudzovaní možnosti oslobodenia od súdnych poplatkov.⁵³⁵ Najvyšší súd Slovenskej republiky pritom vychádzal z jazykového výkladu § 138 Občianskeho súdneho poriadku ako aj zo zásady rovnosti účastníkov občianskeho súdneho konania deklarovanej Európskym súdom pre ľudské práva. Možno teda zhrnúť, že oslobodenia sa môže dovoľávať nielen fyzická ale aj právnická osoba. Zásada rovnosti je v Ústave Slovenskej republiky zakotvená v čl. 47 ods. 3 a v Listine základných práv a slobôd v čl. 37 ods. 3.⁵³⁶ S touto zásadou sa tiež spája čl. 47 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 37 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorých „každý má právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania.“⁵³⁷ Pritom skutočnosť, že zisťovanie pomerov právnickej osoby pri rozhodovaní o oslobodení od súdnych poplatkov by malo byť obtiažne alebo nákladné,

⁵³⁰ Bližšie pozri: uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžo/246/2010 zo 7. decembra 2010 a uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Obo/51/2008 zo 4. septembra 2009.

⁵³¹ Uznesenie Krajského súdu v Prešove sp. zn. 4Co/209/2006 z 31. júla 2006.

⁵³² Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo 1/2011 zo 16. marca 2011 a uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/391/2009 z 30. augusta 2010.

⁵³³ Pre prípad nepriznania oslobodenia od súdnych poplatkov musí byť účastníkovi konania, za účelom možnosti uplatnenia práva na súdnu ochranu, poskytnutý reálny časový priestor pre úhradu súdneho poplatku a pre pokračovanie v konaní vo veci samej. Bližšie pozri rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. III. ÚS 588/2000.

⁵³⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 142/04 z 3. júna 2004.

⁵³⁵ Obdobne aj uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Obo 37/2000, podľa ktorého aj podnikateľskému subjektu môže byť za splnenia zákonných predpokladov uvedených v ustanovení § 138 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku priznané oslobodenie od súdnych poplatkov.

⁵³⁶ Článok 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a článok 37 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd zhodne upravujú: „Všetci účastníci sú si v konaní rovní.“

⁵³⁷ So zásadou rovnosti súvisí aj § 18 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého: „Účastníci majú v občianskom súdnom konaní rovnaké postavenie. Majú právo konať pred súdom vo svojej materčine alebo v jazyku, ktorému rozumejú. Súd je povinný zabezpečiť im rovnaké možnosti na uplatnenie ich práv.“

sama o sebe nemôže byť dôvodom na to, aby u takéhoto účastníka konania bola vopred a bez ďalšieho vylúčená možnosť použitia ustanovenia § 138 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, ktorého aplikácia môže vo svojich dôsledkoch ovplyvniť aj tak významné právo, akým je právo na prístup k súdu.⁵³⁸

Rada Európy taktiež vyžaduje, aby fyzické osoby mali prístup k súdnej ochrane zabezpečený aj v situácii, ak nemajú dostatok finančných prostriedkov. Tým sa garantuje dostupnosť súdov pre všetkých, ktorí ich ochranu potrebujú, a to bez ohľadu na ich slabšie ekonomické postavenie. Odporúčanie Výboru ministrov Rec (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov vyjadruje princípy, ktoré vychádzajú zo spoločných základných pravidiel *ius commune*. Jedným z týchto princípov je prístupnosť súdneho prieskumu i dotknutým osobám bez finančných prostriedkov. Uvedeným odporúčaním sa vyjadrujú špeciálne požiadavky na úpravu správneho súdnictva, aby sa aj v tejto oblasti garantovala právna ochrana.⁵³⁹

Je potrebné poukázať aj na ustanovenie § 2 ods. 2 zákona o súdnych poplatkoch, podľa ktorého v prípade, *ak je poplatník od poplatku oslobodený a súd jeho návrhu vyhovel, zaplatí podľa výsledku konania poplatok alebo jeho pomernú časť odporca, ak nie je tiež od poplatku oslobodený*. Túto povinnosť však nemá odporca v konaní o rozvode manželstva, o neplatnosti manželstva alebo o určenie, či tu manželstvo je alebo nie je, ak súd tak rozhodne alebo ak uloží náhradu trov konania poplatníkovi. Uvedené prichádza do úvahy ak sa na poplatníka vzťahuje osobné oslobodenie podľa § 4 ods. 2 zákona o súdnych poplatkoch alebo oslobodenie na návrh podľa § 138 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku a súd jeho návrhu vyhovel aspoň sčasti. Odporca zaplatí podľa výsledku konania súdny poplatok alebo jeho pomernú časť iba vtedy, keď sa naňho nevzťahuje osobné oslobodenie podľa § 4 ods. 2 zákona o súdnych poplatkoch alebo oslobodenie na návrh podľa § 138 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku.

Primeranosť výšky súdneho poplatku je podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva považovaná za súčasť práva na spravodlivé súdne konanie. Neúmerne vysoký súdny poplatok totiž znemožňuje poskytnutie súdnej ochrany uplatnenému právu a znamená porušenie čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutiach č. 28249/95 a 73547/01 uviedol, že celková výška súdneho poplatku, ktorú mali sťažovatelia zaplatiť presiahla viac ako päťnásobne výšku priemernej mesačnej mzdy v Poľsku v predmetnom čase. Súd tiež konštatoval, že podľa poľského práva oslobodenie od súdneho poplatku možno kedykoľvek zrušiť, ak dôvod oslobodenia zanikol.⁵⁴⁰ Zároveň vyslovil názor, že súdne orgány nezabezpečili primeranú rovnováhu medzi záujmom štátu na vyberaní súdnych poplatkov na jednej strane a záujmom sťažovateľov na potvrdení správnosti ich nároku prostredníctvom súdov na strane druhej. Na základe týchto dôvodov Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že uloženie súdnych poplatkov sťažovateľom predstavovalo neprimerané obmedzenie ich práva na prístup k súdu, a preto konštatoval porušenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Vo vzťahu k orgánom verejnej správy je dôležité poukázať na zákonné vecné oslobodenie zakotvené v § 4 ods. 1 písm. i) a j) zákona o súdnych poplatkoch. Od poplatku je oslobodené aj súdne konanie vo veciach nečinnosti orgánu verejnej správy a konanie vo veciach ochrany pred

⁵³⁸ Rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 13/98 a I. ÚS 13/98.

⁵³⁹ KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, s. 462 – 467.

⁵⁴⁰ Odňatie oslobodenia od súdnych poplatkov je v slovenskej právnej úprave zakotvené v § 138 ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku.

nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Vecné oslobodenie v predmetných konaniach bolo do zákona o súdnych poplatkoch zakotvené s účinnosťou od 1. januára 2004 zákonom č. 531/2003 Z. z. Tieto konania sú súčasťou správneho súdnictva, ktoré sa uskutočňuje v štyroch základných formách. Podstatou činnosti správneho súdnictva je preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických a fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.⁵⁴¹ Súd v rámci správneho súdnictva je oprávnený skúmať, či vykonávateľ verejnej správy pri svojej voľnej úvahe rešpektoval zákonom ustanovený účel zákona a nezneužil svoju právomoc.⁵⁴² Právny základ je definovaný v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ V tejto súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. II. ÚS 50/01 z 11.10.2001 uviedol, že „základnému právu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zodpovedá taký postup súdu, v rámci ktorého skúma nielen formálne znaky (povahu) rozhodnutia predloženého na súdne rozhodnutie, ale aj to, či sa rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd účastníka konania. Postup súdu, v ktorom zanedbal niektorý z týchto prvkov, zakladá porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“ Základnému právu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zodpovedá povinnosť všeobecného súdu, na ktorý sa sťažovateľ obrátil so žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu týkajúceho sa jeho základných práv a slobôd, aby takéto rozhodnutie preskúmal a vo veci rozhodol, či správny orgán porušil navrhovateľovo právo.⁵⁴³ Oslobodenie od súdnych poplatkov v konaniach o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy má svoj pôvod v úprave konania podľa piatej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku zaradenej do tohto procesného predpisu novelou vykonanou zákonom č. 424/2002 Z. z., teda konania vykonávaného v rámci správneho súdnictva.⁵⁴⁴ Účelom bolo vytvorenie tlaku na orgány verejnej správy, ktoré sú v konaniach nečinné prípadným súdnym rozhodnutím o ich povinnosti vo veci konať a rozhodnúť ako aj uľahčenie prístupu k spravodlivosti v konaniach, ktorými sa poskytuje ochrana pred nezákonnými zásahmi orgánov verejnej správy, ktoré nie sú rozhodnutím. Podľa § 250t Občianskeho súdneho poriadku fyzická a právnická osoba, ktorá tvrdí, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný, môže sa domáhať, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť. Tento návrh je však prípustný iba za situácie, ak navrhovateľ vyčerpал prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. Uvedenou právnou úpravou zákonodarca poskytuje osobám, ktoré majú nárok na to, aby orgán verejnej správy v ich veci rozhodol, právne prostriedky, ktorými sa môžu domáhať nápravy protiprávneho stavu. Ústavnoprávnu ochranu práva na spravodlivé prejednanie veci bez zbytočných prietahov posilňuje nielen uvedené ustanovenie Občianskeho súdneho poriadku, ale aj *oslobodenie súdnych konaní vo veciach nečinnosti orgánu verejnej správy od*

⁵⁴¹ K správne súdnictvu bližšie pozri MACHAJOVÁ, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava : Eurokódex, s. r. o. 2010, s. 383 – 389.

⁵⁴² KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, s. 471.

⁵⁴³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 43/03 zo 7. mája 2003.

⁵⁴⁴ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Cdo 155/2011 zo 14. marca 2012.

poplatku. Týmto spôsobom sa umožňuje fyzickým a právnickým osobám, aby využili všetky právne prostriedky nápravy a tak doceliť, aby orgány verejnej správy rozhodli včas a riadne.

Ústavný súd Slovenskej republiky vydal ohľadne zákonného oslobodenia konaní vo veciach nečinnosti orgánu verejnej správy uznesenie sp. zn. II. ÚS 261/08, podľa ktorého „konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy je upravené v § 250t Občianskeho súdneho poriadku, pričom z ods. 1 tohto ustanovenia je zrejmé, že v tomto konaní sa žalobca domáha, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť, t. j. účelom tohto konania nie je náhrada škody, ale nárok na zjednanie nápravy v nepružnom postupe orgánu verejnej správy.“

Ďalším právnym prostriedkom, ktorý umožňuje ochranu práv zakotvených v čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky je *konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy*. V tomto konaní sa fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

Podľa § 4 ods. 1 písm. j) zákona o súdnych poplatkoch je toto konanie *oslobodené od platenia poplatkov*, čo uľahčuje prístup k spravodlivosti. V spojitosti s oslobodením od súdnych poplatkov je konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy ďalším významným prostriedkom na ochranu práv garantovaných Ústavou Slovenskej republiky. Pri aplikácii predmetného ustanovenia o oslobodení od súdneho poplatku je dôležité brať do úvahy, že ide o oslobodenie konania podľa piatej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. V súlade s uvedeným Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 6Sžo 83/2010 vyslovil záver, podľa ktorého „konanie podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku nie je vecne oslobodené od súdneho poplatku. Vecné oslobodenie sa podľa ustanovenia § 4 ods. 1 písm. j) zákona o súdnych poplatkoch vzťahuje na konanie pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy ustanovené v piatej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.“

Z *medzinárodného kontextu* je dôležité poukázať na zákonné oslobodenie Slovenskej republiky od platenia súdnych poplatkov.⁵⁴⁵ Zo zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach totiž vyplýva, že *Slovenskú republiku je potrebné považovať v konaní pred súdmi v Českej republike za oslobodenú od súdnych poplatkov rovnako ako Českú republiku*.⁵⁴⁶

Sadzba poplatku je uvedená v sadzobníku súdnych poplatkov percentom zo základu poplatku alebo pevnou sumou. Spoplatňovanie úkonov v správnom súdnictve je zakotvené v položke 10 sadzobníka súdnych poplatkov, ktorý tvorí prílohu zákona o súdnych poplatkoch. V zmysle § 12 ods. 2 zákona o súdnych poplatkoch vo veciach poplatku za preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy rozhoduje súd, ktorý preskúmal

⁵⁴⁵ V slovenskej právnej úprave je zakotvené oslobodenie Slovenskej republiky od súdnych poplatkov v § 4 ods. 2 písm. a) zákona o súdnych poplatkoch. V kontexte možného obmedzenia práva na prístup k súdu v dôsledku oslobodenia Slovenskej republiky od súdnych poplatkov Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 204/07 z 1. apríla 2009 uviedol, že v súdnom konaní, v ktorom je navrhovateľom Slovenská republika (zo zákona oslobodená od platenia súdnych poplatkov) a podanie odvolania zakladá sťažovateľovi (ako odporcovi v konaní) povinnosť zaplatiť súdny poplatok, môže jeho neprímeraná výška znamenať obmedzenie práva na prístup k súdu, a tým porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, resp. práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

⁵⁴⁶ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 193/1993 Z. z.

toto rozhodnutie. Za preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku vzniká navrhovateľovi poplatková povinnosť podaním návrhu. Poplatok je splatný vznikom poplatkovej povinnosti z čoho vyplýva, že súd rozhodne o žalobe až po zaplatení súdneho poplatku. Ide totiž o poplatok „z návrhu.“ Podľa judikatúry spoplatneniu podlieha každý návrh (žaloba), ktorého predmetom je preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, t. j. preskúmanie zákonnosti každého rozhodnutia jednotlivo.⁵⁴⁷ Pri podaní odvolania proti rozsudku súdu vydanému na základe žaloby sa platí poplatok v rovnakej sadzbe ako za žalobu a je splatný podaním odvolania. Spoplatnenie opravných prostriedkov podaných podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku je príznačné tým, že poplatok sa platí za konanie. Poplatková povinnosť vzniká nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu, ktorým sa povinnosť zaplatiť poplatok uložila v súvislosti s rozhodnutím vo veci samej. Poplatok je splatný do troch dní po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa uložila povinnosť zaplatiť poplatok. Môžeme konštatovať, že súd najskôr koná o opravnom prostriedku navrhovateľa a až po rozhodnutí vo veci osobitným uznesením vyzve navrhovateľa na zaplatenie súdneho poplatku.⁵⁴⁸ Vo vzťahu k správnomu súdnictvu upravenému v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorá okrem iného zakotvuje aj preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov súdmi a konanie proti nečinnosti orgánov verejnej správy je potrebné poukázať na § 6 ods. 3 zákona o súdnych poplatkoch, v zmysle ktorého sa *za konanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu súdu v konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku* platí poplatok podľa odseku 2 tohto ustanovenia.⁵⁴⁹ Uvedená právna úprava bola zavedená zákonom č. 531/2003 Z. z. z dôvodu jednoznačnejšieho vymedzenia spoplatnenia konaní v správnom súdnictve. Tým sa nepriamo prispieva k uplatneniu ústavného práva na súdnu ochranu, pretože sa sprehľadnilo spoplatnenie konaní v správnom súdnictve.

Podľa § 5 ods. 2 zákona o súdnych poplatkoch poplatková povinnosť v celom rozsahu zaniká právoplatným uznesením súdu o zastavení konania pre nezaplatenie súdneho poplatku. Z hľadiska ochrany práv garantovaných Ústavou Slovenskej republiky možno považovať ustanovenie § 10 ods. 1 zákona o súdnych poplatkoch za jeden z prostriedkov, ktorými sa uplatňujú ústavné práva. Predmetné ustanovenie upravuje pre prvostupňový súd povinnosť, aby v prípade, keď nebol zaplatený poplatok splatný podaním návrhu na začatie konania alebo dovolania, súd vyzval poplatníka na zaplatenie poplatku v lehote, ktorú určí spravida v lehote desiatich dní od doručenia výzvy. Ak by poplatok napriek výzve nebol zaplatený v lehote, súd konanie zastaví. V nadväznosti na toto ustanovenie zákon o súdnych poplatkoch v záujme ochrany práv poplatníka, a najmä jeho práva na

⁵⁴⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/43/2011 z 18. júla 2012.

⁵⁴⁸ HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer 2014, s. 211 – 212.

⁵⁴⁹ Podľa § 6 ods. 2 zákona o súdnych poplatkoch „ak je sadzba poplatku ustanovená za konanie, rozumie sa tým konanie na jednom stupni. Poplatok podľa rovnakej sadzby sa vyberá i v odvolacom konaní vo veci samej. Poplatok za dovolanie sa vyberá vo výške dvojnásobku poplatku ustanoveného v sadzobníku.“ V súvislosti s uvedeným ustanovením možno spomenúť nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 239/2008, ktorým možno objasniť predmetné ustanovenie zákona. „Občianske súdne konanie na prvom stupni aj na druhom stupni tvorí jeden celok, keďže sa končí až právoplatnosťou prvostupňového rozhodnutia. Na účely plnenia poplatkovej povinnosti účastníkov konania však prvostupňová i druhostupňová fáza konania predstavujú samostatné konania. (§ 6 ods. 2 prvá veta). Znamená to, že súdny poplatok sa predovšetkým platí za podaný návrh na začatie občianskeho súdneho konania v prvom stupni. Ak konanie prechádza do fázy druhostupňovej, treba súdny poplatok zaplatiť opätovne, a to podľa rovnakej sadzby, ako tomu bolo v konaní uskutočnenom na prvom stupni (§ 6 ods. 2 druhá veta).

súdnu ochranu, zakotvuje ustanovenie § 10 ods. 3, podľa ktorého prvostupňový súd zruší uznesenie o zastavení konania pre nezaplatenie súdneho poplatku, ak poplatník zaplatí súdny poplatok do konca lehoty na podanie odvolania. Tým sa poplatníkovi poskytuje možnosť uhradiť súdny poplatok v dodatočne poskytnutej lehote, čo má za následok, že konanie v prípade úhrady poplatku bude prebiehať. V súvislosti s dvojinštančnosťou konania o súdnom poplatku Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. III. ÚS 239/08 z 3. decembra 2008 uviedol, že „ak súdy rozhodujú o právach a povinnostiach účastníkov konania podľa zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov, rozhodujú ako samostatný orgán oprávnený vykonať poplatkový úkon a pre konanie v týchto prípadoch, ktoré je odlišné od výkonu kompetencie súdnictva zakotvenej v čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, sa iba primerane použijú Občiansky súdny poriadok a súčasne i predpisy o konaní vo veciach daní a poplatkov. Ústavný súd Slovenskej republiky nevyhnutne vyvodzuje z ústavno-procesného princípu dvojinštančnosti konania existenciu práva účastníka občianskeho súdneho konania podať odvolanie proti rozhodnutiu o zastavení konania pre nezaplatenie súdneho poplatku, a to aj vtedy, ak takéto rozhodnutie vydal odvolací súd, pretože takéto rozhodnutie je rozhodnutím prvostupňovým.“ Prostriedkom ochrany ústavného práva na prístup k súdu je taktiež ustanovenie § 10 ods. 6 zákona o súdnych poplatkoch, podľa ktorého je v *lehote na podanie odvolania proti uzneseniu o zastavení konania pre nezaplatenie súdneho poplatku prípustné podať žiadosť o oslobodenie od súdnych poplatkov*. Z procesného hľadiska môžu nastať nasledovné situácie. Ak súd prizná oslobodenie od súdnych poplatkov v plnom rozsahu alebo len sčasti, zrušuje sa uznesenie o zastavení konania priamo zo zákona. Ak je však priznané čiastočné oslobodenie, súd vyzve poplatníka na zaplatenie poplatku v takom rozsahu, ktorého sa oslobodenie netýka. Do úvahy prichádza tiež situácia, ak by súd vôbec nepriznal oslobodenie. V tomto prípade uznesenie o zastavení konania zostáva v platnosti. Posilnením ústavných práv je aj úprava prípadov, kedy súd nemôže pre nezaplatenie poplatku konanie zastaviť. *Prvostupňový súd konanie nezastaví napríklad ak už začal konať vo veci samej, ide o opravný prostriedok proti rozhodnutiu správnych orgánov podľa § 250l Občianskeho súdneho poriadku* ako aj v ďalších zákonom ustanovených prípadoch. V tomto kontexte možno uviesť nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 390/08 z 23. apríla 2009, podľa ktorého „nerešpektovanie zákonného zákazu zastavenia odvolacieho konania pre nezaplatenie súdneho poplatku za odvolanie síce spočíva v rovine porušenia podstatného práva, avšak zároveň vedie k porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zastavenie súdneho konania v štádiu odvolacieho konania z dôvodu, pre ktorý sa podľa účinnej právnej úpravy konanie nezastaví, znamená, že o odvolaní sa bez zákonného dôvodu meritórne nerozhodlo.“

Za prostriedok ochrany ústavných práv možno považovať aj *vrátenie poplatku* upravené v § 11 zákona o súdnych poplatkoch. Poplatok sa napríklad vráti, ak ho zaplatil ten, kto nebol povinný platiť alebo kto ho zaplatil na základe nesprávneho rozhodnutia súdu, ak bolo pred prvým pojednávaním konanie zastavené, podanie vrátane odvolania a dovolania sa odmietlo alebo bolo vzaté späť za zákonom určených podmienok. Vzhľadom na cieľ odbremeniť súdy od vydávania meritórnych rozhodnutí a motivovať účastníkov konania riešiť spory mimosúdnu cestou bolo v právnej úprave zakotvené aj vrátenie časti zaplateného poplatku, ak sa konanie skončí schválením súdneho zmiernu.⁵⁵⁰ Vo vzťahu

⁵⁵⁰ SIDAK, M. – DURČINSKÁ, M. a kolektív: Finančné právo. Bratislava : C. H. Beck 2012, s. 253.

k rozhodnutiam orgánov verejnej správy je potrebné uviesť, že v konaní o preskúmaní rozhodnutia orgánu verejnej správy sa poplatok vráti, ak sa návrh na začatie konania vzal späť pred prejednaním veci alebo ak bolo konanie zastavené z dôvodu, že účastník nebol v konaní riadne zastúpený. Súdny poplatok sa vracia aj v prípade, ak by poplatník opätovne uhradil súdny poplatok. Došlo by totiž k duplicitnému zaplateniu toho istého poplatku. Poplatok sa vráti vo výške v akej bol uhradený, pretože jeho výška sa nekráti. Prvotným zaplatením poplatku zaniká poplatková povinnosť. Tým, že opätovná úhrada poplatku bola vykonaná v čase, keď ten kto poplatok zaplatil ho už nebol povinný platiť, je splnená podmienka podľa § 11 ods. 1 zákona o súdnych poplatkoch a z toho dôvodu sa poplatok vráti. Podobná situácia by nastala pri úhrade poplatku po právoplatnosti uznesenia o zastavení konania pre nezaplatenie súdneho poplatku, pretože dňom právoplatnosti tohto rozhodnutia zaniká poplatková povinnosť v celom rozsahu. Zákon o súdnych poplatkoch pritom určuje lehoty na vrátenie súdneho poplatku ako aj povinnosť zaplatiť poplatníkovi úrok z omeškania, a to v prípade ak daňový úrad alebo prevádzkovateľ systému nevráti poplatok alebo preplatok v lehote určenej zákonom o súdnych poplatkoch. Na základe uvedeného môžeme konštatovať, že tieto ustanovenia boli do zákona o súdnych poplatkoch zapracované v kontexte zabezpečenia ochrany práv účastníkov súdneho konania.

Za podstatnú zmenu v právnej úprave súdnych poplatkov možno považovať *spoplatnenie konaní vo veciach náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom*. Táto zmena bola uskutočnená zákonom č. 286/2012 Z. z. s účinnosťou od 1. októbra 2012, ktorým bol novelizovaný zákon o súdnych poplatkoch. Podľa dôvodovej správy zákonodarca reagoval na nárast právne neopodstatnených žalôb o náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Doterajší právny stav mal podľa dôvodovej správy za následok výrazný nárast sporovej agendy. Uvedenou zmenou sa síce znížil počet predmetných žalôb, na druhej strane sa naskytá otázka prípadného obmedzenia práva na spravodlivé súdne konanie a súdnu ochranu. Vo veci obmedzenia prístupu k súdu judikatúra deklarovala, že nie je obmedzením práva na súdnu ochranu spoplatnenie úkonov súdu súdnymi poplatkami. Intertemporálnym ustanovením súvisiacim s touto legislatívnou zmenou je § 18ca zákona o súdnych poplatkoch, podľa ktorého z úkonov navrhnutých alebo za konania začaté do 30. septembra 2012 sa vyberajú poplatky podľa predpisov účinných do 30. septembra 2012, aj keď sa stanú splatnými po 30. septembri 2012.

Na výklad tohto ustanovenia sú rozličné názory. Podľa prvej názorovej skupiny, ak bolo konanie v čase podania návrhu vecne oslobodené od súdneho poplatku, za úkon ako napríklad odvolanie podané po 30. septembri 2012 sa poplatok neplatí, pretože konanie bolo začaté do 30. septembra 2012. Podľa druhej názorovej skupiny ustanovenie § 18ca možno aplikovať len vo vzťahu k spoplatneniu návrhu na začatie konania, a to tak, že podanie návrhu sa spätne nespoplatňuje. Ďalšie úkony ako napríklad odvolanie podané po 30. septembri 2012 sú však spoplatnené, pretože podľa tejto názorovej skupiny v čase podania uvedeného odvolania už konanie nebolo oslobodené od poplatkov. K predmetnej veci sa vyjadrilo aj občianskoprávne kolégium Krajského súdu v Banskej Bystrici, podľa ktorého prechodné ustanovenie § 18ca k úpravám účinným od 1. októbra 2012 prikazuje z úkonov navrhnutých alebo za konania začaté do 30. septembra 2012 vyberať poplatky podľa predpisov účinných do 30. septembra 2012 aj keď sa stanú splatnými po 30. septembri 2012. Konanie vo veci náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom, ktoré začalo do 30. septembra 2012 je oslobodené aj v odvolacom

konaní. Navrhovateľovi v týchto veciach podaním odvolania po 1. októbri 2012 poplatková povinnosť z odvolania nevzniká.⁵⁵¹

V kontexte ustanovení o vrátení poplatku je vo vzťahu ku konaniu o preskúmaní rozhodnutia orgánu verejnej správy nevyhnutné uviesť, že v § 11 ods. 3 zákona o súdnych poplatkoch možno opätovne badať ochranu práv poplatníka.⁵⁵² Ak by predmetnú úpravu zákon o súdnych poplatkoch neobsahoval, dochádzalo by zo strany súdov k bezdôvodnému obohateniu, ktoré by spočívalo v ponechaní si uhradeného súdneho poplatku bez vykonania akéhokoľvek ekvivalentného úkonu. Riadne zastúpenie je potrebné vykladať v súvislosti s § 250a Občianskeho súdneho poplatku, ktorý upravuje povinné zastúpenie v konaní podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poplatku. Uvedené ustanovenie zakotvuje, že v prípade ak žalobca, prípadne jeho zamestnanec, ktorý zaňho na súde koná, nemá právnické vzdelanie, musí byť zastúpený advokátom. Zákon však ustanovuje výnimky, kedy povinné zastúpenie nie je potrebné. Povinné právne zastúpenie vyplýva z povahy správneho súdnictva, keďže sa v ňom preskúmava zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy a riešia sa prevažne právne otázky. Plnomocenstvo musí byť žalobcom výslovne udelené pre konanie pred súdom, tzn. plnomocenstvo pre predchádzajúce konanie pred orgánom verejnej správy je nepostačujúce. Pritom podanie urobené osobou, ktorá sa označila ako zástupca účastníka bez preukázania jej oprávnenia na zastupovanie účastníka spôsobom uvedeným v ustanovení § 28 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku,⁵⁵³ treba považovať za nedostatok podmienky konania na strane účastníka (nedostatok splnomocnenia), ktorý je možné odstrániť.⁵⁵⁴ Táto právna úprava zvyšuje ochranu práv žalobcu, pretože požiadavkou na kvalifikované zastúpenie osobou s právnickým vzdelaním sa zamedzuje procesným pochybeniam a zdôrazňuje sa nevyhnutnosť odborného zastúpenia v konaní pred súdom.

Pri súdnych poplatkoch je dôležité rozlišovať vyrubenie poplatku a vznik poplatkovej povinnosti. V § 13 ods. 1 zákona o súdnych poplatkoch je zakotvená úprava zániku práva na vyrubenie poplatku. Poplatok nemožno vyrubiť po uplynutí troch rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom sa stal splatným, a preto výzvu na zaplatenie súdneho poplatku urobenú v čase, keď došlo k zániku práva na vyrubenie súdneho poplatku treba považovať za neúčinnú.⁵⁵⁵ Z uvedeného vyplýva, že *súd nie je oprávnený vyrubiť súdny poplatok po uplynutí trojročnej lehoty na jeho vyrubenie. Išlo by o rozhodnutie vydané v rozpore so zákonom o súdnych poplatkoch*. Súčasne by bol *porušený čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*, podľa ktorého „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ *ako aj čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky*, ktorý ustanovuje, že „povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.“ V tejto situácii však nedochádza k zániku poplatkovej povinnosti, a tak poplatník môže uhradiť súdny poplatok dobrovoľne aj po uplynutí trojročnej lehoty na vyrubenie poplatku. Na druhej strane toto dobrovoľné zaplatenie poplatku nezakladá dôvod na jeho vrátenie. Predmetná právna úprava umožňuje

⁵⁵¹ HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer 2014, s. 200 – 201.

⁵⁵² Podľa § 11 ods. 3 zákona o súdnych poplatkoch sa v konaní o preskúmaní rozhodnutia orgánu verejnej správy poplatok vráti, ak sa návrh na začatie konania vzal späť pred prejednaním veci alebo ak bolo konanie zastavené z dôvodu, že účastník nebol v konaní riadne zastúpený.

⁵⁵³ Podľa § 28 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku zástupcovi, ktorého si účastník zvolil, udelí písomne alebo ústne do zápisnice plnomocenstvo buď pre celé konanie alebo len pre určité úkony.

⁵⁵⁴ ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck 2009, s. 757 – 758.

⁵⁵⁵ Bližšie pozri: 4 Obo 70/2011.

vyrubenie poplatku iba v zákonom ustanovenej lehote, a preto tieto ustanovenia posilňujú právnu istotu poplatníka. Po uplynutí zákonom ustanovenej trojročnej lehoty na vyrubenie súdneho poplatku za podaný návrh nemožno konanie zastaviť z dôvodu jeho nezaplatenia.

Nárok na vrátenie poplatku podľa § 11 zákona o súdnych poplatkoch má aj zákonom ustanovené obmedzenia. Ide o úpravu v § 13 ods. 3 zákona o súdnych poplatkoch, ktorý zakotvuje, že o vrátení poplatku podľa § 11 nemôže súd rozhodnúť po uplynutí troch rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom bol zaplatený. Zákonodarca však zakotvil výnimky, kedy je možné rozhodnúť o vrátení poplatku aj po uplynutí troch rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom bol poplatok zaplatený. Ide o prípady, keď navrhovateľ vzal návrh na začatie konania, odvolania alebo dovolania späť pred prvým pojednávaním. Tým, že zákon pripúšťa vrátenie zaplateného poplatku v taxatívne ustanovených prípadoch bez časového obmedzenia, opätovne deklaruje právo poplatníka na prístup k súdu a súčasne zamedzuje možnému bezdôvodnému obohateniu zo strany súdnej moci.⁵⁵⁶ Podľa uznesenia Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 274/2013-14 zo 16 mája 2013 „legitímna nádej sťažovateľky na vrátenie súdneho poplatku môže existovať iba v prípade, ak sťažovateľka spĺňa podmienky na jeho vrátenie. Jednou z týchto podmienok je aj to, že všeobecný súd rozhodne o jeho vrátení počas prekluzívnej trojročnej lehoty.“

Za stanovisko zásadného významu vo veci plynutia lehôt sa považuje stanovisko obchodného kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. Obpj 1/2002 (R 4/2002), v ktorom sa konštatuje, že prerušením občianskeho súdneho konania vo veci samej sa neprerušuje plynutie lehoty na vrátenie súdneho poplatku. Konanie o súdnych poplatkoch je totiž samostatným konaním, ktoré je upravené osobitným predpisom. Súčasne je potrebné dať do pozornosti, že zo žiadneho ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku ani zákona o súdnych poplatkoch nevyplýva, že prerušenie konania vo veci samej má za následok aj prerušenie poplatkového konania.⁵⁵⁷

Prejavom dodržiavania princípu právnej istoty je aj ustanovenie § 13 ods. 2 zákona o súdnych poplatkoch, v zmysle ktorého poplatok alebo doplatok poplatku nemožno vymáhať, ak od konca kalendárneho roka, v ktorom sa poplatkový úkon dokončil, uplynulo desať rokov. Súdnou pohľadávkou je pohľadávka z rozhodovacej činnosti a inej činnosti súdov, pri ktorej vzniká poplatková povinnosť zaplatiť súdne poplatky. Ak súdna pohľadávka nebola zaplatená v ustanovenej lehote, súd, na ktorom pohľadávka vznikla, ju prevedenie na Krajský súd v Bratislave. Tento súd vykonáva funkciu justičnej pokladnice s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky. Ak sú však splnené podmienky na upustenie od vymáhania nezaplateného poplatku alebo doplatku poplatku, justičná pokladnica obligatórne trvale upustí od jeho vymáhania. Na trvalé upustenie od vymáhania súdnej pohľadávky vyššej ako desaťnásobok minimálnej mzdy je potrebný súhlas Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky. Týmto nie je dotknutá možnosť úhrady súdneho poplatku poplatníkom aj po uplynutí desiatich rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom sa poplatkový úkon dokončil.

⁵⁵⁶ Ústavný súd v Slovenskej republiky v náleze sp. zn. IV. ÚS 312/08 z 22. mája 2008 uviedol, že „nečinnosť všeobecného súdu pri uplatnení práva navrhovateľa na vrátenie súdneho poplatku v prípade späťvzatia návrhu pred prvým pojednávaním podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky nemôže ísť na vrub účastníkovi konania, ktorému svedčia účinky § 13 ods. 3 zákona o súdnych poplatkoch. (pred novelou zákona č. 621/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov).“ Zákonom č. 621/2005 Z. z. boli do § 13 ods. 3 zákona o súdnych poplatkoch doplnené výnimky, na ktoré sa nevzťahuje časové obmedzenie vrátenia poplatku zakotvené v tomto ustanovení. Predmetná novela nadobudla účinnosť 1. januára 2006.

⁵⁵⁷ HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer 2014, s. 158 – 159.

Uvedená úhrada pritom nezakladá vznik práva na vydanie bezdôvodného obohatenia, pretože sa nepovažuje za plnenie bez právneho dôvodu.⁵⁵⁸

Na základe analýzy súdnych poplatkov v kontexte ústavnoprávnych aspektov možno vyvodiť konkrétne závery. Z judikatúry vnútroštátnych súdov ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že zakotvenie súdnych poplatkov nie je obmedzením práva na prístup k súdu. Ústava Slovenskej republiky a Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd síce upravujú právo domáhať sa zákonom ustanoveným spôsobom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, súčasne však nezaručujú aj právo na bezplatné súdne konanie. Pri ukladaní povinnosti zaplatiť súdny poplatok je možné ukladať iba súdne poplatky za poplatkové úkony taxatívne určené zákonom, a to z dôvodu, že analógia nie je prípustná. Významným inštitútom je aj oslobodenie od súdnych poplatkov, ktoré je upravené nielen v zákone o súdnych poplatkoch ale aj v Občianskom súdnom poriadku. Podstatou oslobodenia je, aby účastníkovi nebolo len pre jeho majetkové a sociálne pomery odopreté uplatňovať právo na prístup k súdu. Za prostriedok ochrany práv poplatníka možno považovať aj ustanovenia zakotvujúce vrátenie poplatku a možnosť dodatočnej úhrady súdneho poplatku v lehote na podanie odvolania proti uzneseniu o zastavení konania pre nezaplatenie súdneho poplatku. Z hľadiska právnej istoty je potrebné dať do pozornosti aj úpravu lehôt pre zánik práva vybrať a vymáhať súdny poplatok. Problematika súdnych poplatkov je s prihliadnutím na Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a slovenskú právnu úpravu rozsiahlo prejednaná vnútroštátnymi súdmi ako aj Európskym súdom pre ľudské práva. Judikatúra pritom značne ovplyvňuje vývoj právnej úpravy a zároveň poskytuje výklad ustanovení zákona o súdnych poplatkoch. Možno konštatovať, že zakotvenie právnej úpravy poplatkov v Ústave Slovenskej republiky a v zákone o súdnych poplatkoch nadväzuje na právnu úpravu, ktorá zaručuje právo na prístup k súdu a požiadavku na dodržiavanie princípov právnej istoty, ktoré patria medzi základné piliere ústavnoprávnej problematiky.

2.6. Sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania

2.6.1. Vymedzenie obsahu práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania

Legálnou definíciou pojmov myslenie, svedomie, viera, náboženstvo alebo náboženské presvedčenie nateraz nedisponujeme. Štáty si vo všeobecnosti neosobujú kompetenciu definovať tieto pojmy pre účely práva, hoci sa nesporne v právnych textoch vyskytujú ako ťažiskové. Štáty sa v tomto smere väčšmi opierajú o rozhodnutia súdov, nakoľko tieto reflektujú realie a prax. Reflektujú tiež poznatky sociálnych vied, vied o človeku a filozofie. Ide zväčša o definovanie náboženstva v jeho podstate ako osobitého fenoménu v rámci ľudskej činnosti, či už etymologicky, reflektujúc význam náboženstva aký mu dáva jazyk danej spoločnosti, esencialisticky, určujúc pozitívne črty, negatívne vzory, nevyhnutné prvky, ciele a subjekty náboženstva, alebo analogicky analyzujúc prvky náboženstva ako fenoménu a vytváraním všeobecných vzorcov.

Nominalistický prístup k tejto problematike závisí od sociálnych vied a vníma náboženstvo funkcionalisticky, z hľadiska jeho úloh a prejavov⁵⁵⁹, alebo polyteticky, teda vo všeobecnej

⁵⁵⁸ HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. s. 157.

⁵⁵⁹ „Sme presvedčení, že prostriedkom na určenie toho, či existuje viera vo vzťahu k „dokonalej bytosti“ je skutočnosť, či daná viera, ktorá je úprimná a zmysluplná, zaujíma v živote jej nositeľa také miesto, aké porovnateľne zaujíma ortodoxná viera v Boha, ktorá spadá pod oslobodenie.“ United States v. Seeger, 380 US. (1965). In:

a abstraktnej roviny, uplatňujúc predovšetkým kritériá: viera, identita a spôsob života. Tento prístup si v najväčšej miere vyžaduje integrovať do zákonodarného procesu poznatky expertov vied o náboženstve.⁵⁶⁰ V praxi, najmä súdnej sme najčastejšie svedkami využívania etymologického prístupu, i keď sa postupne dostáva k slovu i prístup nominalistický.⁵⁶¹

Slobodu myslenia môžeme vo všeobecnosti označiť za právo na nezávislé uvažovanie o realite a rozhodovanie sa na základe tohto uvažovania. Táto umožňuje aj akékoľvek formovanie prístupu k otázkam svedomia a viery. Reflektujeme názor časti právnych teoretikov, podľa ktorého by sa sloboda náboženstva, viery resp. svetonázoru, ako aj sloboda svedomia a myslenia mala posudzovať jednotne bez ohľadu na to či určitá viera je alebo nie je náboženstvom. Sloboda myslenia ochraňuje ľudské vnútro pred zásahmi štátu a pred akýmkoľvek ideologickým vplyvom, môže sa vyvinúť do slobody svedomia a náboženskej slobody. Prevalentným sa stáva názor, že právo na náboženskú slobodu zahŕňa aj slobodu svetonázoru, pričom by malo ísť o fundamentálne názory na postavenie človeka a spoločenský život⁵⁶², čo už niektoré štáty reflektujú vo svojej legislatíve a napríklad aj Európska únia vo svojom prístupe k náboženským a svetonázorovým organizáciám.

Sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania patrí k základným ľudským právam a slobodám prvej generácie ľudských práv. Mnoho ďalších slobôd z nej vychádza, a ak by neexistovala, viaceré by boli bezpredmetné. Predstavuje slobodu a dôstojnosť človeka v duchovnej a duševnej oblasti. Toto základné právo zahŕňa ochranu najširšieho spektra myslenia, názorov, postojov a hodnôt, materiú všetkého toho, čo sa týka ľudskej aktivity v oblasti morálnej, filozofickej a svetonázorovej. V človeku je zakotvená už od narodenia, spojená s jeho počatím v zmysle slobody myslenia jeho rodičov, a je tiež úzko spojená s podstatou jeho duchovnej stránky. Je jedným zo základných atribútov človeka a jeho, predovšetkým psychickej, podstaty. Umožňuje vykonávanie ďalších práv garantovaných základným zákonom štátu a listinou základných práv a slobôd. Bez tejto slobody by nebolo možné uvedomiť si možnosť vykonávať iné práva a slobody, a ani by nemohlo dôjsť k výkonu týchto práv. Sloboda myslenia, svedomia a náboženstva je vo svojej podstate prirodzenou, nakoľko človeku prináleží pre jeho ľudskú povahu bez ohľadu na to, do akého zriadenia sa narodil.⁵⁶³

Právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania má *absolútny charakter* v tom zmysle, že nikto nemôže byť podrobený takým opatreniam, ktoré by mali za cieľ zmenu procesu a spôsobu myslenia, nikoho nemožno nútiť, aby zmenil svoje náboženské vyznanie alebo vieru. Pri jeho ochrane ide o rešpektovanie vnútorného rozmeru tohto práva,

PALOMINO, R.: Koncept náboženstva v práve: európske prístupy. In: AA.VV.: Vzťahy štátu a cirkvi v Európe. Súčasné otázky a trendy na začiatku 21. storočia. Zborník prednášok. Lucia Grešková (ed.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi 2008, s. 40. Tento istý prístup je sčasti sledovaný aj Európskym súdom pre ľudské práva napr. Campbell and Cosans v. UK (1965) MARTINEZ-TORRÓN, J.: La protección internacional de la libertad religiosa. In: AA.VV.: Tratado de Derecho Eclesiástico. Pamplona: Euns, Instituto Martín de Azpilcueta 1994, s. 186.

⁵⁶⁰ PALOMINO, R.: Koncept náboženstva v práve: európske prístupy. In: AA.VV.: Vzťahy štátu a cirkvi v Európe. Súčasné otázky a trendy na začiatku 21. storočia. Zborník prednášok. Lucia Grešková (ed.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi 2008, s. 34 – 41.

⁵⁶¹ LEMER, N.: The Nature and Minimum Standards of Freedom of religion or Belief. In: LINDHOLM, T. – DURHAM, C. W., et al.: Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers 2004, s. 63 – 80.

⁵⁶² BARANCOVÁ, H.: Právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženskú slobodu. In: Právna ochrana slobody svedomia. Moravčíková, M. – Križan, V. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2013, s. 17 – 22.

⁵⁶³ MADLEŇÁKOVÁ, L.: Výhrada svědomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Praha : Linde 2010, s. 35 – 36.

ktorý vylučuje akýkoľvek nátlak alebo ovplyvňovanie myslenia, svedomia či náboženského vyznania. V dôsledku absolútneho charakteru práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania, nie je možné obmedzovať ho zákonom.⁵⁶⁴ Svedomie, myslenie, viera alebo náboženské vyznanie sú svojou vnútornou povahou nedotknuteľné a preto nemôžu podliehať zákonným obmedzeniam.

Verejné prejavy myslenia, svedomia a náboženského vyznania alebo viery, na rozdiel od ich vnútornej podstaty, nepoživajú absolútnu voľnosť prejavov ich nositeľov. Naopak, výkon týchto práv je podriadený cieľom demokratickej spoločnosti, a je možné ich obmedzovať.⁵⁶⁵ Táto skutočnosť je nesmierne dôležitá, a adekvátne miera obmedzenia verejných prejavov slobody myslenia, svedomia a najmä náboženského vyznania je v súčasnosti intenzívne diskutovaná.

Sloboda myslenia, svedomia a náboženstva je absolútnou slobodou, je vlastná všetkým ľuďom bez ohľadu na obsah ich myslenia, prípadnú zvrátenosť ich svedomia či absurdnosť ich náboženských predstáv alebo životných filozofií. Táto sloboda zahŕňa nielen právo mať či nemať svoje presvedčenie a vieru, ale ich aj ľubovoľne meniť a zároveň aj slobodu nikomu neprejavovať ich zmenu navonok, alebo ju prejavovať podľa slobodnej úvahy. Sloboda náboženstva v sebe zároveň zahŕňa *pozitívnu slobodu* mať náboženské vyznanie, aj slobodu nevyznávať nijaké náboženstvo, teda *negatívnu slobodu*, slobodu od náboženstva.⁵⁶⁶

Právo na slobodu myslenia a náboženskú slobodu je prameňom a syntézou všetkých ľudských práv, ak je chápané ako právo na život v pravde vlastného úsudku, vlastnej viery a v súlade s dôstojnosťou ľudskej osoby. Rešpektovanie práva na slobodu svedomia a náboženskú slobodu je prejavom autentického ľudského pokroku v akomkoľvek prostredí.

Právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania je v súčasnosti všeobecne aplikovateľným ľudským právom kodifikovaným v listinách ľudských práv ako právo prvej generácie ľudských práv.

Normatívne jadro práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania v sebe zahŕňa prvok vnútornej slobody, ktorý predstavuje slobodu všetkých mať vieru alebo ju nemať a kedykoľvek náboženskú vieru zmeniť. Ďalej je to vonkajšia sloboda, ktorá obsahuje možnosť individuálne alebo spoločne s inými, či už verejne alebo súkromne prejavovať vieru či náboženstvo v náuke, životnej praxi, účasťou na bohoslužbách, obradoch alebo slávením sviatkov.

Rozlišujeme teda *individuálnu* náboženskú slobodu, ktorú môžeme charakterizovať ako mieru právom dovoleného správania sa jednotlivých fyzických osôb v náboženskej oblasti a inštitucionálnu či *kolektívnu* náboženskú slobodu, ktorá predstavuje mieru možného správania sa inštitúcií, spravídla cirkví alebo náboženských spoločností v náboženskej oblasti.

Normatívne jadro tohto práva tiež obsahuje kondíciu vylúčenia akéhokoľvek nátlaku. Bezpodmienečné vylúčenie nátlaku sa neopiera o skutočnosť rovnakej hodnoty svetonázorov a náboženstiev, ale o ontologickú dôstojnosť ľudskej osoby⁵⁶⁷, preto na nikoho nemá byť vyvíjaný nátlak, ktorý by obmedzil slobodu voľby jednotlivca, pokiaľ ide o svetonázorové

⁵⁶⁴ Nález Ústavného súdu ČR z 2. júna 1999. č. 151/1999, sp. zn. Pl. ÚS 18/98. BUBELOVÁ, K.: Rozpor nauky cirkve s verejným poriadkom jako důvod odmítnutí registrace cirkví. In: Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty subjektivity osobitných subjektov medzinárodného práva a cirkví a náboženských spoločností. Šmid, M. – Moravčíková, M. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2013, s. 94.

⁵⁶⁵ ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej 1997, s. 140.

⁵⁶⁶ MADLEŇÁKOVÁ, L.: Výhrada svědomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Praha : Linde 2010, s. 38.

⁵⁶⁷ HRDINA, A. I.: Náboženská svoboda v právu České republiky. Praha : Eurolex Bohemia 2004, s. 101.

otázky, prijatie náboženstva, zrieknutie sa viery, či zmenu v tejto oblasti. Nevyhnutá je tiež podmienka nediskriminácie. Štáty sú povinné rešpektovať a zabezpečiť na svojom území všetkým jednotlivcom, ktorí podliehajú ich zákonom, právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania bez rozdielu rasy, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, etnického alebo iného pôvodu, majetku alebo akéhokoľvek iného postavenia.

Štáty sú tiež povinné rešpektovať právo rodičov, alebo tam kde je to v súlade so zákonom, zákonných zástupcov, na zabezpečenie náboženskej a mravnej výchovy podľa vlastného presvedčenia, reflektujúcich vývin a rozumové schopnosti detí.⁵⁶⁸

Obsahom tohto práva je tiež spoločenská sloboda a právne postavenie náboženských entít. Hoci si náboženské subjekty nemusia uplatňovať nárok na právnu subjektivitu, všeobecne je dnes toto právo považované za súčasť slobody náboženského vyznania.⁵⁶⁹ Ide o právo uplatňovania náboženskej slobody spoločenstva, nie len jednotlivca. Nedišpenzovateľným obsahom základného práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania je tiež nemožnosť derogovania tohto práva zo strany štátu ani v čase výnimočného stavu. Medze povolených obmedzení vonkajšej slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania musia byť stanovené zákonom, so zreteľom na bezpečnosť štátu, ochranu verejnosti, poriadku, zdravia, morálky a základných práv ostatných.⁵⁷⁰

Usilujúc sa o generalizáciu, môžeme konštatovať, že právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania je základné ľudské právo obsahujúce *forum internum*, vnútorné presvedčenie, ktoré spravídla obsahuje ucelený vysvetľujúci obraz sveta a miesta a poslania človeka v ňom, vyjadrený svetonázorom či náboženskou vierou.

Druhú zložku tvorí *forum externum*, možnosť slobodne prejavit' svoje zmýšľanie a vnútorné presvedčenie navonok. Forum externum predstavujú navonok identifikovateľné prejavy osoby motivované jej myslením, svedomím, náboženským vyznaním alebo vierou, pričom ide predovšetkým o špecifické vonkajšie prejavy, ktoré možno súborne označiť ako náboženské úkony. Vonkajším prejavom práva na slobodu svedomia a náboženského myslenia je aj odmietnutie výkonu služby so zbraňou.

Diskutované sú v súčasnosti možnosti zrovnoprávniť špecifické náboženské prejavy a špecifické vyjadrenia nenáboženských životných filozofií, predovšetkým sekulárneho humanizmu. V rámci tohto prístupu sa však vyžaduje reflexia deistických, teistických, náboženských i nenáboženských prístupov.

Základné ľudské právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania zakladá nárok na štáty a výkon verejnej správy v zmysle správneho uchopenia jeho obsahu, a to aj v kontexte súčasného diskurzu plurality náboženstiev a životných filozofií, aktívneho a konštruktívneho vytvárania právneho rámca pre uplatňovanie tohto práva, jeho bezpodmienečnej ochrany a nachádzania len nevyhnutnej miery obmedzenia práva na slobodu náboženského vyznania ako skupinového práva a jeho vonkajších vyjadrení pri dosahovaní legitímneho cieľa. Neopomínanie tohto práva v negatívnom vyjadrení, slobody od náboženstva, je dôležité predovšetkým v špecifických súvislostiach existencie štátneho

⁵⁶⁸ CUMPER, P. – LEWIS, T.: Religious Education in Europe. Challenges, Oportunities and Prospects. In: EMILIANIDES, A., C. (ed.): Welfare of the Child and Beliefs of the Parents. Blood Transfusion, Religious Education and Custody. Nicosia : University of Nicosia Press 2010, s. 148 – 178; Náboženské vyznanie rodičov a najlepších zúčujem dieťaťa. Moravčíková, M. (ed.) Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2013, 176 s.

⁵⁶⁹ BILOTTI, D.: Approci critici al pluralismo confessionale. Cosenza : Editore Pellegrini 2013, s. 16.

⁵⁷⁰ SEWELL, E., A. – DURHAM, C., W.: Náboženstvo v postsocialistickej Európe. In: Ročenka Ústavu pre vzťahy štátu a cirkvi 2004. Moravčíková, M. – Valová, E. (eds.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi 2005, s. 148 – 149.

náboženstva v danej krajine, pričom táto skutočnosť nesmie znamenať diskrimináciu na základe príslušnosti k inému náboženstvu, vyznávania iného svetonázorového presvedčenia alebo pri voľbe byť bez nich.

2.6.2. Sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania v systéme medzinárodného a európskeho práva

Vestfálsky mier z roku 1648 ako prvý garantoval náboženskú slobodu vo formálno-právnom dokumente, ktorý sa stal prostriedkom na zastavenie náboženských konfliktov v konkrétnom dejinnom a geografickom kontexte. Neskôr dostala idea náboženskej slobody významný impulz v súvislosti so založením Spojených štátov amerických, štátneho útvaru natoľko rozdeleného, že sa pre jeho zakladateľov stala nosnou ideou.⁵⁷¹

Moderná formulácia práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania – „Každý má právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva; toto právo zahŕňa v sebe aj slobodu zmeniť svoje náboženstvo alebo vieru, ako aj slobodu prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru sám alebo spoločne s inými, či už verejne alebo súkromne, vyučovaním, vykonávaním náboženských úkonov, bohoslužbou a zachovávaním obradov.“ – bola autoritatívne vyjadrená v čl. 18 Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948 a takmer identicky aj v článku 18 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach z roku 1966. Výbor Organizácie spojených národov pre ľudské práva vo Všeobecnom komentári č. 22 k tomuto článku uviedol, že súčasťou tohto práva je aj možnosť odmietnuť vojenskú službu na základe uplatnenia výhrady vo svedomí.⁵⁷²

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 a k nemu prijatý protokol č. 7 v čl. 9 uvádza tieto práva podrobnejšie⁵⁷³. Predmetom ochrany čl. 9 Európskeho dohovoru je pozitívna aj negatívna sloboda myslenia, svedomia a náboženstva a pripojené je tiež ustanovenie o obmedzeniach prejavov slobody náboženstva alebo viery, stanovených zákonom len v prípadoch nevyhnutných v demokratickej spoločnosti v záujme bezpečnosti, ochrany verejného poriadku a zdravia.

Dohovor o právach dieťaťa v čl. 14 zaväzuje štáty, ktoré sú zmluvnými stranami tohto dohovoru uznávať právo dieťaťa na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva, uznávať práva a povinnosti rodičov respektíve zákonných zástupcov a viesť dieťa pri výkone jeho práva spôsobom zodpovedajúcim jeho rozvíjajúcim sa schopnostiam. Štát teda musí rešpektovať právo dieťaťa na slobodu svedomia, myslenia a náboženstva, podliehajúce presvedčeniu rodičov. Nechýba klauzula o obmedzení zákonom v nevyhnutných prípadoch.

Dohovor o právnom postavení utečencov sa problematike náboženstva venuje v čl. 2 obsahujúcom zákaz diskriminácie na základe rasy, krajiny pôvodu alebo náboženstva, a v čl. 33 obsahujúcom zákaz vyhodenia z dôvodu náboženstva. Ťažiskovým je čl. 4, v ktorom sa zmluvné štáty zaväzujú zaobchádzať s utečencami žijúcimi na ich území aspoň takým

⁵⁷¹ RICHARDSON, J., T. – SCHOEMAKER, J.: Európsky súd pre ľudské práva a sociálny konštrukt náboženskej slobody. In: AA.VV.: Vzťahy štátu a cirkvi v Európe. Súčasná otázky a trendy na začiatku 21. storočia. Zborník prednášok. Lucia Grešková (ed.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi 2008, s. 75.

⁵⁷² Výhrada vo svedomí/Conscientious Objection. Moravčíková, M. (ed.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi, 2007, 719 s.

⁵⁷³ „1. Každý má právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva; toto právo zahŕňa slobodu zmeniť náboženstvo alebo vieru, ako aj slobodu prejavovať náboženstvo alebo vieru sám alebo spoločne s inými, verejne alebo súkromne, bohoslužbou, vyučovaním, náboženskými úkonmi a zachovávaním obradov. 2. Sloboda prejavovať náboženstvo alebo vieru môže podliehať len takým obmedzeniam, ktoré sú stanovené zákonom, a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme verejnej bezpečnosti, ochrany verejného poriadku, zdravia.“

spôsobom, ako zaobchádzajú so svojimi občanmi v otázkach, ktoré sa týkajú náboženskej slobody, ako aj slobody náboženskej výchovy ich detí.

Deklarácia o odstránení všetkých foriem neznašanlivosti a diskriminácie zakladajúcich sa na náboženstve alebo na viere prináša v nami skúmanej oblasti najdôležitejšie ustanovenie v čl. 2, ktorý hovorí, že nikto nesmie byť na základe náboženstva alebo inej viery podrobovaný diskriminácii akýmkoľvek štátom, inštitúciou, skupinou osôb alebo osobou. Na účely tejto deklarácie termín „neznašanlivosť“ a diskriminácia zakladajúce sa na náboženstve a viere“ znamená akúkoľvek odlišnosť, výnimku, obmedzenie alebo uprednostnenie založené na náboženstve alebo viere, ktorého cieľom, resp. dôsledkom je popretie alebo narušenie uznávania, užívania alebo výkonu ľudských práv a základných slobôd na základe rovnosti.

Záverečný akt Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe (Záverečný helsinský akt) obsahuje Deklaráciu desiatich zásad riadiacich vzťahy medzi zúčastnenými štátmi a venuje sa okolnostiam uplatňovania týchto zásad. Bod sedem obsahuje zásadu rešpektovania ľudských práv a základných slobôd vrátane slobody myslenia, svedomia, náboženstva alebo presvedčenia. Tento dokument sa od jeho prijatia v roku 1975 až po spoločensko-politické zmeny v stredovýchodnej Európe v roku 1989 stal významnou platformou pre diskusiu o uplatňovaní práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského myslenia za železnou oponou.⁵⁷⁴

V Európskej únii neexistuje doposiaľ jednotná konfesnoprávna úprava. Problematika individuálnych aj kolektívnych náboženských práv, až na niektoré výnimky, je ponechaná na kompetenciu jednotlivých členských štátov. Postupne, najmä prostredníctvom odporúčaní Európskeho parlamentu, dochádza k formulovaniu zásad pre tvorbu právneho rámca vzťahov štátov k otázke uplatňovania náboženskej slobody, najmä v jej vonkajšom a kolektívnom vyjadrení. Počiatkové štruktúry európskeho konfesného práva obsahujú predovšetkým dôraz na náboženskú slobodu ako súčasť komunitárneho práva. Ďalšie prvky nachádzame v záväzku Európskej únie zachovávať neutralitu vo svetonázorových otázkach, v záväzku tolerantnosti k rôznym náboženským a svetovým názorom, a v úsilí zabezpečiť rovný prístup ku všetkým náboženským spoločnostiam.

Zachovanie kultúry členských štátov a ich národnej identity vyžaduje podľa čl. F Zmluvy o Európskej únii zvláštny ohľad na tradične fungujúce inštitúty konfesného práva v členských štátoch. Princíp lojality spoločenstva vyžaduje rešpektovanie ústavných štruktúr v oblasti práva upravujúceho vzťahy štátov a náboženstva, a napokon princíp subsidiarity vyžaduje podľa článku 3 b Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva zdržanlivosť únie pri pochybnostiach o otázkach konfesného práva.⁵⁷⁵

Sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania ako základné ľudské právo tvoria hlavnú súčasť všeobecných právnych zásad Európskeho spoločenstva. Prvý raz je to v čl. 6 ods. Zmluvy o Európskej únii z roku 1992, v ktorom Únia uznáva ako všeobecné právne zásady spoločenstva základné ľudské práva tak, ako ich garantuje Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a ako to vyplýva z ústavných tradícií spoločných členským štátom.⁵⁷⁶

Charta základných práv Európskej únie obsahuje právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania v článku 10, ktorého prvý odsek je identický s čl. 18 Všeobecnej

⁵⁷⁴ THOMAS, D. C.: Helsinský efekt: mezinárodní zásady, lidská práva a zánik komunismu. Praha : Academia 2007, Praha, s. 65 – 96.

⁵⁷⁵ ROBBERS, G. (ed.): Stát a církev v zemích EU. Praha : Academia 2001, s. 585 – 587.

⁵⁷⁶ ŠMID, M.: K postate a zmyslu slobody svedomia a slobody náboženstva. In: Výhrada vo svedomí/Constitutional Objection. Moravčíková, M. (ed.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi, 2007, s. 407 – 408.

deklarácie ľudských práv. V druhom odseku pridáva nóvum, ustanovenie o práve na výhradu vo svedomí, odvolávajúc sa pritom na súlad s legislatívou členských štátov. „Právo na výhradu vo svedomí sa uznáva v súlade s vnútroštátnymi zákonmi, ktoré upravujú výkon tohto práva.“ Článok 14 obsahuje právo rodičov zabezpečiť vzdelanie a výchovu svojich detí v zhode s ich náboženským, filozofickým a pedagogickým presvedčením, v súlade s vnútroštátnymi predpismi upravujúcimi výkon tohto práva. Článok 21 zakazuje diskrimináciu na základe náboženského vyznania alebo viery, politického či iného zmýšľania.

V čl. 22 Charty únia deklaruje že rešpektuje kultúrnu, náboženskú a jazykovú rozmanitosť. Článkom 5 b sa zaväzuje pri uskutočňovaní svojich politik a činností bojovať proti diskriminácii z dôvodu náboženstva alebo viery. Ťažiskovým je v rámci Charty čl. 16 c, v ktorom únia rešpektuje a nezasahuje do postavenia, ktoré majú cirkvi a náboženské združenia alebo spoločenstvá v členských štátoch podľa ich vnútroštátneho práva. Únia rovnako rešpektuje postavenie, ktoré majú nekonfesijné a filozofické organizácie podľa vnútroštátneho práva. Uznávajúc ich osobitný prínos, udržiava s týmito cirkvami a organizáciami otvorený, transparentný a pravidelný dialóg.

Zo sekundárneho práva spomeňme Odporúčanie Európskeho parlamentu Rade z 13. júna 2013 o návrhu usmernení Európskej únie o presadzovaní a ochrane slobody náboženského vyznania alebo viery, prinášajúce konkrétne návrhy v oblasti proporcionality, slobody prejavu, kolektívneho rozmeru náboženskej slobody, vzdelávania, rodinných a sociálnych práv. a v oblasti uplatňovania výhrady vo svedomí, ako súborný komplex pre reflexiu situácie týkajúcej sa porušovania slobody náboženského vyznania alebo viery v únii a v tretích štátoch.

Možno očakávať pribúdanie dokumentov obsahujúcich základné zásady tvorby právnych rámcov vzťahov štátu a cirkví a uplatňovania práva na náboženskú slobodu a slobodu svedomia, ktoré budú postupne smerovať k tvorbe európskeho konfesného práva a napokon azda k čiastočnej harmonizácii práva členských štátov únie. Na zákonodarcov sú kladené nároky skvalitňovať existujúce systémy reflektujúc neutralitu štátu a zároveň religiozno-demografickú situáciu, migráciu a zmeny v demografickej situácii a historický vývoj.

Hľadanie spoločných modelov sa zdá byť odôvodneným cieľom najmä v spojitosti stretov medzi slobodou prejavu a náboženskou slobodou, ktoré penetrujú v európskom prostredí v poslednom období.⁵⁷⁷ V tejto súvislosti je adekvátnym zamyslenie, či v súčasnosti precedenčné právo Európskeho súdu pre ľudské práva môže poskytnúť niektoré všeobecné princípy, ktoré môžu byť použité ako pravidlá pre harmonizáciu európskych postojov pri riešení konfliktu slobody prejavu a náboženskej slobody.

Nateraz rozhodovanie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach porušenia článku 9 Dohovoru, zdá sa, nenapomohlo k progresu v jednotnom výklade ani o obsahu základných pojmov, s ktorými článok narába, ako sú presvedčenie, myslenie, náboženstvo. Otvorilo skôr nový okruh otázok o rozlíšení praxe resp. skutkov motivovaných presvedčením, a skutkov, ktoré sú praktizovaním náboženského presvedčenia a viery, ako aj o exkluzivite praxe

⁵⁷⁷ Spomeňme kauzu karikatúr proroka Mohameda vo francúzskom periodiku Charlie Hebdo a pobúrenie moslimskej populácie, mizanscénu turné speváčky Madonny zavesenej na kríži a pobúrenie časti kresťanských cirkví, niektoré z kontextu vytrhnuté pasáže prednášky Benedikta XVI. v Regensburgu v roku 2006 pertraktované ako urážlivé moslimskými intelektuálmi apod. Martínez-Torrón, J.: Sloboda prejavu a náboženská sloboda v precedenčnom práve Európskeho súdu pre ľudské práva. In: AA.VV.: Vzťahy štátu a cirkví v Európe. Súčasný otázky a trendy na začiatku 21. storočia. Zborník prednášok. Lucia Grešková (ed.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví 2008, s. 57.

podmienenej náboženským presvedčením či o koncepcii (náboženským) presvedčením ovplyvneného či neovplyvneného konania^{578, 579}.

2.6.3. Právna úprava ochrany slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania v Slovenskej republike

Slovenská republika garantuje náboženskú slobodu predovšetkým Ústavou Slovenskej republiky, Ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných ľudských práv a slobôd a zákonom č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností. Je tiež viazaná medzinárodnými právnymi dokumentmi, z ktorých pripomenieme Všeobecnú deklaráciu ľudských práv, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, Európsku sociálnu chartu a primárne právo Európskej únie. Nemožno opomenúť ani Základnú zmluvu medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou, Zmluvu medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami a systém takzvaných čiastkových zmlúv a dohôd medzi Slovenskou republikou a týmito náboženskými subjektmi.

Preambulou ústavy sa Slovenská republika hlási k cyrilo-metodskému duchovnému dedičstvu a historickému odkazu Veľkej Moravy. Zároveň deklaruje, že sa neviaže na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Ústava v článku 24 zaručuje slobodu myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery. Toto právo zahŕňa možnosť zmeniť náboženské vyznanie alebo vieru. Každý má právo byť bez náboženského vyznania, ale aj právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru buď sám, alebo spoločne s inými, súkromne alebo verejne, bohoslužbou, náboženskými úkonmi, zachovávaním obradov, alebo sa zúčastňovať na jeho výučbe.

Výkon štátnej správy na úseku cirkví a náboženských spoločností v súlade so zákonom o organizácii činnosti vlády a organizácií ústrednej štátnej správy zabezpečuje Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky.

Základná slovenská konfesnoprávna norma, zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností vo svojej prvej časti preberá formuláciu práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania z Listiny základných práv a slobôd: „Každý má právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru sám alebo spoločne s inými, súkromne alebo verejne, bohoslužbou, vyučovaním, náboženskými úkonmi alebo zachovávaním obradov. Každý má právo zmeniť svoje náboženstvo alebo vieru alebo byť bez náboženského vyznania“, a ďalej ju rozvíja. Každému garantuje právo slobodne šíriť svoju náboženskú vieru alebo svoje presvedčenie byť bez vyznania. Nikoho nemožno nútiť vyznávať akúkoľvek náboženskú vieru alebo nútiť ho byť bez vyznania. Vyznávanie náboženskej viery nesmie byť dôvodom k obmedzeniu ústavou zaručených práv a slobôd občanov, najmä práva na vzdelanie, voľbu a výkon povolania a prístup k informáciám. V paragrafe 2 zákona priznáva práva veriacim, „veriaci má právo sláviť sviatky a obrady podľa požiadaviek vlastnej náboženskej viery v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi“. Zákon tiež zakotvuje právo rodičov alebo zákonných zástupcov rozhodovať o náboženskej výchove detí do dovŕšenia ich pätnásteho roku veku.

⁵⁷⁸ Napríklad Arrowsmith v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 7050/75.

⁵⁷⁹ MADLEŇÁKOVÁ, L.: Výhrada svedomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Praha : Linde 2010, s. 49; EVANS, C.: Freedom of religion under the European Court on Human Rights. Oxford : Oxford University Press 2001, s. 115.

Paragraf 5 zákona vymenúva ďalšie práva veriacich, právo združovať sa, zakladať cirkvi a náboženské spoločnosti, ako aj vstupovať do už existujúcich cirkví a náboženských spoločností a podieľať sa na ich živote, najmä: zúčastňovať sa na náboženských úkonoch; zúčastňovať sa na bohoslužbách alebo iných obradoch, byť vychovávaní v náboženskom duchu, prípadne po splnení podmienok ustanovených vnútornými predpismi cirkví a náboženských spoločností a všeobecne záväznými právnymi predpismi vyučovať náboženstvo, nadväzovať a udržiavať náboženské styky aj medzinárodne; vlastniť náboženskú literatúru v ľubovoľnom jazyku⁵⁸⁰ a za podmienok ustanovených všeobecne záväznými právnymi predpismi ju šíriť; voliť si duchovný alebo rehoľný stav a rozhodovať sa pre život v komunitách, rádoch a podobných spoločenstvách.

Paragraf 1 ods. 1 obsahuje definíciu, podľa ktorej „*Veriacim je na účely tohto zákona každý, kto vyznáva náboženskú vieru.*“ Zákon teda priznáva tieto zvláštne práva tým, ktorí vyznávajú náboženskú vieru a nevzťahuje sa na nositeľov iných, nenáboženských presvedčení a svetonázorov.

Tieto ustanovenia nemožno oddeliť od paragrafu 4 ods. 1 zákona, ktorý pre svoje potreby definuje cirkev „*Cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou sa podľa tohto zákona rozumie dobrovoľné združenie osôb rovnakej náboženskej viery v organizácii utvorenej podľa príslušnosti k náboženskej viere na základe vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti*“ v spojení s ods. 4 tohto paragrafu: „*Štát uznáva len tie cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované.*“

Reflektujúc normotvorbu aj výkon verejnej správy v oblasti cirkví a náboženských spoločností, ktorý zahŕňa nielen rezort kultúry⁵⁸¹, ale aj školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí a vnútra, môžeme konštatovať, že Slovenská republika sa nijakým spôsobom nevymyká z rodiny vyspelých demokratických štátov zabezpečujúcich svojim občanom a tým, ktorí sa v súlade so zákonom nachádzajú na jej území, právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania, a nereflektuje signifikantné problémy s uplatňovaním práva na individuálnu slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania a jej vonkajších prejavov. Skôr kuriozitou než reálnou kauzou bola požiadavka občana Slovenskej republiky o nulitu krstu a zrušenie členstva v cirkvi voči (súčasne) dvom cirkvám. Príslušný okresný súd v tejto veci rozhodol, že nedošlo a nedochádza k porušovaniu občianskych práv žalobcu.⁵⁸²

Nevyhnuté je tiež reflektovanie podmienky nediskriminácie. V tejto súvislosti možno spomenúť v súčasnosti často traktovanú otázku náboženských symbolov vo verejnej sfére, včítane tých, ktoré sa nachádzajú na ľudskom tele, nevynímajúc kauzy „moslimských šatiek“. V tomto zmysle je zaujímavá slovenská prax. Zákon č. 224/2006 Zb. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v paragrafe 5 ods. 4 ustanovuje,

⁵⁸⁰ Výpočet týchto práv nepochybne odráža poznanie práva a skúsenosť praxe cirkevnej politiky spred roka 1989.

⁵⁸¹ Výkon štátnej správy na úseku cirkví a náboženských spoločností v súlade s kompetenčným zákonom zabezpečuje Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky.

⁵⁸² Občan, ktorého krst je zaznamenaný v matričnej cirkevnej knihe farnosti vo Vyšnom Orlíku sa obrátil v roku 2003 na Gréckokatolícke a Pravoslávne biskupstvo v Prešove a Košický gréckokatolícky exarchát so žiadosťou o exkomunikáciu, respektíve anulovanie platnosti krstu a cirkevných sviatostí, ale bezúspešne. Preto v roku 2004 požiadaval všeobecný súd podľa vlastných slov o súdnu ochranu svojich ústavných a občianskych práv. Za najväčší dôvod svojej snahy zbaviť sa väzieb s cirkvou uviedol svoj nezáujem o historické cirkevné dedičstvo. Podľa jeho názoru má formu „prenasledovania heretikov v ranokresťanskom období, pálenia kacírov, kolaborácie s fašistickým režimom v čase druhej svetovej vojny a v súčasnosti aj otvorených vyhrážok ľuďom, ktorí majú iný ako cirkevný a náboženský svetonázor“. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že evidencia náboženskej príslušnosti bola v bývalom Československu na základe uznesenia vlády v roku 1954 zrušená a neskôr už nikdy nebola obnovená.

že „nasnímanie podoby tváre sa vykoná v občianskom odevu, bez prikrývky hlavy a bez okuliarov s tmavými sklami. Nasnímanie podoby tváre členky rehoľnej spoločnosti možno vykonať aj v rehoľnom rúchu a s prikrývkou hlavy, ktorá tvorí súčasť jej odevu“. Súčasná aplikačná prax tohto ustanovenia umožňuje v Slovenskej republike nasnímanie podoby tváre s pokrývkou vlasov aj moslimským ženám, ktoré o to požiadajú, a to aj napriek tomu, že nateraz nie je islam na Slovensku v zmysle zákona o slobode náboženskej viery a postavení cirkvi a náboženských spoločností cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou. Táto prax môže byť vnímaná ako o úsilie maximálne zabezpečiť vonkajší prejav práva na náboženskú slobodu fyzických osôb.

Otvorenou zostáva otázka prístupu voči nenáboženským svetonázorovým konceptom, ktorú na Slovensku zatiaľ iba marginálne otvárajú občania hlásiaci sa predovšetkým k ideám sekulárneho humanizmu. Skutočnosťou je, že pri tvorbe kompetenčného zákona normotvorca na nenáboženské presvedčenia nepamätal, v zmysle úzkeho výkladu zákona teda vykonávateľ verejnej správy na tomto úseku určený nie je, len širším výkladom ho možno stotožniť s vykonávateľom verejnej správy na úseku cirkvi a náboženských spoločností.

2.7. Právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo a právo cirkví na autonómiu

2.7.1. Právo na slobodný prejav náboženstva

Právu na slobodný prejav náboženstva sme sa už venovali vyššie, konštatujúc, že verejný prejav myslenia, svedomia a náboženského vyznania alebo viery, na rozdiel od ich vnútornej podstaty, nepoživajú absolútnu voľnosť prejavov ich nositeľov. Naopak, výkon týchto práv je podriadený cieľom demokratickej spoločnosti, a je možné ich obmedzovať.⁵⁸³

Definovali sme forum externum predstavujúc navonok identifikovateľné prejavy osoby motivované jej myslením, svedomím, náboženským vyznaním alebo vierou, pričom ide predovšetkým o špecifické vonkajšie prejavy, ktoré možno súborne označiť ako náboženské úkony.

Úkony myslenia, svedomia a viery, ak nie sú vyjadrené navonok, nemôžu sa podrobovať reglementácii štátu. Manifestácia týchto úkonov navonok je konštitutívnym prvkom slobody myslenia, svedomia a náboženstva. Nikomu nemožno zabraňovať konať podľa svojho svedomia a náboženského presvedčenia či už súkromne alebo verejne, samému alebo spoločne s inými v náležitých medziach. Ide o vonkajší rozmer absolútnych práv.⁵⁸⁴

Náboženstvo zohráva čoraz väčšiu úlohu zo svojej vlastnej podstaty, teda odporúčaním určitého spôsobu života, vnímania reality a ochranou hodnôt v súvislosti s ponukou odpovedí na základné životné otázky. Úsilie o nastoľovanie zásadných zmien v kultúrnych, politických a právnych prístupoch, ktoré si vyžaduje akceptáciu a reflexiu individuálneho i spoločenského ľudského vedomia sa v mnohých prípadoch dostáva do rozporu s morálnymi a etickými princípmi a vnímaním hodnôt náboženskými entitami.⁵⁸⁵ Tu si uvedomujeme prepojenie slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania s inými právami, predovšetkým

⁵⁸³ ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej 1997, s. 140.

⁵⁸⁴ HRDINA, A. I.: Náboženská svoboda v právu Českej republiky. Praha : Eurolex Bohemia 2004, s. 104.

⁵⁸⁵ ŠMID, M.: Ochrana slobody svedomia a bilaterálne zmluvy s cirkvami a náboženskými spoločnosťami na Slovensku. In: Právna ochrana slobody svedomia. Moravčíková, M. – Križan, V. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2013, s. 137 – 138.

s právom na slobodu prejavu, slobodu zhromažďovania, združovacím právom a zákazom diskriminácie.

Ak je religiozita jednoznačným atribútom ľudstva, je tiež prítomná v úrovniach organizácie spoločnosti, vo vzťahoch, ktoré sa formujú medzi ľuďmi v kontexte najrôznejších skupín, do ktorých patria. Náboženstvo presahuje jednotlivca a ovplyvňuje široké sféry kolektivity v jej najrôznejších prejavoch, od jadrovej rodiny až k medzinárodnej komunite, a na tejto ceste prirodzene zahŕňa aj štát. Náboženstvo je tiež súčasťou sociability človeka, ktorá sa v medziľudských vzťahoch riadi aj kritériami náboženskej povahy. Od dôležitosti náboženstva v spoločnosti závisí potreba regulovania náboženstva zákonom, pretože práve zákony stanovujú pravidlá pre vzťahy medzi jednotlivcami a skupinami vo všetkých oblastiach spoločenského života. Ak náboženstvo nie je obmedzené do individuálneho rozmeru a je prítomné v kolektívnych prejavoch ľudskej spoločnosti, potom zákon, ktorého najvyšším cieľom je zabezpečiť spravodlivosť a bezpečnosť v medziľudských vzťahoch, musí vo vzťahu k náboženstvu zohrávať regulačnú úlohu. Pre tento účel môže využívať sankcie a používať donucovaciu politickú silu, ktorú ma k dispozícii.⁵⁸⁶

Štáty sa vo svojich základných zákonoch definujú ako konfesiónálne a ideologicky neutrálne a svoju úlohu v tejto oblasti často vymedzujú negatívne, napríklad nezasahovať do činnosti cirkví. Väčšina štrukturálnych prvkov náboženskej slobody však odkazuje na pozitívnu úlohu štátu. Okrem požiadavky ponechať každému možnosť slobodnej voľby náboženstva, jeho zmeny alebo indiferencie voči náboženstvu, ide o požiadavku poskytnúť občanom slobodu verejného výkonu náboženských úkonov a obradov, zabezpečiť občanom slobodu zhromažďovania a slobodu združovania sa s náboženským účelom a umožniť náhradnú službu namiesto služby so zbraňou. Tieto pozitívne úlohy štátu smerujú popri zabezpečení náboženskej slobody občanov aj k vytvoreniu jej vonkajších podmienok.⁵⁸⁷

Európsky súdny dvor v rozsudku *Prais v. Council*⁵⁸⁸ z roku 1976 vo svojom rozhodnutí konštatoval povinnosť inštitúcií spoločenstva, aby prijali opatrenia na predchádzanie náboženských konfliktov a zároveň prijali pozitívne organizačné opatrenia, ktoré zabezpečia primeraný priestor pre ochranu náboženských záujmov, a to nezávisle od obsahov učení jednotlivých náboženstiev a vyznaní.

V rozsudku *Torfain Borrough v. Council* Európsky súdny dvor rozhodol, že zatváracie doby maloobchodov, ktoré sa riadia úpravou členských štátov o ochrane nediel' nie sú v rozpore s ustanoveniami Zmluvy. Podľa odôvodnenia tohto rozsudku spadá úprava ochrany nediel' a sviatkov do právomoci členských štátov, ako výraz politického a hospodárskeho rozhodnutia, ktoré berie ohľad na zvláštne kultúrne pomery tohto štátu.⁵⁸⁹ K prejavom konštruovania podmienok pre vonkajšie vyjadrenie práva na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania patrí aj tvorba právneho rámca pre rituálnu porážku zvierat⁵⁹⁰

⁵⁸⁶ BACELAR GOUVEIA, J.: Náboženská svoboda a vláda práva v ústavním štáte: portugalská zkušenost. In: AA.VV.: Náboženství a veřejná moc v zemích Evropské unie. Sborník textů z konference. Jakub Kříž (ed.) Praha, Ministerstvo kultury České republiky 2009, s. 162.

⁵⁸⁷ PŘIBYL, S.: Svoboda svědomí a církevní zvěstování z hlediska kanonického práva. In: Právna ochrana slobody svedomia. Moravčíková, M. – Křižan, V. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2013, Trnava, s. 156.

⁵⁸⁸ Európsky súdny dvor ,130/75, 1976. Pani Prais sa napriek pozvaniu Komisie nedostavila na výberové konanie o administratívnu pozíciu v Rade, pretože sa konalo v piatok a jej židovské náboženské presvedčenie jej v tejto účasti zabránilo.

⁵⁸⁹ ROBBERS, G.: Stát a církev v Evropském společenství. In: ROBBERS, G. (ed.): Stát a církev v zemích EU. Praha : Academia 2001, s. 360 – 361.

⁵⁹⁰ POTZ, R. – SCHINKELE, B. – WIESHAIDER, W. (Hrsg.): Schächten. Religionsfreiheit und Tierschutz. Freistadt, Egling : Plochl, Kovar 2001, 271 s.

alebo pre zabezpečenie náboženskej a mravnej výchovy detí podľa vlastného presvedčenia rodičov, reflektujúcich vývin a rozumové schopnosti detí, šírenie viery prostredníctvom verejnoprávnych médií a to bez prerušenia reklamou alebo inými oznámeniami.

Potreba vyznávať náboženstvo spoločne s inými zrkadlí povahu človeka ako spoločenského tvora, azda preto je existencia inštitucionálnych náboženských zoskupení bezprostredným logickým dôsledkom slobody náboženského vyznania. Hoci je sloboda náboženského vyznania vnímaná primárne ako sloboda individuálna, ľudia túto slobodu realizujú v spoločenstve s inými. Spoločenstvá, v ktorých sa ľudia združujú za účelom realizácie svojho práva na výkon náboženského vyznania sú najčastejšie označované ako cirkvi alebo náboženské spoločnosti.

2.7.1.1. Právo cirkví na autonómii

Moderné právne poriadky uznávajú autonómiu cirkví, pretože individuálna náboženská sloboda by bez nej nebola mysliteľná. Dôsledkom rezignácie práva na ochranu kolektívneho aspektu náboženskej viery by bolo vytlačenie náboženstva do čisto súkromnej sféry jedinca. I keď v tejto sfére zoráva principiálnu úlohu nakoľko rozhodnutie pre náboženskú vieru je vnútorným osobným rozhodnutím, nevyhnutnou súčasťou práva na slobodu náboženského vyznania musí byť aj právo jednotlivcov združiť sa z dôvodu spoločného výkonu náboženského vyznania v cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Rovnako ako jednotlivcov, aj cirkvám resp. náboženským spoločnostiam musí byť priznaná sloboda od vonkajšieho nátlaku zo strany štátu, ktorá je vyjadrením ich autonómie. Zásada autonómie cirkví nachádza svoj výraz v maximálnom možnom obmedzení zasahovania štátu do ich činnosti, takže vnútorné záležitosti náboženských subjektov nemožno podrobovať ani súdnemu skúmaniu.⁵⁹¹

Zakotvenie cirkevnej autonómie je systematicky zaradené do čl. 16 Listiny základných práv a slobôd, ktorý upravuje právo na slobodu náboženského vyznania a je súčasťou prvého oddielu druhej hlavy Listiny obsahujúceho výpočet základných ľudských práv a slobôd. Ako jediné z práv a slobôd upravených v tomto oddieli nemá individuálnu povahu a neviaže sa výhradne na fyzické osoby. Touto systematickou je podčiarknutá dôležitosť autonómie cirkví a náboženských spoločností aj jej neoddeliteľnosť od práva na slobodu náboženského vyznania. Autonómia cirkví nie je ničím iným než kolektívnym prejavom individuálnej slobody náboženského vyznania a kolektívnou dimenziou či kolektívnym právom náboženskej slobody.

Rozsah autonómie cirkví je demonštratívne naznačený v čl. 16 Listiny, do ktorého zákonodarca zahrnul spravovanie si svojich záležitostí, zriaďovanie vlastných orgánov, ustanovovanie duchovných a zriaďovanie rehoľných a iných cirkevných inštitúcií nezávisle od štátnych orgánov. Štát teda nezasahuje do vnútornej štruktúry cirkví a cirkvi a náboženské spoločnosti požívajú slobodu čo do organizácie vlastnej štruktúry, ako aj personálnych otázok hierarchie a obsadenia cirkevných úradov.⁵⁹² Ustanovovanie duchovných je zvláštnym prejavom cirkevnej autonómie, keď podľa vlastných právnych noriem cirkví a náboženské

⁵⁹¹ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS6/02 z 27. novembra 2002, uznesenie, sp. zn. I. ÚS 1244/07 z 18. októbra 2007. KRÍŽ, J.: Nové výzvy pro náboženskou svobodu. In: Právní postavení náboženských menšin. Scheu, H. CH. – Kříž, J. – Děkanovská, K. (eds.) Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2013, s. 98 – 99.

⁵⁹² Obsadzovania cirkevných úradov zo strany cirkví samostatne bez predchádzajúceho súhlasu štátnej moci je moderný prvok, ktorý v našom geografickom prostredí nahradil predchádzajúcu prax možnosti štátu uplatniť výhradu voči menovaniu biskupov katolíckej cirkvi počas prvej Československej republiky, ako aj prax nevyhnutného štátneho súhlasu pre všetkých duchovných v období 1948 – 1989.

spoločnosti ustanovujú (alebo neustanovujú) špecifickú skupinu duchovných, podmienky pre ustanovenie duchovného, teda prijatie do tejto skupiny a rozhodujú tiež, ktorá konkrétna osoba sa duchovným stane. Do rozsahu autonómie cirkví tiež patrí zriaďovanie rehoľných a iných inštitúcií. Voľba rehoľného stavu je individuálnym ľudským právom každého jednotlivca, ale rovnako ako v prípade voľby duchovného stavu, tak aj v prípade voľby stavu rehoľného, cirkev nemá právnu povinnosť v presnom zmysle kandidátovi či uchádzačovi vyhovieť. Povinnosťou cirkvi je takúto požiadavku kánonicky skúmať a vyhovieť vhodnému uchádzačovi.⁵⁹³

Nepochybné možno medzi vlastné, autonómne záležitosti cirkví a náboženských spoločností zaradiť aj širšie prejavy náboženskej viery, náboženské úkony, zhromažďovanie, vyučovanie pastoráciu, podmienky členstva v cirkvi a pod.⁵⁹⁴

2.7.1.2. Právna subjektivita cirkví a náboženských spoločností

Jednou z úloh štátu pri zabezpečení práva na náboženskú slobodu aj v jeho kolektívnom vyjadrení, a tiež garancie práva na autonómiu cirkví, je tvorba právneho rámca a výkon správy štátu na tomto úseku, ktoré umožnia cirkvám a náboženským spoločnostiam nadobudnúť právnu subjektivitu. Legislatíva upravujúca prístup k právnemu statusu priamym aj nepriamym spôsobom ovplyvňuje možnosť fyzických osôb a cirkví praktizovať svoje náboženstvo a vieru, a môže tak obmedzovať náboženské prejavy podľa článku 9 Európskeho dohovoru. Zásah do možnosti uplatňovať náboženskú slobodu je možný len zákonom v odôvodnených prípadoch, keď ide o vážnu spoločenskú potrebu, ktorá je primeraná legitímnemu cieľu.

Vo svetovom meradle majú cirkvi a náboženské organizácie diapazón možností nadobudnúť právnu subjektivitu, či už ako cirkvi alebo náboženské spoločnosti, náboženské neziskové organizácie, kultúrne spoločnosti, náboženské trusty a i., alebo fungujú ako voľné združenia. Tieto možnosti predstavujú formy akými sa cirkev môže zapojiť do verejného života.⁵⁹⁵ Ich voľba je dôsledkom rozhodnutia danej organizácie alebo splnenia či nesplnenia štátom stanovených podmienok. Náboženské organizácie tiež môžu pôsobiť bez právnej subjektivity, čo im však napríklad neumožní vlastníť majetok ako majetok cirkvi, zhromažďovať sa bez oznamovacej povinnosti, požívať ochranu svedeckého tajomstva, kultových miest a pod.

Diskutované sú podmienky uznania cirkví štátom či štátnych registrácií cirkví a náboženských spoločností ako právnických osôb, ktoré stanovujú minimálny počet členov potrebný na registráciu a dĺžku doby aktívneho pôsobenia náboženskej entity v krajine.

Početný cenzus nemá byť neprimerane vysoký a nemá slúžiť ako nástroj pre znemožnenie nadobudnúť status cirkvi a náboženskej spoločnosti novým a netradičným cirkvám, podobne ako doba pôsobenia z rovnakého dôvodu nemá byť prídlhá. V judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva ani iných súdov však nenachádzame žiadne presné limity.⁵⁹⁶

⁵⁹³ HRDINA, A. I.: Náboženská svoboda v právu Českej republiky. Praha : Eurolex Bohemia 2004, s. 118.

⁵⁹⁴ KRÍŽ, J.: Nové výzvy pro náboženskou svobodu. In: Právní postavení náboženských menšin. Scheu, H. CH. – Kríž, J. – Děkanovská, K. (eds.) Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2013, s. 101.

⁵⁹⁵ CLARK, E. – TICHY, J., T.: Náboženské organizácie – právna subjektivita a štátne výhody v USA. In: Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty subjektivity osobitných subjektov medzinárodného práva a cirkví a náboženských spoločností. Šmid, M. – Moravčíková, M. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2013, s. 25.

⁵⁹⁶ WIESHAIDER, W.: ESEL a početný cenzus pre registráciu náboženských spoločností. In: Ročenka Ústavu pre vzťahy štátu a cirkví 2004. Moravčíková, M. – Valová, E. (eds.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví 2005, s. 188 – 97.

Ďalším problémom je otázka konkrétneho hodnotenia náboženských entít usilujúcich sa o registráciu v opozícii k požiadavke len hodnotenia formálneho. Hodnotenie viery je v zásadnom rozpore so zásadami štátnej neutrality. Pre hodnotenie negatívnych javov ako sektárske pôsobenie či ovplyvňovanie alebo netolerancia voči iným náboženským vyznaniam alebo osobám bez vyznania vo väčšine štátov chýbajú relevantné právne normy. Stojíme tak neraz pred otázkou či nedochádza zo strany štátu k vágnemu alebo nepripustnému hodnoteniu náboženských praktík.

Najmä pre historicky zavedenú prax štátnych subvencií časti cirkevných subjektov existujú v niektorých krajinách dvojstupňové alebo viacstupňové registračné systémy, ktoré sú prejavom odstupňovanej parity štátov a cirkví, pričom však neraz evokujú otázku (ne)diskriminácie. Aj keď je jedným zo znakov takéhoto systému nerovnaká úprava vzťahov, predsa, prevláda úsilie zabezpečiť rozumné a objektívne kritériá vychádzajúce z tradícií, histórie, akumulovaných záväzkov, formovania identity a z úlohy vlády udržiavať všeobecný spoločenský zmier, čím, dá sa predpokladať, viacstupňové registračné systémy vo všeobecnosti nie sú v rozpore s antidiskriminačnými normami.⁵⁹⁷ Treba však zohľadňovať vyššie uvedené princípy primeranosti.

Legitímnym dôvodom odmietnutia registrácie cirkvi alebo náboženskej spoločnosti zo strany štátu môže byť nesúlad činnosti cirkvi s právnymi predpismi štátu, učenie alebo činnosť cirkvi, ktorá narušuje práva, slobody a rovnoprávnosť osôb, demokratické základy, suverenitu a celistvosť štátu, je v rozpore s mravnosťou, verejným poriadkom, verejným zdravím, princípmi ľudskosti, znášanlivosti a bezpečnosti osôb.⁵⁹⁸ Znovu sa v tu však dotýkame problému s legálne nedefinovanými pojmami, či otvorenými právnymi pojmami, akým je napríklad pojem „verejný poriadok“⁵⁹⁹, „ľudskosť“ či „mravnosť“. Na jednej strane teda stojí snaha štátov ochrániť spoločnosť pred negatívnymi javmi vychádzajúcimi z náboženského prostredia, ktoré vôbec nie sú neaktuálnymi v období extrémistických náboženských útokov, a na druhej snaha o maximálnu mieru zabezpečenia aj verejnej dimenzie slobody náboženského vyznania v jej kolektívnom vyjadrení.

2.7.1.3. Právna subjektivita cirkví a náboženských spoločností v Slovenskej republike

Zákon o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností považuje za cirkev alebo náboženskú spoločnosť dobrovoľné združenie osôb rovnakej náboženskej viery v organizácii utvorenej podľa príslušnosti k náboženskej viere na základe vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

Všetky cirkvi a náboženské spoločnosti majú pred zákonom rovné postavenie, sú podľa neho právnickými osobami, môžu sa vzájomne združovať, utvárať komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá. Zákon tiež zakotvuje, že štát uznáva len tie cirkvi

⁵⁹⁷ SEWELL, E. A – DURHAM, C. W.: Náboženstvo v postsocialistickej Európe. In: Ročenka Ústavu pre vzťahy štátu a cirkví 2004. Moravčíková, M. – Valová, E. (eds.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví 2005, s. 156.

⁵⁹⁸ Napríklad český zákon o cirkvách a náboženských spoločnostiach č. 3/2002 Zb.

⁵⁹⁹ BUBELOVÁ, K.: Rozpor nauky cirkve s verejným poriadkom jako důvod odmítnutí registrace cirkví. In: Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty subjektivity osobitných subjektov medzinárodného práva a cirkví a náboženských spoločností. Šmid, M. – Moravčíková, M. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2013, s. 97.

a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované a môže s nimi uzatvárať zmluvy o vzájomnej spolupráci.⁶⁰⁰

Každá nová náboženská entita, ktorá nemá status registrovanej cirkvi z obdobia pred rokom 1989 a chce požívať práva „uznaných“ cirkvi a náboženských spoločností musí prejsť procesom registrácie. Návrh na registráciu podáva najmenej trojčlenný prípravný orgán cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ktorého členmi musia byť plnoleté osoby. Prípravný orgán musí preukázať, že sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ktorá má byť zaregistrovaná, hlási najmenej dvadsať tisíc plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky.⁶⁰¹ Ak návrh spĺňa všetky náležitosti, a po preskúmaní registrujúceho orgánu sa preukáže, že založenie a činnosť cirkvi alebo náboženskej spoločnosti nie je v rozpore so zákonmi, ochranou bezpečnosti občanov a verejného poriadku, zdravia, mravnosti, zásadami ľudskosti a znášanlivosti, a nie sú ohrozené práva iných právnických osôb a občanov, registrujúci orgán rozhodne o tom, že cirkev alebo náboženská spoločnosť sa registruje.⁶⁰²

Pre uvedený vysoký, dvadsaťtisícový početný cenzus znáša štát istú kritiku. V roku 2008 aj generálny prokurátor Slovenskej republiky vo svojom podaní napadol, okrem iného, zákonom vyžadovaný vysoký počet členov hlásiacich sa k registrujúcej sa cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.⁶⁰³ Ústavný súd nevyhovел jeho návrhu, a v odôvodnení svojho rozhodnutia, okrem iného uviedol, že z princípu demokratického právneho štátu vyplýva, že Slovenská republika ako takýto štát, má oprávnenie stanoviť podmienky pôsobenia cirkvi na svojom území a tieto podmienky vyjadriť v inštitúte registrácie. Stav, že určitá cirkev alebo náboženská spoločnosť nie je registrovaná, neznamená, ani neimplikuje skutočnosť, že príslušníci takýchto zoskupení sú obmedzovaní v samotnej podstate práva na slobodu vyznania a v jeho prejave. Registrácia cirkvi a stanovenie počtu členov, nie je podľa ústavného súdu nevyhnutná podmienka výkonu slobody práva podľa článku 24 ústavy, ale týka sa iba podmienok ich vzniku ako štátom uznaných cirkvi a náboženských spoločností.⁶⁰⁴

⁶⁰⁰ Ustanovenie § 4 zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkvi a náboženských spoločností.

⁶⁰¹ Návrh na registráciu musí okrem názvu a sídla cirkvi, identifikačných údajov členov prípravného výboru, základnej charakteristiky zakladanej cirkvi, jej učenia, poslania a územia, na ktorom hodlá pôsobiť, obsahovať aj čestné vyhlásenia najmenej dvadsiatich tisíc plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území republiky a sú jej občanmi, o tom, že sa hlásia k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, podporujú návrh na jej registráciu, sú jej členmi, poznajú základné články viery a jej učenie a sú si vedomí práv a povinností, ktoré im vyplývajú z členstva v cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

⁶⁰² MORAVČÍKOVÁ, M.: Právna subjektivita cirkvi a náboženských spoločností v Slovenskej republike. In: Konvergencie a divergencie v slovenských a českých štátno-cirkevných vzťahoch – dvadsať rokov od vzniku samostatnej Českej republiky a Slovenskej republiky. Šmid, M. – Moravčíková, M. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2014, s. 130 – 145.

⁶⁰³ Dôvodil, že platná právna úprava ustanovením vyžadovaného počtu členov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ktorý je aj na európske pomery príliš vysoký a v podmienkach Slovenskej republiky ťažko dosiahnuteľný, bráni nadobudnutiu právnej subjektivity málopočetných cirkvi a náboženských spoločností. Štát tak evidentne neplní svoju povinnosť vytvoriť právne podmienky pre uplatnenie práva na slobodu prejavu náboženského vyznania a viery podľa vlastnej voľby jednotlivca a týmto obmedzením bezprostredne zasahuje do slobody náboženského vyznania.

⁶⁰⁴ Takisto Ústavný súd Slovenskej republiky nevyhovел respektíve nezistil príčinnú súvislosť medzi zákonom č. 308/1991 a generálnym prokurátorom citovaným Dohovorom o ochrane ľudských práv, nakoľko zákon nerieši registráciu náboženskú slobodu ako individuálne právo. Pokiaľ ide o výkon náboženskej slobody utečencov, možnosť registrácie cirkvi, ku ktorej sa hlásia nie je podľa súdu nevyhnutnou podmienkou výkonu ich náboženskej slobody na území republiky. Tlačová informácia č. 3/2010 Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL.ÚS 10/08 z 3. 2. 2010.

Je signifikantné, že s týmto nálezom pléna sa nestotožnil jeden so sudcov ústavného súdu a požiadal, aby bol jeho odlišný názor publikovaný. Sudca L. Meszáros vo svojom odlišnom stanovisku tvrdí: „Na posúdenie zásahu do slobody prejavovať svoje náboženstvo spočívajúceho vo vysokom početnom cenzu je potrebné hľadiť z tej perspektívy, že cenzus dvadsať tisíc členov by mohol byť akceptovateľný pre získanie zvláštnych práv, no je potrebné testovať ho z toho hľadiska, že je podmienkou pre získanie púhej právnej subjektivity, keďže naša právna úprava medzi získaním len právnej subjektivity (základným právnym štandardom) a získaním právnej subjektivity so zvláštnymi právami nerozlišuje. Znamená to, že neexistuje možnosť získať aspoň právnú subjektivitu pri nízkom počte členov, možno získať len subjektivitu pri vysokom počte členov a hneď aj so zvláštnymi právami.“⁶⁰⁵ V tomto konkrétnom slovenskom prípade by azda problém neregistrovaných cirkví riešil systém viacstupňovej registrácie, pričom nevyhnutný je iste test proporcionality a aj zachovanie mechanizmov ochrany spoločnosti aj jednotlivca.⁶⁰⁶

Úlohou štátu je stanoviť také právne podmienky pre uplatnenie práva na slobodu náboženského vyznania a viery podľa voľby jednotlivca, aby ani príslušníci málopočetných cirkví a náboženských spoločností nepociťovali diskrimináciu, a aby tieto entity mohli využívať svoje právo na autonómiu, pretože bez právnej subjektivity sú viaceré zásadné prejavy cirkevnej autonómie neuplatniteľné.

⁶⁰⁵ Odlišné stanovisko sudcu Ústavného súdu SR Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/08.

⁶⁰⁶ V tejto súvislosti možno poukázať na vyjadrenie Európskeho súdu pre ľudské práva z 3. marca 2009 vo veci Lajda a spol. v Česká republika. EŠLP 3. marca 2009, 20.984/05, Lajda a spol. v. Česká republika (Súd v dôsledku zmeny právneho stavu v Českej republike síce sťažnosť zamietol ako neprípustnú.), keď požiadavku dovedy platného zákona, desiatich tisíc prívržencov cirkvi považoval za príliš vysoký počet. WIESHAIDER, W.: EŠLP a početný cenzus pre registráciu náboženských spoločností. In: Moravčíková, M. – Valová, E. (zost.): Ročenka Ústavu pre vzťahy štátu a cirkví 2010. Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví 2011, s. 191. Súd však neponúkol nijaký vhodný príklad primeraného požadovaného počtu.

3. KAPITOLA

VEREJNÁ SPRÁVA A POLITICKÉ PRÁVA

3.1. Právo na informácie

3.1.1. Medzinárodná a ústavnoprávna dimenzia princípu transparentnosti verejnej správy

V demokratickom štáte nie je verejná správa nástrojom osobitnej, od spoločnosti separovanej moci, ale je službou verejnosti, opierajúcou sa o autoritu založenú na verejnej moci. Nebolo by v súlade s touto funkciou verejnej správy, ak by medzi ňou a verejnosťou existovala informačná bariéra, ktorá by adresátom verejnej správy bránila dozvedieť sa, čo verejná správa robí, akým spôsobom atď.

S právom na informácie je úzko spojená i *sloboda prejavu*. Z tohto dôvodu sa cenzúra zakazuje. Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť len zákonom a z dôvodu v ňom ustanovenom.

Právo na informácie je *nástrojom presadzovania princípu transparentnosti*, ktorý je jedným zo všeobecných princípov ovládajúcich aj činnosť verejnej správy. Vyjadruje právny stav, keď každý má právny nárok na prístup k informáciám okrem tých, ktoré sú zákonom taxatívnym spôsobom vylúčené. Opakom princípu transparentnosti, je princíp diskretnosti verejnej správy, v ktorého rámci majú osoby právny nárok na prístup k informáciám, ak tak ustanovuje zákon. Povolenie prístupu sa ponecháva na voľnej úvahe vykonávateľov verejnej správy. Je charakteristický pre totalitné politické režimy.

Právo každého na informácie je tiež dôležitým predpokladom realizácie iných zákonných práv osôb (práva na spoluúčasť, práva na prístup k spravodlivosti atď.).

Je garantované medzinárodnými zmluvami. Možno spomenúť predovšetkým čl. 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Právo na informácie patrí medzi základné politické práva (pozri čl. 17 Listiny základných práv a slobôd a čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky). Vo väčšine členských štátoch Rady Európy právo na prístup k informáciám je právom garantovaným ústavou.

Na Slovensku ústavnoprávna regulácia taktiež garantuje špeciálne právo na informácie o životnom prostredí (čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky). Ústavnoprávna úprava ukladá orgánom verejnej moci povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti (čl. 34 Ústavy Slovenskej republiky).

Odporúčanie Výboru ministrov R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom presadzuje všeobecnú požiadavku, aby bol prístup k informáciám zabezpečený na základe „rovnosti a podľa jasných pravidiel“.

Právo na prístup k úradným dokumentom chápe ako záruku:

- efektívnosti a účinnosti verejnej správy,
- integrity verejnej správy (nakol'ko znižuje riziko korupcie vo verejnej správe),
- fungovania verejnej správy ako služby verejnosti,
- posilňovania dôvery verejnosti v štátne orgány.

Podľa čl. 10 *odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe* orgány verejnej správy:

- konajú v súlade s princípom transparentnosti,
- zabezpečujú, aby súkromné osoby boli prostredníctvom vhodných prostriedkov informované o ich činnostiach a rozhodnutiach (čo môže v praxi zahŕňať zverejňovanie úradných dokumentov).

Vzhľadom na to, že právo na informácie úzko súvisí so slobodou prejavu a s právom na ochranu súkromia, aktivity Rady Európy v tejto oblasti vyústili do prijatia *rezolúcie (74) 26 Výboru ministrov o práve na odpoveď (postavenie jednotlivca vo vzťahu k tlači)* v roku 1974; v roku 1994 bolo schválené *odporúčanie R (94) 13 Výboru ministrov o opatreniach na podporu transparentnosti médií*. Dôležité sú aj ďalšie dokumenty Rady Európy prijaté v rokoch 1991 – 2000, ktoré sa sústreďujú na citlivú problematiku právnych aspektov *ochrany osobných údajov*.¹

Podstata princípu transparentnosti verejnej správy je vyjadrená nárokom osôb na prístup k informáciám, ktoré má vykonávateľ verejnej správy k dispozícii, okrem tých, ktoré sú zákonom taxatívne vylúčené.

Z hmotnoprávneho hľadiska vyjadruje právo osoby na informáciu *bez toho, aby táto musela preukazovať osobitný záujem na jej sprístupnení*. Informácie sa žiadateľovi musia sprístupniť bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje. To znamená, že právny poriadok členského štátu Rady Európy by nemal prístup k informácii podmieňovať žiadnymi osobitnými podmienkami, nakol'ko zmyslom princípu je podporiť voľný prístup k informáciám.

Právo na informácie nie je právom absolútnym, t. j. neobmedziteľným. Dôvod pre limitáciu tohto práva však musí byť závažný a ospravedlniteľný.

Požiadavka na *legitímnosť* vyjadruje skutočnosť, že obmedzenie alebo vylúčenie práva na informácie je právne ospravedlniteľné len z dôvodu zabezpečenia ochrany hodnôt, ktoré sú rovnako dôležité, prípadne ešte dôležitejšie než právo na informácie a za daných podmienok sa nedá zabezpečiť inak. V demokratickej spoločnosti ním môže byť výlučne ochrana legitímneho verejného alebo súkromného záujmu. Legitímnym verejným záujmom sú napríklad národná bezpečnosť, ochrana verejného poriadku, predchádzanie trestnej činnosti, ochrana tajomstva a pod.

Dôvody obmedzenia prístupu k informáciám musia byť nielen ustanovené zákonom, a to taxatívnym spôsobom. Aj samotné dôvody uvedené v zákone musia vyhovovať ústavnoprávnym požiadavkám, resp. požiadavkám vyplývajúcim z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

¹ V tejto súvislosti možno spomenúť:

- odporúčanie Výboru ministrov R (91) 10 o komunikácii s tretími stranami o osobných údajoch, ktoré sú v dispozícii orgánov verejnej správy,
- odporúčanie Výboru ministrov R (97) 18 týkajúceho sa ochrany osobných údajov zbieraných a spracovávaných pre štatistické účely a
- odporúčanie Výboru ministrov R (2000) 13 o európskej politike v prístupe k archívom.

Rovnako ako je dôležitá právna úprava *dôvodov obmedzenia* prístupu k informáciám, z hľadiska garancie práva osôb na informácie je rovnako dôležité zakotviť *podmienky obmedzenia* prístupu k informáciám. Vyjadrujú pravidlá spôsobu uplatňovania dôvodov obmedzenia prístupu k informáciám.

Pri sprístupňovaní informácií sa musí dodržiavať *princíp rovnosti* a sprístupnenie sa má vykonávať účinnými a vhodnými prostriedkami.

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov zakotvuje podmienky, ktoré musí povinná osoba dodržiavať v situácii, keď je daný zákonný dôvod pre vylúčenie informácie.

Právna teória v tejto súvislosti hovorí:

- o princípe selekcie² (povinná osoba sprístupňuje požadované informácie vrátane sprievodných informácií po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon; za týmto účelom musí vykonať vhodné technické opatrenia na ochranu informácií vylúčených zo sprístupnenia napr. ich vybielením, vyčiernením).
- o princípe dočasnej ochrany informácií (podľa zákona oprávnenie odmietnuť sprístupnenie informácie trvá iba dovtedy, kým trvá dôvod nesprístupnenia; v dôsledku toho je povinná osoba neustále overovať, či nedošlo k zmene v ochrane príslušnej informácie a rozhodovať podľa aktuálneho právneho stavu).

Princíp transparentnosti nie je v rozpore s *neverejnou činnosťou verejnej správy*, ktorá je pre výkon verejnej správy ako súčasť výkonnej moci v právnom štáte charakteristická. Predstavuje prienik, spočívajúci v tom, že ak informácia nie je vylúčená zákonom, tak verejná správa nesmie jej šíreniu alebo sprístupneniu brániť (aktívnym ani pasívnym správaním).

Ďalšou funkciou práva osôb na informácie je, že slúži ako univerzálny prostriedok presadzovania zákonosti vo verejnej správe. Z tohto dôvodu má osobitné postavenie v systéme právnych záruk. Právo na informácie umožňuje osobe získavať údaje, ktoré môže následne uplatniť pri využití iného právneho prostriedku ochrany (napr. petičného práva, sťažnosti).³ Aj z tohto dôvodu možno základné právo na informácie považovať za kľúčové z hľadiska zabezpečenia hodnôt právneho a demokratického štátu. „Zmyslom informovanosti občanov o verejnej moci je pre túto moc samu esenciálnou spätnou väzbou, kvalitatívnym faktorom a zároveň aj poistkou proti jej zneužitiu. Ďalším nepopierateľným významom subjektívneho a tým aj vynútiteľného práva na informácie je jeho kontrolná funkcia vo vzťahu k fungovaniu verejnej moci. Dostatočne rozsiahly, jednoduchý a rýchly prístup k informáciám má tiež priaznivý vplyv na dôveru občanov v demokratické inštitúcie a na ich ochotu podieľať sa na verejnom živote. Situácie, v ktorých samotné získavanie podkladových informácií robí občanom problémy, sú pre nich demotivujúce, pretože tým nadobúdajú pocit nemožnosti účinne ovplyvniť správu vecí verejných.“⁴

Princíp transparentnosti má nielen hmotnoprávny, ale aj procesnoprávny aspekt. Procesnoprávny aspekt sa odráža najmä v zákonnej úprave *správneho konania*. V rámci neho má podobu:

² IKRÉNYI, P. – IKRÉNYI, I. in: IKRÉNYI, P. – TKÁČ, J. – IKRÉNYI, I. – VOKÁLOVÁ, D. – BAKO, M.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2015, s. 304.

³ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2015, s. 300 a nasl.

⁴ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. marca 2013, sp. zn. 8 SžI 16/2013. Bližšie k tomu IKRÉNYI, I. – IKRÉNYI, P. in: IKRÉNYI, P. – TKÁČ, J. – IKRÉNYI, I. – VOKÁLOVÁ, D. – BAKO, M.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2015, s. 36.

- princípu správneho konania,
- procesných práv účastníkov správneho konania a ďalších osôb, ktoré garantujú ich prístup k informáciám týkajúcim sa priebehu a výsledku tohto postupu,
- oprávnení a povinností správneho orgánu, ktorých prostredníctvom sa zabezpečuje prístup dotknutých osôb k informáciám.

3.1.2. Zásady právnej úpravy šírenia a sprístupňovania informácií

Ide o vedúce myšlienky, ktoré možno odvodiť zovšeobecnením a interpretáciou zákonnej úpravy práva osôb na informácie. Ich uplatnenie má zabezpečiť, aby v právnom a demokratickom štáte bolo garantované právo na informácie.

Ich obsah do vnútroštátnej právnej úpravy preniká z medzinárodných zmlúv a medzinárodných dokumentov politickej povahy, pričom nie je vylúčené, aby štát zakotvil širší právny štandard smerujúci k rozsiahlejšej ochrane predmetného práva.

Predmetom zákonnej úpravy práva na informácie je:

1) povinné zverejňovanie informácií (alebo šírenie informácií), ktoré predstavuje zákonom upravený postup povinných subjektov (orgánov verejnej správy a ďalších osôb určených zákonom),

2) sprístupňovanie informácií na základe žiadostí konkrétnym osobám.

Povinné zverejňovanie informácií (šírenie) sa v právnej teórii označuje ako *aktívne sprístupňovanie informácií*. Aktívne preto, lebo povinnosť zverejňovať, resp. šíriť informácie vyplýva povinnej osobe zo zákona, ktorý zakotvuje:

- druhový predmet takejto informácie a
- spôsob realizácie tejto zákonnej povinnosti.

Povinnosť zverejňovať (šíriť) informácie vyplýva zo zákonov nielen vykonávateľom verejnej správy, ale i ďalším štátnym orgánom alebo súkromným osobám (napr. podnikateľom).

Povinné zverejňovanie informácií sa uskutočňuje formou, ktorú ustanovuje zákon:

- prostredníctvom siete internetu, alebo
- inou formou (prostredníctvom odborných podujatí, oznamovacích prostriedkov) neobmedzenému okruhu žiadateľov.

Predmetom aktívneho zverejňovania informácií verejnou správou nemusia byť len informácie, rozhodnutia, zmluvy, právne predpisy a strategické dokumenty v ich finálnej podobe (po ich schválení príslušným orgánom). Len ak tak ustanovuje zákon, môžu nimi byť výnimočne aj ich návrhy. V takom prípade zákony upravujú právo verejnosti vyjadrovať sa k zverejneným návrhom, pripomienkovať ich.

Sprístupňovanie informácií na základe žiadostí sa v právnej teórii označuje ako *pasívne sprístupňovania informácií*.

Zákon č. 211/2000 Z. z., ktorý na Slovensku predstavuje všeobecnú úpravu sprístupňovania informácií a má verejnoprávnu povahu (pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. júna 2014, sp. zn. 2 Sži 11/2013), je vystavaný na nasledujúcich zásadách spoločných pre povinné zverejňovanie informácií, ako aj pre sprístupňovanie informácií konkrétnym osobám:

- každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii,
- informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje,
- sprístupňovanie informácií je bezplatné,
- dôvod nesprístupnenia informácie musí vyplývať zo zákona.

Pri tvorbe zákona zákonodarca uplatnil zásady vyplývajúce z *odporúčania Výboru ministrov R (81) 19 o prístupe k informáciám orgánov verejnej správy*. Predmetný dokument Rady Európy ustanovuje nasledujúce zásady:

- každý, na koho sa vzťahuje právomoc členského štátu, má právo na požiadanie získať informácie od orgánov verejnej správy, s výnimkou zákonodarných a súdnych orgánov,
- prístup k informáciám sa zabezpečí prostredníctvom účinných a vhodných prostriedkov,
- prístup k informáciám sa nezamietne z dôvodu, že žiadateľ nemá osobitný záujem v danej veci,
- prístup k informáciám sa riadi princípom rovnosti,
- uvedené zásady sa uplatnia iba s takými obmedzeniami, aké sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu legitímnych verejných záujmov (napríklad štátna bezpečnosť, verejná bezpečnosť, verejný poriadok, ekonomický prospech krajiny, prevencia proti zločinu či zabránenie zverejnenia dôverne zaslaných informácií), a na ochranu súkromia a iných legitímnych súkromných záujmov, avšak s náležitým ohľadom na osobitný záujem jednotlivca o informáciu, ktorá sa ho osobne týka, a ktorá je v dispozícii orgánu verejnej správy,
- o každej žiadosti o informácie sa rozhodne v primeranej lehote,
- orgán verejnej správy, ktorý odmietne sprístupniť informáciu, uvedie dôvody takéhoto zamietnutia v súlade s vnútroštátnym právom alebo právnou praxou,
- akékoľvek zamietnutie prístupu k informáciám sa na žiadosť preskúma.

Uvedené zásady sa uplatňujú nielen v prípade zverejňovania a sprístupňovania informácií vo všeobecnosti, ale aj v rámci špeciálneho právneho režimu úpravy sprístupňovania osobitnej kategórie *informácií na účely opakovaného použitia*.

Ich osobitná úprava predstavuje premietnutie požiadaviek práva Európskej únie, a to konkrétne:

- smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora (mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 13/zv. 32, Ú. v. EÚ L 345, 31. 12. 2003),
- smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/37/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa mení smernica 2003/98/ES o opakovanom použití informácií verejného sektora (Ú. v. EÚ L 175, 27. 6. 2013).

Napriek tomu, že zásady zverejňovania a sprístupňovania informácií na účely opakovaného použitia sú – v súlade so smernicami Európskeho parlamentu a Rady – vo všeobecnosti rovnaké, vzhľadom na cieľ regulácie je potrebné túto úpravu vnímať špeciálnejšie, než právnú úpravu šírenia a sprístupňovania informácií, ktorá nepriamo plní aj funkciu nástroja kontroly verejnej moci zo strany verejnosti.

Konkrétne ustanovenia zákona č. 211/2000 Z. z. je potrebné interpretovať a aplikovať v súlade so zásadami zverejňovania a sprístupňovania informácií.

Aplikačná prax povinných osôb pri zverejňovaní a sprístupňovaní informácií by sa mala odvíjať tak, aby sa informácie dostali bez prekážok (právneho, organizačného, technického) charakteru k čo najširšiemu okruhu prijímateľov bez toho, aby ich v tom povinná osoba bránila napríklad formálnym výkladom konkrétnych ustanovení zákona. I v tomto prípade sa musí totiž uplatniť interpretácia zákona, ktorá má napomáhať realizácii základného práva, a nie brzdiť ho. Najvyšší správny súd Českej republiky vo svojom rozsudku zo dňa 14. septembra 2009, č. k. 6 As 18/2009-63, v tejto súvislosti zdôraznil, že „právo na informácie predstavuje jednu zo záruk zákonnosti, ktorá by extenzívnym výkladom možností obmedzenia tohto práva bola značne obmedzená, ak nie popretá. Prístup k informáciám súčasne posilňuje dôveru

verejnosti vo verejnú správu, pričom je treba urobiť všetko pre zabezpečenie čo najúplnejšej dostupnosti informácií v držbe verejnej moci pre verejnosť. Poskytovanie informácií a otvorenosť verejnej správy je jedným z čiastkových princípov dobrej správy a predstavuje zároveň pilier tzv. európskeho správneho práva.⁵

Extenzívny výklad je neprípustný v prípadoch zákonného obmedzenia šírenia a sprístupňovania informácií.

Povinná osoba by pri výklade a aplikácii zákona č. 211/2000 Z. z. vždy mala dbať na účel ústavnoprávnej úpravy tohto základného práva. Je to dôležité najmä vtedy, ak zákonná úprava nedáva explicitnú odpoveď ako riešiť situáciu, ktorá môže nastať, ak osoba nepostupuje v súlade so zákonom.⁶ Nezáonné rozhodnutia a nezákonnosť v postupoch povinných osôb v súvislosti so šírením a sprístupňovaním informácií sú – ako potvrdzuje i judikatúra v správnom súdnictve – najčastejšie zapríčinené nepochopením alebo nezohľadnením účelu zákona č. 211/2000 Z. z.

Nositeľom základného práva vyhľadávať informácie podľa č. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky je každý, t. j. každá fyzická alebo právnická osoba, vrátane cudzincov podľa čl. 52 ods. 2, ktorí požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody zaručené jej ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba štátnym občanom Slovenskej republiky.

Ústava Slovenskej republiky nezakotvuje žiadne špeciálne požiadavky na osobu oprávnenú vyhľadávať informácie. Povinná osoba preto nesmie spochybňovať napríklad právo cudzincov na prístup k informáciám, ktoré sú v dispozícii povinných osôb na území Slovenskej republiky, výkladom, ktorý by ich znerovnoprávnil z dôvodu, že nemajú právny vzťah k Slovenskej republike (štátne občianstvo, trvalý pobyt alebo sídlo na jej území).⁷

V záujme toho, aby sa informácie mohli dostať k čo najširšiemu okruhu osôb, zákon č. 211/2000 Z. z. v § 3 ods. 3 zdôrazňuje, že informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje. Ide len explicitné zakotvenie pravidla, ktoré inak nepriamo vyplýva z úpravy povinného zverejňovania informácií podľa § 5 alebo zo zverejnenia informácie na účely opakovaného použitia podľa druhej vety § 21d ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z.

Obsahom hmotného práva na informáciu je právo osoby získať do svojej dispozície údaj, ktorý má k dispozícii povinná osoba.

Zákon č. 211/2000 Z. z. pojem *informácia* nevymedzuje. Výnimkou je § 21b ods. 2 zákona, ktorý definuje informáciu na účely opakovaného použitia. Táto pozostáva z dvoch častí – z pozitívneho a z negatívneho vymedzenia pojmu.

I keď ide o osobitné vymedzenie, na základe analógie možno odvodiť, že všeobecný nedefinovaný zákonný pojem informácia znamená údaj zaznamenaný na nosiči. Nie je pritom právne významné, či ide o záznam v listinnej podobe, t. j. vykonaný písomne alebo v inej technicky vykonateľnej podobe na nosiči, tzn. elektronický, zvukový, zvukovo-obrazový alebo obrazový. Samotný nosič musí byť technicky spôsobilý zachovať informáciu tak, aby jej obsah bol rozpoznateľný i pri jeho opakovanom zisťovaní.

Keďže právo na informácie nezahŕňa právo osoby na to, aby sa do jej dispozície dostal nosič informácie, nie je povinnosťou povinnej osoby sprístupňovať nosič s informáciou, na

⁵ KORBEL, F.: Přehled judikatury vo věcech práva na informace. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2013, s. 30.

⁶ HORVAT, M.: Aktuálne otázky aplikačnej praxe povinných osôb vo vzťahu k právu na informácie. In: Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd. Maslen, M. (ed.). Kraków : Spółka Słowaków w Polsce – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 96.

⁷ K tomu pozri tiež WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok : VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, s. 27.

ktorom ju uchováva. Vo väčšine prípadov je faktická vykonateľnosť sprístupnenia možná len tak, že sa oprávnenému poskytne informácia na náhradnom nosiči rovnakého technického druhu alebo na náhradnom nosiči takého technického druhu, ktorý navrhol žiadateľ vo svojej žiadosti alebo ktorý si povinná osoba so žiadateľom dohodla (§ 16 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z.).

Z obsahového hľadiska súdy vykladajú pojem informácia tak, že zaň považujú správu, údaj alebo poučenie, ktoré osoba odovzdáva inej osobe a dovtedy jej nebola známa (odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. marca 2004, sp. zn 6 SŽ 12, 13, 77/03-55).

Nevôľa zákonodarcu legálne vymedziť v zákone pojem informácia z dôvodu, aby sa všeobecná zákonná definícia nestala nástrojom reštriktívneho výkladu práva na informácie v praxi, pretrváva. V tejto súvislosti treba dať do pozornosti názor českého Najvyššieho správneho súdu uvedený v jeho rozsudku zo dňa 10. októbra 2003 (č. k. 5 A 119/2001-38): „Pri výklade pojmu informácia v zmysle zákona č. 106/1999 Zb., o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý je realizáciou čl. 17 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, je nutné zvoliť taký postup, ktorý vo svojich dôsledkoch fakticky nezužuje rozsah ústavne zaručených práv, inak by sa orgán aplikujúci právo dostal do rozporu jednak so všeobecnou zásadou výkladu v prospech základných práv a slobôd a jednak s príkazom dbať na zmysel práv a nezneužívania možných obmedzení (čl. 4 ods. 4 Listiny)“.⁸

Závažný aplikačný problém na Slovensku vznikol pri zodpovedaní otázky, či je informáciou aj dokument (pôvodné nosiče), alebo len vyextrahovaná, vopred v žiadosti konkretizovaná informácia.⁹ Vzhľadom k tomu, že *odporúčanie Výboru ministrov R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom* v čl. II definuje úradné dokumenty ako „všetky informácie zaznamenané v akejkolvek podobe, vytvorené alebo získané, v dispozícii orgánov verejnej správy a súvisiace so všetkými verejnými alebo administratívnymi funkciami, okrem dokumentov, ktoré sa len pripravujú“, a samotný zákon č. 211/2000 Z. z. za predmet zverejňovania okrem informácií považuje aj zmluvy (§ 5a) alebo údaje (§ 5b), pričom následne zákonodarca používa len pojem informácia s odkazom na § 5, je už zo samého textu zákona zrejmé, že pojem informácia je východiskový a zastrešujúci a je potrebné ho stotožniť s pojmom „dokument“ podľa odporúčania Výboru ministrov R (2002) 2. Z tohto dôvodu nemožno – podľa nášho názoru – výkladom dospieť k tomu, že osoba žiadajúca kópiu listiny nežiada informáciu.¹⁰ Obdobné stanovisko zaujal Najvyšší správny súd Českej republiky v rozsudku zo 7. mája 2008, č. k. 1 As 17/2008-67, ktorý za informáciu podľa zákona č. 106/1999 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám nepovažoval selektívne oznámenie obsahu zmluvy, ale text zmluvy v jej celistvosti ako taký. „Ak žiadateľ požiada o poskytnutie informácie kópiou zmluvy, na ktorej obsah sa nevzťahuje ochrana obchodného tajomstva, je povinný subjekt povinný vyhotoviť fotokópiu, prípadne inak hodnoverným spôsobom poskytnúť žiadateľovi obsah zmluvy v kompletnej podobe.“¹¹ Z tohto dôvodu je potrebné prehodnotiť názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, že zo znenia zákona

⁸ KORBEL, F.: Přehled judikatury vo věcech práva na informace. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2013, s. 36.

⁹ IKRÉNYI, P. in: IKRÉNYI, P. – TKÁČ, J. – IKRÉNYI, I. – VOKÁLOVÁ, D. – BAKO, M.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2015, s. 77.

¹⁰ Rovnako k tomu aj WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezínok : VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, s. 19.

¹¹ KORBEL, F.: Přehled judikatury vo věcech práva na informace. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2013, s. 40.

nevyplýva povinnosť poskytovať obsah rôznych dokumentov a ich kópií o právnych úkonoch (SŽi 3/2011)¹².

Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.

Charakter úradného dokumentu nemá informácia, ktorú má povinná osoba síce v dispozícii, avšak táto sa *nevzťahuje k výkonu jeho činnosti*. Interpretácia pojmu „vzťahovať sa k výkonu činnosti povinnej osoby“ v zásade musí vychádzať zo skutočnosti, že predmetom sprístupnenia môže byť len informácia, ktorú orgán verejnej správy získal a má v dispozícii v rámci jeho kompetencie ustanovenej zákonom.

Obsah a rozsah právomoci a pôsobnosti povinných osôb, ktoré majú postavenie štátnych orgánov a vykonávateľov verejnej správy podľa § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva z osobitných zákonov. Do tejto skupiny patria subjekty, ktoré majú právne postavenie orgánov *verejnej moci*. Zákon č. 211/2000 Z. z. tak v porovnaní s *odporúčaním Výboru ministrov R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom* rozšíril výpočet subjektov aj tým, že za povinné osoby, okrem vykonávateľov verejnej správy, ustanovil štátne orgány, kam patria nielen orgány štátnej správy, ale aj:

- orgán ústavodarnej a zákonodarnej moci (Národná rada Slovenskej republiky),
- orgány výkonnej moci (prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky),
- orgány výkonnej moci *sui generis* (Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, prokuratúra Slovenskej republiky, verejný ochranca práv) a
- orgány súdnej moci (Ústavný súd Slovenskej republiky, sudy Slovenskej republiky).

Do predmetnej skupiny povinných osôb patria aj *obce a vyššie územné celky* a *taktiež osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy*. Posledná kategória zahŕňa subjekty verejnej správy, ktoré sú nositeľmi verejnej moci v rozsahu ustanovenom v osobitných zákonoch. Ak tieto osobitné zákony zakotvujú ich právomoc rozhodovať v správnom konaní, tak sú subjektmi povinnými sprístupňovať informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z., avšak iba pokiaľ ide o ich rozhodovaciu činnosť.

Ustanovenie § 2 ods. 2 a 3 zákona č. 211/2000 Z. z. medzi povinné osoby zaraďuje ďalšiu skupinu vykonávateľov verejnej správy. Ide o právnické osoby zriadené zákonmi ako verejnoprávne inštitúcie alebo verejnoprávne ustanovizne. Ich cieľom je plniť úlohy štátu v oblasti, ktorá má – podľa teórie manažmentu – charakter poskytovania verejných služieb. Patria sem aj právnické osoby zriadené alebo založené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou. V oboch prípadoch ide o subjekty, ktoré nemajú podľa zákonov právne postavenie orgánov verejnej moci, lebo jej výkon nie je ťažiskom predmetu ich činnosti.¹³

Spoločné pre všetky povinné osoby je to, že ide o subjekty, ktorých činnosť sa spája s výkonom verejnej moci, vždy však s výkonom verejnej správy vrchnostenskej alebo nevvrchnostenskej povahy. V súvislosti s tým v praxi vznikla otázka, či povinnosť sprístupňovať informácie sa týka výlučne úkonov povinných osôb spojených s výkonom verejnej moci alebo aj s výkonom tzv. prevádzkovej, vnútornej činnosti. Diskusiu vyvolal kontroverzný rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého sa „informačná

¹² RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2014, s. 35.

¹³ Bližšie k tomu KOŠIČAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2015, s. 47 a nasl.

povinnosť nevzťahuje na tzv. prevádzkové informácie, ktoré nemajú priamy vzťah k činnosti povinných osôb navonok, ale patria do vnútornej činnosti povinných osôb.¹⁴

Je nepochybné, že vzhľadom k účelu práva na informácie, predmetom sprístupnenia sú informácie týkajúce sa výkonu verejnej moci. Nie je však vylúčené, aby vnútroštátna právna úprava rozšírila nad rámec tejto základnej požiadavky povinnosť orgánov sprístupňovať i ďalšie informácie, ktoré sa týkajú ich činnosti, bez ohľadu na právny charakter tejto ich činnosti.

Odpoveď na otázku, aká je v tomto ohľade právna situácia na Slovensku, dáva samotné znenie § 3 zákona č. 211/2000 Z. z., ktoré zakotvuje rozsah sprístupňovaných informácií. Všeobecné pravidlo vyplýva z jeho odseku 1, podľa ktorého „každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii“. To znamená, že povinná osoba je povinná sprístupniť každú informáciu, ktorou disponuje okrem tých, ktorých sprístupnenie je vylúčené zákonom. Zákon pritom nerozlišuje, či ide o informáciu, ktorá sa týka výkonu verejnej moci alebo nie.

Výnimky z tohto všeobecného pravidla zakotvuje sám zákon, a to vo vzťahu:

- k právnickým osobám a fyzickým osobám, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti (§ 2 ods. 1),
- k povinným osobám podľa § 2 ods. 3, ktoré sprístupňujú iba informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom obce, o životnom prostredí, o úlohách alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy (§ 3 ods. 2).

Z tohto dôvodu nemá oporu v zákone názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý vyslovil v rozsudku 3 SŽi 5/2013. Spor sa týkal zamietnutej žiadosti Štatistického úradu Slovenskej republiky o sprístupnenie súhrnnej evidencie dochádzky zamestnancov z konkrétneho pracovného dňa. Súd ju považoval za prevádzkovú informáciu žalovaného. Vyslovil názor, že „prevádzkové informácie nemajú priamu súvislosť s výkonom štátnej správy povinnej osoby na zverenom úseku štátnej správy a nepodliehajú právnomu režimu zákona o slobodnom prístupe k informáciám“.¹⁵

Právna teória tento názor podrobila kritike. Názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky odmietla s odôvodnením, že ak by došlo k prijatiu tohto záveru a hlavne k jeho zovšeobecneniu, znamenalo by to podstatnú reštrikciu práva na informácie a vylúčenie informácií o hospodárení s verejnými prostriedkami štátnymi orgánmi, obcami a vyššími územnými celkami.¹⁶

Na podporu tejto argumentácie treba spomenúť, že sám zákon č. 211/2000 Z. z. prikazuje povinným osobám zverejňovať informácie tohto druhu, ktoré taxatívnym spôsobom

¹⁴ IKRÉNYI, P. in: IKRÉNYI, P. – TKÁČ, J. – IKRÉNYI, I. – VOKÁLOVÁ, D. – BAKO, M.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2015, s. 83.

¹⁵ Pre úplnosť treba dodať, že hlavným dôvodom, prečo Najvyšší súd Slovenskej republiky potvrdil rozsudok krajského súdu, bol ten, že sa stotožnil s jeho názorom, že povinná osoba nie je povinná spracovávať a vytvárať prehľady alebo tabuľky informácií, ktoré v momente podania žiadosti o informácie neexistovali na úrade v čase tejto žiadosti, alebo inak usporadúvať informácie podľa kritérií stanovených žiadateľom. Vpredu uvedený názor súdu bol teda len sprievodným názorom, vysloveným na podporu jeho potvrdzujúceho rozhodnutia.

RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2014, s. 15.

¹⁶ DOBROVODSKÝ, R.: Vybrané otázky aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. In: Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd. Maslen, M. (ed.). Kraków : Spolek Słowaków w Polsce – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 50.

vypočítava. Ak teda sám zákon ukladá povinnosť šíriť informácie tohto druhu, o to viac nemožno akceptovať názor, že ich sprístupňovanie konkrétnym osobám na základe žiadosti nemožno z jeho platného znenia odvodiť výkladom.

Odporúčanie Výboru ministrov R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom sa vzťahuje len na právo na prístup k *existujúcim* úradným dokumentom. Orgán verejnej správy nie je preto povinný vytvárať nový úradný dokument, aby mohol žiadosť o sprístupnenie informácie vybaviť. Taký je aj výklad § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z.: „Zákon o slobode informácií neukladá povinnej osobe povinnosť na základe žiadosti o informáciu vytvárať informácie, ktoré v momente podania tejto žiadosti ešte neexistujú. Sprístupnenie takýchto informácií môže povinná osoba odmietnuť z dôvodu, že ich nemá k dispozícii. Za vytváranie nových informácií v žiadnom prípade nie je možné považovať vyhľadávanie a zhromažďovanie viacerých požadovaných dokumentov.“¹⁷

V praxi sa možno stretnúť s rôznymi formami zneužívania základného práva na informácie žiadateľmi o ich sprístupnenie.

Za prejav zneužitia práva na informácie treba – podľa nášho názoru – považovať:

- žiadosť o informáciu, ktorá je zjavne nezmyselná, a
- žiadosť o informáciu, ktorá vykazuje znaky informačného filibusteringu.

Zákon č. 211/2000 Z. z. nezakotvuje ustanovenia, ktoré by explicitne dávali návod povinnej osobe, ako má postupovať pri vybavovaní takýchto žiadostí. Napriek tomu sa povinné osoby potýkajú s vyššie uvedenými prípadmi, keď úkony žiadateľov zjavne nesledujú legitímny cieľ, ale majú obštrukčný charakter. Zvyčajne sa tak deje v situácii, keď takýmto správaním žiadateľ chce demonštrovať svoju nespokojnosť s predchádzajúcim správaním povinnej osoby pri vybavovaní jeho záležitostí, ale dôvody na jeho strane môžu mať aj výsostne subjektívny charakter.

Právna teória v tejto súvislosti zdôrazňuje, že medzi zásady aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. treba zaradiť aj *zásadu zákazu zneužitia práva*. Vychádza pritom aj z judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorá zdôraznila, že súd neposkytne právnu ochranu nezmyselným žiadostiam, ktorých cieľom nie je skutočná snaha o realizáciu práva na informácie.¹⁸

K tejto problematike sa vyjadruje aj čl. VI bod 6 odporúčania Výboru ministrov R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom, podľa ktorého skutočnosť, že žiadosť je *zjavne nezmyselná* (the request is manifestly unreasonable), je dôvodom pre zamietnutie žiadosti. Samozrejme, v záujme ochrany žiadateľa pred nezákonným rozhodnutím a postupom a v záujme zabezpečenia preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia odporúčanie Výboru ministrov R (2002) 2 zdôrazňuje povinnosť orgánu verejnej správy, ktorý zamietá (v celom rozsahu alebo aj čiastočne) žiadosť o sprístupnenie úradného dokumentu, *uviesť dôvod odmietnutia* sprístupnenia.

Aby bolo možné aplikovať zásadu zákazu zneužitia práva, je potrebné ujasniť si, čo možno z právneho hľadiska považovať za úkon *zneužívajúci právo na informáciu*.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (3 SŽi 4/2014) pre takýto úkon je typické to, že *chýba vážnosť vôle získať informáciu*.¹⁹ Na nedostatok vážnosti vôle získať

¹⁷ WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok : VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, s. 41 – 43.

¹⁸ IKRÉNYI, I. – IKRÉNYI, P. in: IKRÉNYI, P. – TKÁČ, J. – IKRÉNYI, I. – VOKÁLOVÁ, D. – BAKO, M.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2015, s. 25 – 26.

¹⁹ RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2014, s. 11.

informáciu možno usudzovať buď vzhľadom na obsah požadovanej informácie (do tejto kategórie treba zaradiť predovšetkým žiadosti vykonané žartom alebo informácie hanlivého obsahu) alebo naň možno usudzovať s prihliadnutím na postup žiadateľa.

V prvom prípade ide o žiadosť o takú informáciu, ktorá sa u povinnej osoby nemôže nachádzať, lebo nielenže nejde o informáciu súvisiacu s jej kompetenciou a činnosťou, ale, vzhľadom na charakter svojho obsahu, by sa ani nemohla fakticky nachádzať v dispozícii ani u inej povinnej osoby (dokumenty Rady Európy používajú adjektívum zjavne zneužívajúce – plainly abusive).

Nemožno sem zaradiť prípady, keď povinná osoba nie je spôsobilá identifikovať, ktorej informácie sa podaná žiadosť týka, v dôsledku zmätočnosti alebo nekonkrétnosti podania.²⁰ Takýto nedostatok podania musí totiž povinná osoba odstrániť v súčinnosti so žiadateľom postupom podľa § 14 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z.

V druhom prípade sa zneužitie práva prejavuje v samotnom postupe žiadateľa vykazujúceho znaky informačného filibusteringu, teda obštrukčnej metódy, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale *zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie*.²¹ Správanie žiadateľa sa navonok prejavuje ako správanie formálne súladné so zákonom. Ten istý žiadateľ cielene podáva žiadosti v neobvykle veľkom rozsahu alebo v neprímerane krátkych časových intervaloch.²² Môže pritom požadovať informácie spôsobom, ktorý neumožňuje v konaní o sprístupnení informácie aplikovať prekážku veci právoplatne rozhodnutej, tým, že čiastkovo pozmeňuje predmet žiadosti alebo vystupuje v rôznych právnych pozíciách (raz napríklad ako súkromná fyzická osoba, následne ako fyzická osoba – podnikateľ), prípadne tak robí po dohode s inou osobou, ktorá ten istý obštrukčný postup zopakuje.

Prejavom informačného filibusteringu môže byť nielen podanie žiadosti o veľký počet informácií, ale aj podanie veľkého počtu žiadostí o nízky počet informácií, prípadne ich kombinácia.

Dôsledkom informačného filibusteringu je zaplavenie povinnej osoby neúmerne veľkým počtom žiadostí zo strany oprávneného subjektu, ktoré sa vymyká štandardnému správaniu žiadateľov za dlhšie obdobie.

Podľa rozsudku Ústavného súdu Slovenskej republiky (III. ÚS 96/2010) „následkom takéhoto javu by bezpochyby mohlo byť značné sťaženie alebo aj úplné ochromenie povinných subjektov pri plnení ich verejných úloh. Účelom zákona o slobodnom prístupe k informáciám nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci ako povinných osôb, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti primeraným spôsobom. Určiť mieru požiadaviek na poskytnutie informácií, ktoré ešte nevyvolávajú nebezpečenstvo znefunkčnenia konkrétnej povinnej osoby, nie je možné všeobecne aplikovateľným spôsobom.“²³

V prípadoch zjavne nezmyselných žiadostí sa presadila prax povinných osôb nevyhovieť žiadosti vydaním písomného rozhodnutia. Povinné osoby v takýchto prípadoch vydávajú

²⁰ Dokumenty Rady Európy sa v tejto situácii zmieňujú o extrémne nejasných (expressively vague) žiadostiach.

²¹ DOBROVODSKÝ, R.: Vybrané otázky aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. In: Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd. Maslen, M. (ed.). Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 48.

²² Tu treba poznamenať, že Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojej judikatúre zásadu zákazu zneužitia práva na informácie vyslovil v prípade, keď žiadateľ požiadal povinný orgán o sprístupnenie informácií v 58 bodoch. Takýto skutkový stav posúdil ako zneužitie práva v oblasti práva na informácie.

²³ RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2014, s. 28.

rozhodnutia o neprístupnení informácie s odôvodnením, že informáciu nemajú k dispozícii. Takýto postup je za súčasného platného stavu v súlade s § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z., nakoľko ten nezakotvuje právomoc povinnej osoby odmietnuť žiadosť, ktorá sleduje zneužitie práva na informácie, podobne ako to súdu umožňuje § 28 Správneho súdneho poriadku (zákona č. 162/2015 Z. z.) v prípade žaloby osoby, ktorá „má zjavne šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie“.

Problematickým sa môže pre povinnú osobu javiť právne vyhodnotenie, kedy možno podanú žiadosť, resp. žiadosti považovať za prejav informačného filibusteringu. Len samotný objem informácií požadovaných oprávnenou osobou nemôže postačovať pre vyvodenie záveru, že ide o prejav zneužitia práva na informácie. Výnimkou by mohla byť iba situácia, ak by predmetom žiadosti bolo také množstvo požadovaných informácií, z ktorého by bolo vopred zjavne zrejmé, že ich povinná osoba nebude (ani pri všetkom vynaloženom úsilí, ktoré možno od nej za daných podmienok oprávnene očakávať) fakticky spôsobilá poskytnúť žiadateľovi v zákonom stanovenej lehote, a to ani po jej predĺžení. Množstvo požadovaných informácií by sa malo posúdiť kumulatívne, s prihliadnutím aj na frekvenciu už podaných žiadostí žiadateľa, ktorá by mala byť primeraná vzhľadom na obvyklé správanie iných žiadateľov v porovnateľných prípadoch. Ak sú naplnené obe podmienky súčasne a vybavovanie žiadosti by mohlo mať preukázateľne za dôsledok značné sťaženie činnosti povinnej osoby, možno hovoriť o informačnom filibusteringu. Napriek tomu právne vyhodnotenie situácie by sa muselo odvíjať od prípadu k prípadu. Vždy sa bude vyžadovať podrobné a presvedčivé odôvodnenie zo strany povinnej osoby vo vydanom rozhodnutí, ktoré by, samozrejme, malo byť preskúmateľné súdom.

Informačný filibustering by sa mohol stať *de lege ferenda* osobitným dôvodom pre zastavenie konania o sprístupnení informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z., nie dôvodom pre zamietnutie žiadosti. Tým by sa vylúčilo, že ak by chcela osoba v budúcnosti požiadať znovu o rovnakú informáciu, o ktorú už žiadala v rámci konania zastaveného pre informačný filibustering, konanie o jej sprístupnení by správny orgán nemohol zastaviť z dôvodu prekážky právoplatne rozhodnutej. *De lege ferenda* by tým nemala byť dotknutá zodpovednosť žiadateľa za správny delikt (napr. na základe špeciálnej skutkovej podstaty priestupku proti informačnému filibusteringu ako priestupku vyskytujúceho sa na viacerých úsekoch správy podľa § 21 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov).

3.2. Petičné právo

3.2.1. Ústavnoprávne aspekty petičného práva

Petičné právo je jedným z najstarších ľudských práv zaraďovaných medzi práva politické. Predstavuje jednu z foriem priamej demokracie, je súčasťou princípu suverenity osôb, ktorá im umožňuje zúčastňovať sa na správe vecí verejných.²⁴ Znamená možnosť prejaviť svoj názor, vyjadriť sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu.²⁵ Jeho reálne uplatňovanie najširšími skupinami obyvateľov je významným ukazovateľom úrovne demokracie v štáte.

Petičné právo bolo zakotvené vo všetkých ústavách prijatých v histórii československej i slovenskej štátnosti, hoci nie vo všetkých obdobiach mohlo byť v plnom rozsahu uplatňované.

²⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

²⁵ <http://www.inprost.sk/vyznam-peticneho-prava-poznatky-verejneho-ochrancu-prav-z-jeho-uplatnovania-v-praxi>, zo dňa 10. 10. 2014.

Ústavná listina Československej republiky prijatá dňa 29. februára 1920 upravovala petičné právo v § 115: „Právo petiční prísluší každému; právnickým osobám a združením jen v mezích jejich působnosti.“ Ústava Československej republiky z 5. mája 1948 (ústavný zákon č. 150/1948 Zb.) upravovala petičné právo v § 23: „Každý má právo predkladať petície ktorémukolvek verejnému orgánu.“ Ústava Československej socialistickej republiky z 11. júla 1960 (ústavný zákon č. 100/1960 Zb.) v čl. 29 ustanovovala: „Občania a organizácie majú právo obracať sa na zastupiteľské orgány s návrhmi, podnetmi a sťažnosťami; štátne orgány sú povinné ich zodpovedne a včas vybavovať.“

Ústavná dikcia petičného práva platná a účinná v súčasnosti sa nachádza v čl. 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky z 1. októbra 1992: „Petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Petíciou nemožno vyzývať na porušovanie základných práv a slobôd. Petíciou nemožno zasahovať do nezávislosti súdu.“ Už pred prijatím Ústavy Slovenskej republiky však petičné právo zaručovala Listina základných práv a slobôd, prijatá ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorý nadobudol účinnosť 8. februára 1991.²⁶

Na základe uvedeného ustanovenia a jeho systematického zaradenia v Ústave Slovenskej republiky možno konštatovať, že petičné právo patrí medzi základné politické práva, ktoré sú aplikovateľné priamo z Ústavy Slovenskej republiky, čo znamená, že sa nevyžaduje existencia vykonávacieho právneho predpisu o petičnom práve. Petičné právo zaraďujeme medzi politické práva, ktoré umožňuje fyzickým osobám a právnickým osobám zúčastňovať sa na správe vecí verejných, pričom ide o právo, ktoré nepatrí výlučne občanom Slovenskej republiky, ale je priznané každému (cudzincom, apolítom).²⁷ Toto právo je však potrebné vykladať v spojení s čl. 52 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý stanovuje, že cudzinci požívajú v Slovenskej republike rovnaké práva a slobody zaručené ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom Slovenskej republiky.²⁸

Petičné právo garantuje právo osôb obracať sa na štátne orgány a orgány územnej samosprávy²⁹ vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu. Pojem verejný záujem nie je v odbornej právnickej literatúre striktné definovaný a možno ho vymedziť rôzne. Legislatívnu charakteristiku verejného záujmu nájdeme v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Hoci ústavný zákon vymedzuje pojem verejný záujem len pre účely tohto právneho predpisu, jeho definíciu môžeme využiť aj všeobecne. V zmysle ústavného zákona sa verejným záujmom rozumie

²⁶ INOVECKÁ, D. – ZELENAYOVÁ, M.: Petície a sťažnosti. Komentár. Šamorín : Heuréka 1998, s. 11 – 12.

²⁷ OROSZ, L.: Právna úprava a praktická realizácia petičného práva v Slovenskej republike. In: Právny obzor. Roč. 78, číslo 4, 1995, s. 299.

²⁸ Medzi práva a slobody, ktoré ústava zaručuje len občanom Slovenskej republiky patrí napríklad čl. 20 ods. 2: „zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike“ a čl. 25 ods. 1, podľa ktorého: „obrana Slovenskej republiky je vecou cti každého občana.“ Článok 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje: „Občania majú právo na bezplatné vzdelanie v základných školách a stredných školách, podľa schopností občana a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách.“ Orgán verejnej správy je povinný prijať každú písomnú petíciu. Ak by ju však podali cudzinci vo veci, na ktorú priznáva ústava právo výlučne občanom Slovenskej republiky, vybaví ju príslušný orgán tak, že v oznámení o vybavení petície uvedie, že nie je možné prešetriť, pretože právo, ktoré podávateľ namieta, prináleží podľa platného práva Slovenskej republiky výlučne občanom Slovenskej republiky.

²⁹ Zákon o petičnom práve vymedzuje s účinnosťou od 1. septembra 2015 subjekty, na ktoré je možné obracať sa s petíciami podstatne širšie než Ústava Slovenskej republiky. V zmysle zákona je možné podávať petície orgánom verejnej moci, ktorými sa rozumejú štátne orgány, orgány územnej samosprávy, ako aj osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb.

taký záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom. Osobný záujem je v zmysle ústavného zákona taký záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech verejnému funkcionárovi alebo jemu blízkym osobám.

Na účely petičného práva možno *verejný záujem* vymedziť ako záujem značnej časti obyvateľov krajiny, populácie alebo obyvateľov určitého územia, lokality (napr. vo verejnom záujme je bezplatná zdravotná starostlivosť, v záujme obyvateľov mesta je vybudovanie miestnych komunikácií). *Iný spoločný záujem* je vyhradený, špecifický záujem väčšej či menšej skupiny ľudí, ktorú spája tento spoločný záujem, názor, problém, ktorý spravidla nie je problémom širokej verejnosti (napr. spoločným záujmom športových cyklistov je vybudovanie cyklotrás, spoločným záujmom rodičov obce je vybudovanie detského ihriska).³⁰

Konkrétny vecný obsah petičného práva, teda predmet petície, Ústava Slovenskej republiky, ani právne predpisy nižšej právnej sily, nevymedzujú. Nedefinujú, čo sa v nej môže žiadať, navrhovať, na čo sa možno sťažovať. Jedinou podmienkou je, aby sa petícia týkala verejného alebo iného spoločného záujmu. Ústava však obsahuje obmedzenie výkonu petičného práva, ktoré sa vzťahuje na petície vyzývajúce na porušovanie základných práv a slobôd alebo zasahujúce do nezávislosti súdu.

Základné práva a slobody sú vymedzené v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky v čl. 20 až čl. 50. Sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie.

Zákaz zasahovať do nezávislosti súdu vyplýva aj z čl. 141 a čl. 144 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorých v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné sudy, sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní výlučne ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.

Ústava Slovenskej republiky v niektorých článkoch výslovne podmieňuje uplatnenie určitých právnych inštitútov realizáciou petičného práva. Napríklad podľa čl. 95 ústavy prezident Slovenskej republiky vyhlási referendum, ak o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov. Prezident Slovenskej republiky môže pred vyhlásením referenda podať na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Ďalej v zmysle čl. 101 ods. 3 ústavy kandidátov na prezidenta majú právo navrhnúť aj občania, ktorí majú právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, a to na základe petície podpísanej najmenej 15 000 občanmi. Návrhy na voľbu sa odovzdávajú predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky najneskôr do 21 dní od vyhlásenia volieb.

3.2.2. Realizácia petičného práva vo verejnej správe

Hoci realizácia petičného práva je garantovaná priamo Ústavou Slovenskej republiky a nie je nutná existencia iného právneho predpisu, ktorý by upravoval podrobnosti o výkone petičného práva, v Slovenskej republike konkretizujú postup pri uplatňovaní petičného práva viaceré právne predpisy.

³⁰ INOVECKÁ, D. – ZELENAYOVÁ, M.: Petície a sťažnosti. Komentár. Šamorín : Heuréka, 1998, s. 14.

Najvšeobecnejšou právnou úpravou pre realizáciu petičného práva je *zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov*. Popri ňom boli prijaté aj iné zákonné úpravy uplatňovania petičného práva. Napr.:

- *zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov*, v zmysle ktorého obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov. Petíciu overujú aspoň traja poslanci určení obecným zastupiteľstvom, ktorí nemôžu byť členmi petičného výboru a starosta. Starosta neoveruje petíciu podanú vo veci odvolania starostu na základe petície 30 % obyvateľov obce, ktorí sú oprávnenými voličmi. Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície obci,
- *zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov*, podľa ktorého zastupiteľstvo vyhlási referendum o dôležitých otázkach, ktoré sa týkajú výkonu samosprávy samosprávneho kraja, ak sa na tom uznesie alebo ak o to petíciu požiada aspoň 30 % oprávnených voličov. Zastupiteľstvo vyhlási referendum o odvolaní predsedu, ak o to petíciu požiada aspoň 30 % oprávnených voličov. Ak petícia spĺňa náležitosti ustanovené zákonom o petičnom práve, zastupiteľstvo vyhlási referendum tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície samosprávnemu kraju. Petíciu overujú aspoň traja poslanci určení zastupiteľstvom, ktorí nemôžu byť členmi petičného výboru,
- *zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov*, podľa ktorého miestne referendum Bratislavy mestské zastupiteľstvo vyhlási, ak ide o petíciu skupiny obyvateľov Bratislavy v počte 20 % všetkých oprávnených voličov. Miestne zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum mestskej časti, ak ide o petíciu skupiny obyvateľov v mestskej časti v počte 20 % všetkých oprávnených voličov v mestskej časti alebo aspoň 5000 zo všetkých oprávnených voličov v mestskej časti,
- *zákon SNR č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov* ustanovuje, že mestské zastupiteľstvo vyhlási referendum mesta, ak ide o petíciu skupiny obyvateľov mesta v počte najmenej 30 % všetkých oprávnených voličov. Miestne zastupiteľstvo vyhlási referendum mestskej časti, ak ide o petíciu skupiny obyvateľov mestskej časti v počte najmenej 30 % všetkých oprávnených voličov alebo o odmietnutie všeobecne záväzného nariadenia mesta podľa § 3 ods. 3, ak sa jej územne dotýka a ak o to požiada petíciou skupina obyvateľov v dotknutej mestskej časti,
- *zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov* upravuje, že k návrhu na vznik politickej strany alebo politického hnutia musí byť pripojený zoznam občanov, ktorí súhlasia, aby strana vznikla, tento zoznam musí podpísať najmenej 10 000 občanov a každý občan musí uviesť svoje meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu a číslo občianskeho preukazu,
- *zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, podľa ktorého do okresnej volebnej komisie môže delegovať politická strana alebo koalícia, ktorá je zastúpená v Národnej rade Slovenskej republiky, jedného člena a jedného náhradníka. Ak bolo referendum vyhlásené na základe petície občanov, môže delegovať jedného člena a jedného náhradníka aj petičný výbor za referendum,
- *zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov* ustanovuje, že petície doručené národnej rade, jej výborom, predsedovi a podpredsedom národnej rady sa odovzdávajú kancelárii, ktorá vedie ich evidenciu. Predseda národnej rady postúpi petíciu gestorskému výboru, ktorý ju prerokuje a zaujme k nej stanovisko. Ak petícia patrí do pôsobnosti viacerých výborov, príslušný výbor pôsobí

na koordináciu jej vybavenia. Ak petícia nepatrí do pôsobnosti národnej rady, kancelária ju postúpi na vybavenie príslušnému ministerstvu alebo inému ústrednému orgánu štátnej správy. Petíciu, ktorú podpísalo aspoň 100 000 občanov, prerokuje národná rada. Do petícií a ich evidencie môže každý poslanec kedykoľvek nazrieť,³¹

– zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve v znení neskorších predpisov určuje, že ak zo zhromaždenia vzíde petícia, postupuje sa podľa zákona o petičnom práve,

3.2.3. Petičné právo vo verejnej správe podľa zákona o petičnom práve

Všeobecným predpisom upravujúcim podrobnosti o výkone petičného práva je petičný zákon, ktorého cieľom je konkretizovať postup orgánov verejnej moci pri prijímaní, evidovaní, prešetrovaní a vybavovaní petícií, ako aj postup fyzických a právnických osôb, ktoré petície podávajú.³²

Významná novelizácia zákona o petičnom práve, ktorá reagovala na spoločenský vývoj vo verejnej správe a „zmodernizovala“ možnosti obracať sa na orgány verejnej moci s petíciami, nadobudla účinnosť 1. septembra 2015.

Podľa novelizovaného zákona o petičnom práve, má: „Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného záujmu alebo iného spoločného záujmu so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami (ďalej len „petícia“) na orgány verejnej moci.“ Zákon o petičnom práve zaviedol legislatívnu skratku „orgány verejnej moci“, ktorými označuje štátne orgány, orgány územnej samosprávy, ako aj osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb.³³ V porovnaní s Ústavou Slovenskej republiky vymedzuje zákon o petičnom práve subjekty, na ktoré je možné obracať sa s petíciami podstatne širšie. Ústava Slovenskej republiky ustanovuje, že s petíciami sa osoby môžu obracať na štátne orgány a orgány územnej samosprávy, čo však už nekorešponduje s okruhom subjektov, ktoré sa podieľajú na výkone verejnej správy, keďže verejnú správu realizujú aj iné subjekty ako štátne orgány a orgány územnej samosprávy (napr. orgány záujmovej samosprávy, členovia stráže prírody).

V zmysle § 1 ods. 3 a 4 zákona o petičnom práve sa petíciou nesmie zasahovať do nezávislosti súdu. Petícia nesmie vyzývať k porušovaniu ústavy, zákonov a právne záväzných aktov Európskej únie, popieraníu alebo obmedzovaniu osobných, politických alebo iných práv. Zákonné obmedzenie obsahu petície je však podstatne širšie ako ústavné. Ústava Slovenskej republiky zakazuje petíciou zasahovať do nezávislosti súdu a vyzývať na porušovanie základných práv a slobôd.³⁴ Hoci ústava na základe dikcie čl. 13 ods. 2 vytvára priestor na obmedzenie základných práv a slobôd aj prostredníctvom zákona, je otázne, či nie je formulácia príslušného ustanovenia zákona až priveľmi široká a všeobecná, keďže mnoho petícií smeruje voči určitému právu inej osoby či osôb a podávateľia petície sa domáhajú

³¹ Bližšie k petíciám podávaným Národnej rade Slovenskej republiky pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 266/08 z 3. septembra 2008.

³² Na prijímanie, prešetrovanie, vybavovanie a kontrolu petícií sa primerane vzťahuje aj zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.

³³ Pojem orgány verejnej moci sa dostal do zákona o petičnom práve až s účinnosťou od 1. septembra 2015. Predchádzajúce znenie zákona umožňovalo obracať sa s petíciami na orgány verejnej správy, ktorými sa na účely zákona o petičnom práve rozumeli štátne orgány a orgány územnej samosprávy (podobne ako v ústave) a pojem orgán verejnej správy bolo potrebné vykladať širšie ako len štátne orgány a orgány územnej samosprávy (teda orgány obce a orgány vyššieho územného celku).

³⁴ OROSZ, L.: Právna úprava a praktická realizácia petičného práva v Slovenskej republike. In: Právny obzor. Roč. 78, číslo 4, 1995, s. 302.

jeho obmedzenia, resp. úplného vylúčenia (napr. petícia proti výstavbe obchodného centra zasahuje do vlastníckych práv potenciálneho staviteľa). Uvedená zákonná formulácia vytvára až priveľmi široký priestor na subjektívny výklad orgánom verejnej správy a možnosť neprešetriť petíciu s odôvodnením, že predmet petície je v rozpore so zákonom o petičnom práve.

Hoci petíciou nie je možné vyzývať k porušovaniu ústavy a zákonov, neznamená to, že petíciou nemožno žiadať zmenu ústavy, zákonov alebo iných právnych predpisov.³⁵ Podávateľ petície síce nemá právny nárok, aby sa vyhovel tomu, čo v petícii žiada a aby skutočne došlo k zmene právnej úpravy, je však prípustné, aby petíciou príslušné orgány verejnej správy inšpiroval, a ak sa s obsahom petície stotožnia, môže dôjsť k úprave kritizovanej právnej normy či noriem. Uvedené stanovisko zaujal aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach sp. zn. III. ÚS 266/08 z 3. septembra 2008 a sp. zn. IV. ÚS 409/2010 z 20. decembra 2010, ktorými rozhodol o ústavnej sťažnosti fyzických osôb namietajúcich porušenie petičného práva pri vybavovaní petícií, ktorými sa dožadovali zmeny právnej úpravy.³⁶

Osobe, ktorá uplatňuje svoje politické práva prostredníctvom podávania petícií, sa vo výkone petičného práva nesmie brániť. Výkon petičného práva nesmie byť nikomu na ujmu. Nejde len o podávateľa petície, ale aj iných osôb, ktorých sa petícia dotýka, ktoré s ňou vyjadrili súhlas, podporili ju svojím podpisom, prípadne sa s ňou vôbec nestotožňujú. V prípade, ak fyzická alebo právnická osoba nadobudne dojem, že vo výkone petičného práva sa jej bráni, má právo obrátiť sa na príslušné orgány ochrany práva a žiadať nápravu.

Zákon o petičnom práve umožňuje podávať petíciu komukoľvek. Podávanie petícií nelimituje vekom, spôsobilosťou na právne úkony, štátnym občianstvom, vzdelaním ani inou podmienkou. Znamená to, že petíciu môžu podať aj maloleté osoby, ktoré taktiež môžu byť členmi petičného výboru za podmienky, že majú určenú osobu na styk s orgánom verejnej správy, ktorá dovŕšila 18 rok veku a za predpokladu, že vzhľadom na svoju rozumovú a vôľovú vyspelosť vedia posúdiť obsah petície a jej dôsledky (maloletí môžu žiadať napr. zachovanie základnej školy, ktorá sa má zrušiť a vyradiť zo siete škôl).³⁷ Ak však osobitný zákon viaže uplatnenie práva, ktoré je predmetom petície, na dosiahnutie určitého veku, prípadne existenciu špecifickej vlastnosti, je nutné rešpektovať úpravu v osobitnom právnom predpise.

Na zostavenie petície, obstaranie podpisov pod ňu a doručenie petície orgánu verejnej moci, môžu osoby podávajúce petíciu vytvoriť petičný výbor, ktorý nie je právnickou osobou, preto jeho zriadenie nepodlieha registračnej ani ohlasovacej povinnosti. Vytvorenie petičného výboru však nie je zákonnou podmienkou na podanie petície. Ak sa podávatelia petície rozhodnú vytvoriť petičný výbor, členovia petičného výboru sú povinní určiť osobu, ktorá dovŕšila vek 18 rokov, na ich zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci. Ak nie je vytvorený petičný výbor, musí sa v petícii určiť osoba, ktorá dovŕšila vek 18 rokov, na styk s orgánom verejnej moci.

Petícia musí byť písomná, označená slovom „petícia“ a musí obsahovať predmet verejného alebo iného spoločného záujmu. Znamená to, že petíciu nemožno podať ústne do zápisnice orgánu verejnej moci, telefonicky, ani telefaxom. Písomná forma sa však považuje za zachovanú aj vtedy, ak je petícia podaná prostredníctvom petičného systému alebo je

³⁵ INOVECKÁ, D. – ZELENAYOVÁ, M.: Petície a sťažnosti. Komentár. Šamorín : Heuréka, 1998, s. 17.

³⁶ Bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 266/08 z 3. septembra 2008 a Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 409/2010 z 20. decembra 2010.

³⁷ Ustanovenie § 9 Občianskeho zákonníka (zákona č. 40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov).

podaná elektronicky a podpísaná zaručeným elektronickým podpisom osoby podávajúcej petíciu. Každý člen petičného výboru uvedie v petícii meno, priezvisko a adresu pobytu. Zástupca určený na styk s orgánom verejnej moci pripojí v petícii k svojmu menu, priezvisku a adrese pobytu aj podpis.

Každý má právo vyzývať iné osoby, aby svojím podpisom petíciu podporili. Zákon o petičnom práve nelimituje osobu vyzývajúcu na podporu petície vekom ani inými predpokladmi. Jedinou zákonnou podmienkou je, aby spôsob výzvy na podporu petície neodporoval zákonu. Za účelom podpory petície možno petíciu a podpisové hárky vystaviť na miestach prístupných verejnosti, vrátane takých miest v elektronickom prostredí. Na výkon práva nie je potrebné povolenie orgánu verejnej moci, nesmie však nastať obmedzenie cestnej premávky, rušenie verejného poriadku, porušenie záujmov ochrany prírody a krajiny alebo iné obmedzenie práv alebo právom chránených záujmov iných osôb. Zhromažďovaním podpisov na mieste prístupnom verejnosti možno poveriť osobu, ktorá dovŕšila vek 16 rokov.

Pod *miestom prístupným verejnosti* treba rozumieť verejné priestranstvo, súkromnú budovu alebo pozemok, kam má verejnosť prístup za určitým vymedzeným účelom a tiež budovy orgánov verejnej moci a ďalších inštitúcií slúžiacich pre potreby verejnosti. *Verejné priestranstvo* je miesto prístupné verejnosti bez obmedzenia ako napr. námestie, park, trhovisko. Verejnosť má prístup i do súkromného obchodu, kaderníctva, krajčírstva a pod., ale keďže ide o súkromný majetok, o ktorom má právo rozhodovať jeho vlastník, možno petíciu a podpisové hárky vystaviť na jeho pozemku, v jeho budove, výklade, len s jeho súhlasom. Znamená to, že povolenie orgánu verejnej správy sa síce nevyžaduje, ale je nevyhnutný súhlas daného vlastníka.

O tom, či možno petíciu vystaviť na podpis verejnosti v škole, v nemocnici alebo podobnej inštitúcii, rozhoduje príslušný vedúci danej ustanovizne. Musí pritom sledovať zlučiteľnosť jej poslania s obsahom petície a samozrejme skúmať, či osobitný predpis zbieranie podpisov v takejto inštitúcii pripúšťa.

Petíciu má v zmysle zákona o petičnom práve právo podporiť svojím podpisom ktokoľvek bez ohľadu na vek, či iné predpoklady. Pri maloletých je potrebné skúmať, či je ich vôľová a rozumová vyspelosť primeraná povahe petície. Ak osobitný zákon umožňuje podpísať petíciu len osobe, ktorá dovŕšila ustanovený vek alebo má postavenie, či vlastnosť vymedzenú osobitným predpisom, môžu sa pod petíciu podpísať len osoby, ktoré spĺňajú zákonné kritériá, resp. na podpisy osôb, ktoré zákonné predpoklady nespĺňajú, by sa neprihliadalo. Vyplýva to aj z rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky *sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996, ktoré uvádza, že petíciu za vyhlásenie referenda môže podporiť jedine občan Slovenskej republiky*³⁸

V petícii alebo v podpisovom hárku je osoba podporujúca petíciu povinná uviesť čitateľne svoje meno, priezvisko, adresu pobytu a svoj podpis, ak ide o fyzickú osobu, alebo svoj názov a sídlo, ak ide o právnickú osobu; osoba oprávnená konať v mene právnickej osoby uvedie čitateľne svoje meno, priezvisko, adresu pobytu a svoj podpis. Petíciu možno podporiť aj v elektronickej podobe, pričom osoba podporujúca petíciu namiesto podpisu:

- a) na účely potvrdenia podpory elektronickej petície uvedie svoju adresu elektronickej pošty,
- b) na účely potvrdenia podpory elektronickej petície uvedie svoju adresu elektronickej schránky,

³⁸ Bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

c) na účely potvrdenia podpory elektronickej petície pripojí svoj zaručený elektronický podpis, alebo

d) vykoná potvrdenie podpory osobitným spôsobom prostredníctvom informačného systému pre elektronické zhromažďovanie údajov o osobách podporujúcich petíciu.³⁹

Osobitný zákon môže ustanoviť aj ďalšie náležitosti petície. Ak osobitný zákon ustanovuje najnižší počet osôb podporujúcich petíciu alebo vek osôb podporujúcich petíciu, uvedie osoba podporujúca petíciu svoj trvalý pobyt. Takúto petíciu však bude možné podporiť elektronicke až od 1. januára 2017.

Osobám podporujúcim petíciu sa musí umožniť, aby sa s obsahom petície riadne oboznámili pred jej podpísaním. K podpisu ich nemožno žiadnym spôsobom (priamo, nepriamo, ľst'ou, nátlakom ani inak) nútiť. K podpisu nemožno nikoho nútiť, ale nemožno nikomu ani brániť petíciu podpísať. Výnimkou sú len prípady zákonného obmedzenia výkonu petičného práva napríklad nevoličom vo veciach voličských, osobám, ktoré nie sú obyvateľmi obce v obecných veciach.⁴⁰

Ak podpisové hárky neobsahujú text petície, musia byť označené tak, aby bolo zrejmé, aká petícia sa má podporiť podpismi; na každom podpisovom hárku musí byť uvedené meno, priezvisko a adresa pobytu zástupcu. Ak petícia obsahuje podpisové hárky, musí osoba podávajúca petíciu uviesť pod jej textom počet priložených podpisových hárkov. Podpisové hárky musia byť unikátne označené. Ak bola petícia podporená aj v elektronickej podobe, osoba podávajúca petíciu musí priložiť podpisové hárky zaznamenané na elektronickej nosiči dát alebo uvedie namiesto podpisových hárkov zoznam osôb podporujúcich petíciu spolu s údajmi podľa zákona o petičnom práve. Orgán verejnej moci nemusí brať do úvahy podporu petície tých osôb, ktoré o sebe uviedli údaje nečitateľne, neúplne alebo nepravdivo.

Pokiaľ ide o falšovanie podpisov na petíciách, ktoré sa týkajú volebných vecí alebo referenda v prípade, ak sa preukáže úmysel, môže byť páchatel' (aj návodca, organizátor, objednávateľ, pomocník) trestnoprávne zodpovedný. Falšovanie podpisov na iných petíciách trestným činom nie je. V prípade preukázania falšovania alebo „čiernych duší“ na petícii sa na takého podpisu nebude prihliadať.⁴¹

Orgán verejnej moci, ktorému bola petícia doručená, je povinný petíciu prijať. Ak z obsahu petície vyplýva, že nie je príslušný vybaviť ju, petíciu do desiatich pracovných dní odo dňa jej doručenia postúpi príslušnému orgánu verejnej moci a oznámi to zástupcovi určenému na styk s orgánom verejnej moci. Ak nie je príslušný na vybavenie jej časti, kópiu petície s uvedením príslušnej časti do desiatich pracovných dní postúpi príslušnému orgánu verejnej moci a oznámi to zástupcovi. Pri postúpení petície podanej elektronicke postupuje orgán verejnej moci podľa osobitného predpisu.⁴²

Ak vznikne spor o príslušnosť na vybavenie petície, orgán verejnej moci, ktorý petíciu prijal, ju do desiatich pracovných dní odo dňa, keď sa o spore dozvedel, postúpi na rozhodnutie Úradu vlády Slovenskej republiky. Ten do desiatich pracovných dní od jej doručenia určí,

³⁹ Požiadavky na petičný systém, spôsob ich posudzovania, spôsob identifikácie petičného systému a náležitosti osvedčenia o atestácii petičného systému ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Úrad vlády Slovenskej republiky. Túto povinnosť si musí splniť najneskôr do 31. decembra 2016. Petičný systém môže poskytovať svoju funkciu na účely zákona o petičnom práve iba na základe platného osvedčenia o atestácii petičného systému.

⁴⁰ INOVECKÁ, D. – ZELENAYOVÁ, M.: Petície a sťažnosti. Komentár. Šamorín : Heuréka, 1998, s. 22.
⁴¹ <http://www.viaiuris.sk/aktivita/prva-pravna-pomoc/ako-spravne-spisat-peticiu/dalsie-informacie-6/otazy-a-odpovede-4.html>, zo dňa 10. 10. 2014.

⁴² Ustanovenie § 17 zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente).

ktorý orgán verejnej moci má petíciu alebo jej časť vybaviť alebo rozhodne, že petíciu vybaví sám.

Ak petícia nemá zákonom ustanovené náležitosti, príslušný orgán verejnej moci do desiatich pracovných dní od jej doručenia písomne vyzve zástupcu alebo osobu, ktorá petíciu podala, aby odstránila nedostatky petície najneskôr do 30 pracovných dní od doručenia výzvy, s poučením o následku ich neodstránenia. Ak sa v ustanovenej lehote nedostatky petície neodstránia, orgán verejnej moci petíciu odloží.

Príslušný orgán verejnej moci je povinný prešetriť a vybaviť petíciu tak, aby zistil skutočný stav vecí, jeho súlad alebo rozpor s právnymi predpismi a verejným alebo iným spoločným záujmom. Tu je naznačená možnosť, že skutočný stav je síce v súlade s právnymi predpismi, ale nie je v súlade s verejným alebo iným spoločným záujmom. Osoby podávajúce petíciu tak využívajú petičné právo ako prostriedok priamej demokracie na iniciovanie zmeny právnej úpravy v situáciách, keď platná právny úprava nevyhovuje spoločenskej požiadavke.⁴³

Ak je predmetom petície činnosť orgánov územnej samosprávy, jej poslancov alebo štatutárneho orgánu organizácie, ktorej zriaďovateľom je orgán územnej samosprávy, petíciu vybavuje príslušný orgán územnej samosprávy.

Ak petíciu podporí aspoň 10 000 osôb, prerokuje ju príslušný orgán verejnej moci s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky so zástupcom a petičným výborom. Ak v petícii nie je určený petičný výbor, má zástupca právo prizvať na prerokovanie najviac ďalšie dve osoby. Iný vecne príslušný orgán verejnej moci ako orgán verejnej moci prerokuje petíciu so zástupcom a petičným výborom vtedy, ak petíciu podporilo najmenej 1 000 osôb alebo aspoň 8 % osôb oprávnených voliť do orgánov samosprávy obce, ktorej bola petícia určená. Ak je petícia určená obecnému zastupiteľstvu alebo zastupiteľstvu samosprávneho kraja, je zastupiteľstvo povinné petíciu prerokovať na svojom zasadnutí a umožniť vystúpiť počas prerokovania petície zástupcovi a členom petičného výboru. Orgán verejnej moci nie je povinný prerokovať petíciu, ak jej obsahu vyhovie v plnom rozsahu. Nevzťahuje sa to však na Národnú radu Slovenskej republiky a vládu Slovenskej republiky.

Na výzvu príslušného orgánu verejnej moci je zástupca povinný do desiatich pracovných dní od doručenia výzvy poskytnúť nevyhnutnú súčinnosť pri vybavovaní petície. Ak zástupca bez objektívneho dôvodu neposkytne súčinnosť v tejto lehote, orgán verejnej moci nie je povinný petíciu vybaviť. O tomto následku musí byť zástupca písomne poučený už vo výzve na poskytnutie súčinnosti pri vybavovaní petície. V čase od odoslania výzvy na poskytnutie súčinnosti do jej poskytnutia lehota na vybavenie petície neplynie.

Pri prešetrovaní petície sa vychádza z jej predmetu, bez ohľadu na podávateľa petície a toho, proti komu petícia smeruje. Ak je podľa obsahu iba časť podania petíciou, prešetrí sa iba v tomto rozsahu. Ak sa petícia skladá z viacerých samostatných bodov, prešetruje sa každý z nich. Ak nemožno petíciu alebo jej časť prešetriť, orgán verejnej moci príslušný na vybavenie petície to uvedie v zápisnici o prešetrovaní a oznámi podávateľovi petície.

Petícia sa považuje za prešetrovanú prerokovaním zápisnice o prešetrovaní petície. Ak ju nemožno prerokovať, je prešetrovaná doručením jedného vyhotovenia zápisnice o prešetrovaní petície orgánu verejnej moci, v ktorom bola petícia prešetrovaná.

Orgán verejnej moci príslušný na vybavenie petície vyhotoví zápisnicu o prešetrovaní petície, ktorá obsahuje najmä označenie orgánu verejnej moci príslušného na vybavenie petície, predmet petície, označenie orgánu verejnej moci, v ktorom sa petícia prešetrovala, obdobie prešetrovania petície, preukázané zistenia, dátum vyhotovenia zápisnice, mená,

⁴³ INOVECKÁ, D. – ZELENAYOVÁ, M.: Petície a sťažnosti. Komentár. Šamorín : Heuréka, 1998, s. 30.

priezviská a podpisy zamestnancov orgánu verejnej správy, ktorí petíciu prešetrili, meno, priezvisko a podpis vedúceho orgánu verejnej moci, v ktorom sa petícia prešetrovala, alebo ním splnomocneného zástupcu, potvrdenie o odovzdaní a prevzatí dokladov, povinnosť vedúceho orgánu verejnej moci, v ktorom sa petícia prešetrovala, alebo ním splnomocneného zástupcu, v prípade zistenia nedostatkov v lehote určenej orgánom verejnej moci, ktorý petíciu prešetroval:

- určiť osobu zodpovednú za zistené nedostatky,
- prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku,
- predložiť prijaté opatrenia orgánu prešetrujúcemu petíciu,
- predložiť orgánu prešetrujúcemu petíciu správu o splnení opatrení a uplatnení právnej zodpovednosti,
- podávateľovi petície oznámiť prijaté opatrenia.

Ak sa vedúci orgánu verejnej moci, v ktorom sa petícia prešetrovala, alebo ním splnomocnený zástupca odmietne oboznámiť so zápisnicou alebo ak zápisnicu odmietne podpísať, orgán verejnej moci, ktorý petíciu prešetroval, uvedie tieto skutočnosti v zápisnici.

Petícia je vybavená odoslaním písomného oznámenia výsledku jej prešetrovania osobe, ktorá petíciu podala alebo osobe určenej na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci. V oznámení sa uvedie, či je petícia opodstatnená alebo neopodstatnená. Oznámenie musí obsahovať odôvodnenie výsledku prešetrovania petície, ktoré vychádza zo zápisnice. Ak je petícia opodstatnená, v oznámení sa uvedie, že orgánu verejnej moci, v ktorom sa petícia prešetrovala, boli uložené povinnosti vedúcemu orgánu verejnej moci.

Ak má petícia viacero častí, musí písomné oznámenie obsahovať výsledok prešetrovania každej z nich. Ak je podanie petíciou iba v časti, výsledok prešetrovania sa písomne oznamuje iba k tejto časti.

Výsledok vybavenia petície písomne oznámi do 30 pracovných dní od doručenia petície alebo od odstránenia jej nedostatkov zástupcovi. Vo zvlášť zložitých prípadoch, príslušný orgán verejnej moci písomne oznámi zástupcovi, že petícia sa vybaví v lehote najneskôr do 60 pracovných dní.

Orgán verejnej moci je povinný zverejniť výsledok vybavenia petície na svojom webovom sídle,⁴⁴ ak ho má zriadené a na elektronickej úradnej tabuli, ak to technické podmienky umožňujú, a to do desiatich pracovných dní od jej vybavenia.

Ak petícia podaná v tej istej veci neobsahuje nové skutočnosti, orgán verejnej moci oznámi zástupcovi alebo osobe, ktorá petíciu podala, stanovisko a spôsob vybavenia pôvodnej petície. Pri hromadnom podávaní petícií tak môže urobiť v periodickej tlači alebo v ostatných hromadných informačných prostriedkoch.

Právny postoj k lehote, v rámci ktorej je nutné petíciu vybaviť, zaujal aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom náleze *sp. zn. IV. ÚS 409/2010 z 20. decembra 2010* konštatoval, že účel petície treba chápať aj s ohľadom na to, že petíciou dochádza k vyjadreniu spoločného záujmu určitej skupiny ľudí, ktorého obsah má nielen svoj vecný, ale i časový rozmer. Z toho dôvodu verejný alebo spoločný záujem vyjadrovaný petíciou je vždy určený i kontextom doby, v ktorej došlo k jej zostaveniu. Ak má preto mať vybavenie petície nejaký zmysel z hľadiska jej predkladateľov, musí k nemu dôjsť v primeranej dobe od jej podania. Kritériom posúdenia primeranosti tejto doby je predovšetkým to, aby sa vytvoril dostatočný priestor na zoznámenie sa s obsahom petície a možnosť reagovať kvalifikovaným spôsobom.⁴⁵

⁴⁴ § 2 ods. 1 písm. u) zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁴⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky *sp. zn. IV. ÚS 409/2010 z 20. decembra 2010*.

K obsahu subjektívneho a objektívneho petičného práva však nepatrí povinnosť orgánu verejnej moci petícii vyhovieť bez zreteľa na konkrétne okolnosti a povahu verejnej veci, ktorá je predmetom petície. Ústava ani zákon o petičnom práve neupravujú záruky priaznivého alebo nepriaznivého vybavenia petície, pretože subjektívne právo na petíciu síce značí právo podať petíciu, ale toto právo nezahŕňa povinnosť vyhovieť petícii, t. j. prijať petíciu v navrhovanom rozsahu, čo potvrdil vo svojom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995 aj Ústavný súd Slovenskej republiky.⁴⁶

Petičné právo je však vhodné uplatniť, ak osoba či skupina osôb chce upozorniť na neželaný spoločenský jav a žiada o zabezpečenie nápravy. Je spôsobom, ktorý môžu fyzické a právnické osoby využiť, ak nie sú spokojné s realizáciou verejnej správy a neuspokoja sa s ničnerobením, ale chcú aplikovať nástroje práva, ktoré slúžia na vyjadrenie názorov, či postojov ľudí v spoločnosti. Hoci orgány verejnej správy nie sú povinné petícii vyhovieť, sú povinné sa ňou zaoberať, zamyslieť sa nad obsahom a dôvodmi podanej petície a zväziť svoj ďalší postup týkajúci sa veci verejnej, na ktorú sa petíciou upozorňuje.

3.2.4. Petičné právo v práve Európskej únie

Petičné právo upravuje čl. 227 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, podľa ktorého akýkoľvek občan Európskej únie alebo osoba s trvalým pobytom v členskom štáte môže, buď samostatne alebo spolu s inými osobami, podať petíciu Európskemu parlamentu vo veci, ktorá patrí do oblasti činnosti Európskej únie a ktorá sa ich priamo dotýka. Akákoľvek spoločnosť, organizácia alebo združenie so sídlom v Európskej únii môže takisto uplatniť toto právo na petíciu, ktoré zaručuje Zmluva.

Petícia sa môže podať vo forme sťažnosti alebo žiadosti a môže sa týkať otázok verejného alebo súkromného záujmu. Petícia môže predstavovať individuálnu žiadosť, sťažnosť alebo pripomienku týkajúcu sa uplatňovania práva Európskej únie alebo výzvu Európskemu parlamentu, aby v určitej veci zaujal stanovisko. Takéto petície dávajú Európskemu parlamentu možnosť upozorniť na akékoľvek porušenie práv európskeho občana zo strany členského štátu alebo miestnych orgánov či inej inštitúcie.⁴⁷

Postup na spracúvanie petícií je zakotvený v článkoch 201 až 203 Rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu, na ktorých základe je zodpovednosťou za preskúmanie petícií poverený parlamentný výbor, v súčasnosti je to Výbor pre petície. Petície musia obsahovať meno, národnosť a adresu každého autora petície a byť napísané v jednom z úradných jazykov Európskej únie. Petície sa posielajú Výboru pre petície, ktorý najskôr rozhodne o ich prípustnosti. Na tento účel overí, či daná vec patrí do pôsobnosti Európskej únie. Ak to tak nie je, výbor vyhlási petíciu za neprípustnú. Autor petície dostane informáciu o tejto skutočnosti a odôvodnenie rozhodnutia.

Autori petícií často dostávajú odporúčanie, aby sa obrátili na iný vnútroštátny alebo medzinárodný orgán. Analýza štatistických údajov týkajúcich sa petícií ukazuje, že hlavným dôvodom prečo sa petície vyhlasujú za neprípustné je to, že autori petícií si mýlia európske a vnútroštátne zodpovednosti a spôsob, akým sa zodpovednosti rozdeľujú medzi európskymi inštitúciami a Radou Európy a Európskym súdom pre ľudské práva.

Výbor pre petície zvyčajne požiada Európsku komisiu o poskytnutie príslušných informácií alebo o vyjadrenie stanoviska k otázkam, ktoré predložil predkladateľ petície.

⁴⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995.

⁴⁷ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sk/00533cec74/Pet%C3%ADcie.html> zo dňa 10. októbra 2014.

Niekedy sa tiež radí s inými parlamentnými výbormi, najmä v prípade petícií, ktorých cieľom je dosiahnuť zmenu existujúcich právnych predpisov. Výbor pre petície môže uskutočniť vypočutia alebo vyslať poslancov na vyšetrovacie misie na príslušné miesta. Po získaní dostatočného množstva informácií sa petícia zaradi do programu schôdzy výboru, na ktorú je pozvaná Európska komisia. Zástupca Komisie na schôdzi prednesie ústne vyhlásenie a vyjadrí sa k písomnej odpovedi Komisie na otázky uvedené v petícii. Členovia Výboru pre petície majú potom možnosť klásť zástupcovi Európskej komisie otázky.

Ak je petícia osobitným prípadom, ktorý si vyžaduje individuálny prístup, Komisia môže skontaktovať príslušné orgány alebo postúpiť prípad stálemu zástupcovi príslušného členského štátu, keďže takýmto postupom by sa prípad mohol vyriešiť. V niektorých prípadoch Výbor pre petície žiada predsedu Európskeho parlamentu, aby spojil s príslušnými vnútroštátnymi orgánmi.

Ak sa petícia týka veci všeobecného záujmu, napríklad ak Európska komisia zistí porušenie právnych predpisov Európskej únie, Komisia môže začať súdne konanie, výsledkom ktorého bude pravdepodobne rozsudok Súdneho dvora, na ktorý sa predkladateľ petície bude môcť odvolať.

V dôsledku petície môže Európsky parlament alebo Komisia pristúpiť k politickým opatreniam. Predkladateľ petície vždy dostane odpoveď s výsledkom prijatých opatrení.⁴⁸

3.3. Právo zhromažďovať sa

3.3.1. Ústavnoprávne a medzinárodnoprávne aspekty práva zhromažďovať sa

Súčasná právna veda a súdna judikatúra zdôrazňuje význam zhromažďovacieho práva. *Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve* premieta požiadavku čl. 28 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 19 Listiny základných práv a slobôd, čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Súdna judikatúra preto zdôrazňuje potrebu výkladu tohto zákona vo svetle ustanovení vyššie uvedených dokumentov.

Zhromažďovacie právo zásadne nepodlieha povoleniu, jeho výkon nie je podmienený žiadnym predchádzajúcim súhlasom správneho orgánu, ale iba obyčajným oznámením o využití práva adresovaným správne mu orgánu. Ide o právo, ktorým disponuje každý, a ktoré môže byť obmedzené iba vo výnimočných prípadoch. Obsah uvedených ustanovení predstavuje základné výkladové pravidlo pre interpretáciu ustanovení upravujúcich obmedzenia práva zhromažďovať sa podľa zákona č. 84/1990 Zb.

Moderná demokracia predstavuje vládu väčšiny pri rešpektovaní práv menšín a musí byť pripravená i na konfrontáciu menšinových názorov. Tejto názorovej prezentácii slúži medziiným aj právo zhromažďovať sa. Akékoľvek obmedzenia práva zhromažďovať sa treba preto posudzovať s krajnou obozretnosťou a nesmú vo svojich dôsledkoch viesť k postupnému rozdrobeniu zhromažďovacieho inštitútu a postupnému vytesneniu nepohodlných menšinových názorov, či názorov z verejného priestoru a verejnej debaty. Uvedená opatrosť je vždy namieste, nielen pri prijímaní zákonnej úpravy, ale aj v každej situácii, v ktorej orgány verejnej moci skúmajú aplikáciu právnej úpravy práva zhromažďovať sa.⁴⁹

⁴⁸ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sk/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html zo dňa 10. októbra 2014

⁴⁹ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. augusta 2008, sp. zn. 8As 7/2008.

Podľa čl. 28 Ústavy Slovenskej republiky: „Právo pokojne sa zhromažďovať sa zaručuje. Podmienky výkonu tohto práva ustanoví zákon v prípadoch zhromažďovania na verejných miestach, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu. Zhromaždenie sa nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy.“ Toto ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky prevzalo obsah čl. 19 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého: „Právo pokojne sa zhromažďovať je zaručené. Toto právo možno obmedziť zákonom v prípadoch zhromaždení na verejných miestach, ak ide o opatrenia, ktoré sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia, mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu. Zhromaždenie však nemožno podmieňovať povolením orgánu verejnej správy.“ Slovenská republika je však aj členským štátom Rady Európy. Na základe uvedeného členstva je preto viazaná aj záväzkami vyplývajúcimi z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich. Na výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.“ Výkon práva zhromažďovať sa však upravuje aj čl. 21 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, podľa ktorého „Uznáva sa právo na pokojné zhromažďovanie. Výkon tohto práva sa nesmie žiadnym spôsobom obmedzovať, s výnimkami, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti alebo verejnej bezpečnosti, verejného poriadku, ochrany verejného zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.“ V neposlednom rade sa k uvedenému právu vyjadruje aj čl. 12 Charty základných práv Európskej únie, v súlade s ktorým: „Každý má právo pokojne sa zhromažďovať a slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, najmä v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami, z čoho vyplýva, že každý má právo zakladať na ochranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich. Politické strany na úrovni Únie prispievajú k vyjadrovaniu politickej vôle občanov Únie.“

Výrazný vplyv na formovanie obsahu práva zhromažďovať sa mala judikatúra štrasburských orgánov. Uvedené právo skúmala predovšetkým z pohľadu aplikácie princípu proporcionality, t. j. primeranosti zásahov verejnej moci do tohto práva. Európsky súd pre ľudské práva preto viackrát posudzoval použitie testu proporcionality v prípadoch súvisiacich s právom pokojne sa zhromažďovať.

Právo pokojne sa zhromažďovať je základným právom v demokratickej spoločnosti a rovnako ako právo na slobodu prejavu je jedným zo základných pilierov takejto spoločnosti. Dohovor a štrasburská judikatúra preto zaručuje právo pokojne sa zhromažďovať každému, kto zamýšľa zvolať alebo sa zúčastniť pokojného zhromaždenia alebo pokojnej demonštrácie.⁵⁰ Radikálne opatrenia, ktoré potláčajú slobodu zhromažďovania a slobodu prejavu – pretože sa štátnym orgánom nepáčia niektoré prejavy alebo vyjadrenia – preukazujú podľa súdnej judikatúry zlú službu demokracii a často ju ohrozujú. Táto skutočnosť však neplatí

⁵⁰ K tomu bližšie pozri rozhodnutie Komisie pre ľudské práva zo dňa 26. apríla 1991 vo veci Ezelin v. Francúzsko, sťažnosť č. 11800/85.

v prípadoch podnecovania k násiliu a neznášanlivosti, odmietania demokratických princípov, vrátane rovnosti všetkých ľudí v dôstojnosti.

Súdna judikatúra interpretuje obsah práva zhromažďovať sa vo svetle čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.⁵¹ Európsky súd pre ľudské práva síce na jednej strane zdôrazňuje svoje autonómne postavenie a absenciu právomoci zasahovať do obsahu vnútroštátnych právnych úprav členských štátov Rady Európy, poukazuje však aj na to, že sloboda prejavuje predstavuje jeden z najdôležitejších základov demokratickej spoločnosti a jednu z podmienok jej rozvoja a rozvoja každého jednotlivca. Obmedzenie týchto práv preto môže spočívať v prípadoch ustanovených čl. 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.⁵² Sloboda zhromažďovania zaručuje manifestáciu, ktorá môže znepokojovať alebo pohoršovať osoby, ktoré nesúhlasia s myšlienkami, resp. požiadavkami prezentovanými na zhromaždení. To však ešte nemusí predstavovať dôvod na obmedzenie práva zhromažďovať sa.⁵³ Štrasburská judikatúra nevyučuje, že program určitej organizácie môže skrývať ciele a zámery odlišné od tých, ktoré verejne hlása. Súdna judikatúra preto zdôrazňuje potrebu overenia týchto skutočností za pomoci programu, alebo ideológie organizácie s jej činmi.⁵⁴ Faktor posudzovania toho, či program organizácie, alebo zvolávateľa zhromaždenia napĺňa znaky zakázané právnou úpravou, spočíva v skutočnosti, či zvolávateľ a účastníci zhromaždenia uskutočnia výzvy k použitiu násilia, povstaniu, odmietaniu demokratických hodnôt, popieraníu základných ľudských práv a slobôd a pod.⁵⁵ V prípadoch, v ktorých zhromaždenie zapríčini vznik situácie podnecujúcej násilie, neznášanlivosť a popieranie hodnôt chránených v demokratickom a právnom štáte, požívajú orgány verejnej moci väčšiu mieru diskrečnej právomoci. Túto skutočnosť potvrdzuje práve Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre.⁵⁶

Štrasburská judikatúra prezentuje názor, že riadnemu uplatňovaniu čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa priečia radikálne opatrenia preventívneho charakteru. Použitíu opatrenia spôsobujúceho zásah do zhromažďovacieho práva, preto musia minimálne nasvedčovať rôzne indície poukazujúce najmä na skutočnosť, že zorganizované zhromaždenie by mohol jeho zvolávateľ, resp. účastníci zneužiť na činnosti, ktoré právna úprava zakazuje, t. j. na tie ktoré odôvodňujú obmedzenie práva zhromažďovať v demokratickom a právnom štáte. Osoby, ktoré vykonávajú uvedené činnosti, a teda najmä propagujú myšlienky diskriminácie na základe rasových, etnických alebo iných dôvodov sa preto nemôžu úspešne domáhať ochrany podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv

⁵¹ Podľa čl. 10 Dohovoru: „1. Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam. ... 2. Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.“

⁵² K tomu bližšie pozri Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci Handyside v. Spojené kráľovstvo zo dňa 7. decembra 1976, sťažnosť č. 5493/72,

⁵³ K tomu bližšie pozri Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci Plattform „Arzte für das Leben“ v. Rakúsko zo dňa 21. júna 1988, sťažnosť č. 10126/82.

⁵⁴ K tomu bližšie pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Zjednotená komunistická strana Turecka a ďalší v. Turecko, zo dňa 30. januára 1998, sťažnosť č. 19392/92.

⁵⁵ K tomu bližšie pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Strana slobody a demokracie v. Turecko zo dňa 8. decembra 1999, sťažnosť č. 23885/94.

⁵⁶ K tomu bližšie pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Incal v. Turecko zo dňa 9. júna 1998, sťažnosť č. 22678/93.

a základných slobôd, pretože takejto ochrane bráni čl. 17 Dohovoru, podľa ktorého: „Nič v tomto Dohovore sa nemôže vykladať ak, akoby dávalo štátu, skupine alebo jednotlivcovi akékoľvek právo vyvíjať činnosť alebo dopúšťať sa činov zameraných na zničenie ktoréhokoľvek z tu priznaných práv a slobôd alebo na obmedzovanie týchto práv a slobôd vo väčšom rozsahu, než to Dohovor ustanovuje.“⁵⁷

Súdna judikatúra na Slovensku považuje za neprípustné obmedzovať predmetné základné politické právo výhradne na základe preventívnych dôvodov. Umožnenie konania zhromaždenia ako jednej z foriem realizácie slobody prejavu musí byť demokratickom a právnom štáte pravidlom. Súdna judikatúra preto vykladá možnosti jeho zákazu reštriktívne. Rovnako vníma aj „logiku“ zákona č. 84/1990 Zb., ktorú zákonodarca zjavne nastavil tak, aby favorizoval zvolávateľa zhromaždenia a naopak, veľmi obmedzil voľnosť obec v tom, do kedy a z akých dôvodov môže vopred oznámené zhromaždenie zakázať. Toto nastavenie práv a povinností považuje preto judikatúra za plne pochopiteľné a zodpovedajúce podstate oznamovacieho princípu. Uvedené vyjadrenie má zároveň okrem toho umožniť obci vo väčšine prípadov „dešifrovať“ skutočné dôvody zvolávania zhromaždenia, ktoré sa fakticky môžu priečiť požiadavkám zákona č. 84/1990 Zb. Podstata rozhodovania o zákaze oznámeného zhromaždenia, podľa súdnej judikatúry, spočíva v tom, aby správna prax nevedla k reštriktívnemu nastaveniu „filtru“, ktoré vo svojom dôsledku nemajú znemožňovať realizáciu tohto ústavne zaručeného práva.⁵⁸

3.3.2. Povaha práva zhromažďovať sa a prípustnosť zásahov do tohto práva

Proporcionalitou zásahov do práva zhromažďovať argumentuje aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Judikatúra tohto súdu preto vychádza zo skutočnosti o prípustnosti zásahov do tohto práva, avšak vždy skúma ich primeranosť. Pripúšťa preto, že právo zhromažďovať sa podľa čl. 28 Ústavy Slovenskej republiky, resp. podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nie je právom absolútnym.

Súdna judikatúra súhlasí s jeho obmedzením ústavne konformným spôsobom. Ospravedlniť zasahovanie alebo obmedzenie do základného práva pokojne sa zhromažďovať možno len vtedy, ak obmedzenie bolo ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (t. j. obmedzenie je v súlade so zásadou proporcionality). Sloboda zhromažďovania a právo prostredníctvom nej vyjadriť názory patria k prvoradým hodnotám demokratickej spoločnosti. Z Ústavy Slovenskej republiky explicitne vyplýva (ako ďalší definičný znak tohto základného práva) zákaz podmieňovať zhromaždenie „povolením“ orgánu verejnej správy.⁵⁹

Prípustnosť zásahov do práva zhromažďovať sa odvíja od účelu zhromaždenia a od posúdenia, či zhromaždenie smeruje alebo vyzýva k priamemu alebo k nepriamemu ohrozeniu relatívne konkrétne vymedzených práv (napríklad osobných, politických alebo iných práv) relatívne konkrétne vymedzených osôb alebo spoločenských skupín osôb. Zákonodarca preto

⁵⁷ K tomu bližšie pozri rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veciach Glimmerveen and Hagenbeek v. Holandsko zo dňa 11. októbra 1979, sťažnosti č. 8348/78 a 8406/78.

⁵⁸ Porovnaj poznámku pod čiarou č. 25, 26.

⁵⁹ K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 193/03 z 30. marca 2004.

umožnil orgánom verejnej moci do tohto práva zasiahnuť, pokiaľ by účel presadzovaného zhromaždenia viedol k tomuto predvídanému následku. Súdna judikatúra preto pri posudzovaní prípustnosti zásahov do tohto práva vychádza z princípu racionálneho zákonodarcu, podľa ktorého právna úprava vychádza z predpokladaného štandardného stavu. Tým je v optike zásahov verejnej moci do práva zhromažďovať sa zhoda proklamovaného účelu oznámeného zhromaždenia s jeho skutočným účelom. Inými slovami zákonodarca prijatím zákonnej úpravy práva zhromažďovať sa nevedie orgány verejnej moci pri posudzovaní zásahov do práva zhromažďovať sa k tomu, aby predpokladali, že oznámený a skutočný účel zhromaždenia sa nezhodujú. Súdna judikatúra však ide vo svojich názoroch ešte ďalej. Dosah princípu rozumného zákonodarcu sa prejavuje aj v tom, že ak sa oznámený a skutočný účel zhromaždenia nezhodujú, právna úprava nesmeruje orgány verejnej moci automaticky k tomu, že skutočný účel zhromaždenia zakladá dôvod na jeho zakázanie, prípadne že vedie k porušovaniu iných ústavne zaručených práv. Ak aj zvolávateľ zhromaždenia pri jeho oznamovaní určitý dôvod alebo účel zhromaždenia finguje, ešte to nemusí znamenať, že skutočný dôvod organizácie zhromaždenia sa prieči požiadavkám právnej úpravy. Fingovanie dôvodu zhromaždenia pri jeho oznamovaní ešte preto nemusí zakladať dôvod na rozhodnutie o jeho zakázaní zo strany verejnej moci.⁶⁰

Materiálne dôvody rozpustenia zhromaždenia. Podľa § 10 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb.: „*Obec, ktorej sa zhromaždenie oznámilo, ho zakáže, ak by oznámený účel zhromaždenia smeroval k výzve: ... a) popierať alebo obmedzovať osobné, politické alebo iné práva občanov pre ich národnosť, pohlavie, rasu, pôvod, politické alebo iné zmýšľanie, náboženské vyznanie a sociálne postavenie alebo na rozniecovanie nenávisť a neznášanlivosti z týchto dôvodov; ... b) dopúšťať sa násilia alebo hrubej neslušnosti; ... c) inak porušovať ústavu, ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.* Podľa § 12 ods. 5 zákona č. 84/1990 Zb.: „*Zhromaždenie, ktoré bolo oznámené a nebolo zakázané, môže byť spôsobom uvedeným v odseku 1 rozpustené, ak sa podstatne odchyľilo od oznámeného účelu takým spôsobom, že v priebehu zhromaždenia nastali okolnosti, ktoré by odôvodnili jeho zákaz podľa § 10 ods. 1.*“

Súdna judikatúra si v súvislosti s obsahom týchto ustanovení zákona č. 84/1990 Zb. kladie otázku, za akých podmienok má orgán verejnej moci daný dôvod na zakázanie, alebo rozpustenie zhromaždenia.

Pri hľadaní odpovede na uvedenú otázku sa judikatúra sústredila na obsah pojmu „výzva“. Tento pojem interpretuje ako prejav, ktorý nabáda k určitému správaniu. V prípade spomenutých ustanovení zákona č. 84/1990 Zb. musí uvedený prejav nabádať k popieraniu alebo obmedzovaniu práv osôb na základe rozlišovania podľa ich osobnostných charakteristík. Samotné zvolávanie hesla ešte nemusí niesť znaky takejto výzvy. Judikatúra preto skúma konanie, resp. správanie účastníkov zhromaždenia ako celok. Nepovažuje zvolávanie hesla za právne významné, ak jeho obsah nikoho nenabáda k žiadnemu konaniu.

Inak však posudzuje situáciu, ak sa k uvedenému správaniu pridružia aj súvisiace prejavy spočívajúce napríklad v trestne postihnutelných symboloch na ošatení účastníkov zhromaždenia. Zvolávanie hesla, preto môže napĺňať znaky prejavu zakázané zákonom č. 84/1990 Zb., ak sa k nemu pridružia prejavy účastníkov zhromaždenia na ich ošatení v podobe symbolov podporujúcich alebo propagujúcich skupiny smerujúcich k potlačeniu

⁶⁰ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. augusta 2008, sp. zn. 8As 7/2008.

základných práv a slobôd.⁶¹ Judikatúra uvedené konanie posudzuje ako dôvod na rozpustenie zhromaždenia.

Pre posúdenie situácie, či môže obec zhromaždenie zakázať podľa § 10 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb., je rozhodujúce, či organizátor zhromaždenia predstavuje hnutie, myšlienkový prúd, alebo je členom skupiny, ktorá hlása stanoviská a zastáva postoj zjavné nezlučiteľný so zachovaním práv a slobôd všetkých ľudí, predovšetkým práva na existenciu a rovné postavenie národnostných a rasových menšín zaručených Ústavou Slovenskej republiky, resp. Listinou základných práv a slobôd.⁶² Rozhodujúcim faktorom je preto skutočnosť, že organizátor zhromaždenia predstavuje subjekt, ktorý napríklad reprezentuje hnutie smerujúce k potlačeniu práv a slobôd človeka a hlásajúce národnostnú a rasovú nenávisť voči odlišným skupinám ľudí. O týchto záveroch si je pritom súdna judikatúra schopná utvoriť názor sama bez odborných znalostí a postačujú jej k tomu „*pamäť, najmä historická, tolerantnosť a schopnosť uznávať podstatu života, ktorou je mnohosť, početnosť a rozdielnosť.*“

Použitie opatrenia rozpustiť zhromaždenie pritom v zmysle zákona č. 84/1990 Zb. ani podľa súdnej judikatúry nie je za žiadnych okolností sankciou, ale úkon, ktorý sa svojou povahou podobá bezprostrednému zákroku. Touto obdobnosťou argumentuje súdna judikatúra najmä v prípade, ak na zhromaždení dôjde k páchaniu trestnej činnosti v miere, ktorá vylučuje zásah proti všetkým jednotlivým páchatelom a reálnou nemožnosťou vykonať policajný zákrok vzhľadom na vysoký počet účastníkov združenia a k ostatným povinnostiam, ktoré môžu policajti pri dohliadaní na priebeh takého zhromaždenia podľa zákona NR SR č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbere mať.⁶³

Formálne dôvody rozpustenia zhromaždenia odvodzuje súdna judikatúra od znenia § 12 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb., podľa ktorého: „*Ak sa zhromaždenie koná, hoci bolo zakázané, zástupca obce vyzve zvolávateľa, aby zhromaždenie bez meškania ukončil. Pokiaľ zvolávateľ neurobí účinné opatrenia, aby sa účastníci pokojne rozišli, oznámi zástupca obce účastníkom, že zhromaždenie je rozpustené, a vyzve ich, aby sa pokojne rozišli. Oznámenie musí obsahovať dôvody na rozpustenie a upozornenie na následky neuposlušnutia tejto výzvy a musí sa urobiť takým spôsobom, aby bolo účastníkom zrozumiteľné a aby sa s ním všetci účastníci zhromaždenia mohli oboznámiť.*“

Podľa súdnej judikatúry toto zákonné vyjadrenie zakazuje predstaviteľovi obce, aby k rozpusteniu zhromaždenia pristúpil bez predchádzajúcej výzvy k pokojnému ukončeniu zhromaždenia. Zástupca obce preto musí vyčkat', či zvolávateľ uskutoční potrebné úkony k tomu, aby sa účastníci v pokoji rozišli a ukončili zhromaždenie. Súdna judikatúra preto

⁶¹ Podľa § 421 Trestného zákona (zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov): „(1) Kto podporuje alebo propaguje skupinu osôb alebo hnutie, ktoré násilím, hrozbou násilia alebo hrozbou inej ťažkej ujmy smeruje k potlačeniu základných práv a slobôd osôb, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov. ... (2) Odňatím slobody na štyri roky až osem rokov sa páchatel potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 ... a) verejne, ... b) ako člen extrémistickej skupiny ... c) závažnejším spôsobom konania, alebo ... d) za krízovej situácie.“ Podľa § 422 zákona č. 300/2005 Z. z. „(1) Kto verejne, najmä používaním zástav, odznakov, rovnošiat alebo hesiel, prejavuje sympatie k skupine alebo hnutiam, ktoré násilím, hrozbou násilia alebo hrozbou inej ťažkej ujmy smerujú k potlačaniu základných práv a slobôd osôb, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky. ... (2) Rovnako ako v odseku 1 sa potrestá, kto pri číne uvedenom v odseku 1 používa pozmenené zástavy, odznaky, rovnošaty alebo heslá, ktoré vyvolávajú zdanie pravých.“

⁶² Podľa čl. 3 Listiny základných práv a slobôd: „(1) Základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez rozdielu pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmysľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine, majetku, rodu alebo iného postavenia. ... (2) Každý má právo slobodne rozhodovať o svojej národnosti. Zakazuje sa akékoľvek ovplyvňovanie tohto rozhodovania a všetky spôsoby nátlaku smerujúce k odnárodňovaniu.“

⁶³ Porovnaj napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 25. februára 2010, sp. zn. 5As 25/2009.

vidí viacero možností ukončenia zhromaždenia. V prvom rade zhromaždenie sa môže ukončiť v réžii zvolávateľa. V druhom rade môže dôjsť k rozpusteniu zhromaždenia na výzvu zástupcu obce a môže zasiahnuť aj príslušník Policajného zboru Slovenskej republiky, ktorý môže podľa slovenskej právnej úpravy zákona č. 84/1990 Zb. pristúpiť k rozpusteniu zhromaždenia aj v prípade neprítomnosti zástupcu obce.⁶⁴ Zástupca obce alebo príslušník Policajného zboru Slovenskej republiky preto nemôže opomenúť povinnosť prvotnej výzvy na pokojné ukončenie zhromaždenia a zhromaždenie automaticky rozpustiť. Oznamenie o rozpustení zhromaždenia bez predchádzajúcej výzvy na jeho pokojné ukončenie je porušením podmienok ustanovených zákonom č. 84/1990 Zb. Za predchádzajúcu výzvu nepovažuje súdna judikatúra ani predchádzajúcu komunikáciu zvolávateľa a obce o podmienkach uskutočnenia zhromaždenia, pretože takáto komunikácia nenapĺňa predpoklady ustanovené § 12 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb. Navyše, pokiaľ aj obec alebo príslušník Policajného zboru Slovenskej republiky dodrží postup podľa § 12 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb., obsahom ich povinnosti je vyčkať a poskytnúť zvolávateľovi primeraný čas na prijatie opatrení k ukončeniu zhromaždenia. Oprávnenie rozpustiť zhromaždenie môže obec alebo príslušník Policajného zboru Slovenskej republiky použiť až následne v prípade, že zvolávať neuskutoční žiadne úkony smerujúce k pokojnému ukončeniu zhromaždenia. Na druhej strane, ale judikatúra posudzuje jednotlivosť prípadu, intenzitu porušenia povinnosti uloženej obci, resp. príslušníkovi Policajného zboru Slovenskej republiky zákonom č. 84/1990 Zb. a závažnosť konania zvolávateľa a účastníkov zhromaždenia podľa § 10 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb. Nedodržanie postupu podľa § 12 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb. preto nemusí mať takú intenzitu, aby odôvodňovalo zrušenie rozhodnutia o rozpustení zhromaždenia pred súdom.⁶⁵

Primeranosť zásahov do práva zhromažďovať sa. Okrem podmienok obsiahnutých v § 10 a v § 12 kladených zákonom č. 84/1990 Zb. na rozpustenie zhromaždenia musí podľa čl. 19 Listiny základných práv a slobôd a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zásah do zhromažďovacieho práva spĺňať aj ďalšie kritéria. Predovšetkým musí ísť o opatrenia predvídané zákonom. Prvým predpokladom zásahu je vznik situácie vymedzenej § 10 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb. Zmyslom druhej podmienky je, aby zásah do zhromažďovacieho práva sledoval aspoň jeden zo zákonom ustanovených cieľov, za účelom dosiahnutia ktorého môže verejná moc zhromažďovacie právo obmedziť. Takýmto cieľom v zmysle súdnej judikatúry je nepochybne ochrana práv a slobôd druhých osôb, a to predovšetkým príslušníkov etnických, náboženských, alebo sexuálnych menšín. Právna úprava podľa judikatúry týmto spôsobom zabezpečuje realizáciu rovnosti v jej ústavnoprávnom zmysle, t. j. práva nebyť diskriminovaný, ale aj práva nebyť vystavený prejavom nenávisťi. Judikatúra vychádza z toho, že prejavy neznášanlivosti útočia na ľudskú dôstojnosť. Konflikt práva zhromažďovať sa, resp. práva vyjadrovať slobodne svoje názory na zhromaždení, a právom, v záujme ochrany ktorého ho môže verejná moc obmedziť, rieši súdna judikatúra hľadaním rovnováhy. Súdna judikatúra preto v takýchto prípadoch rieši vzniknutý spor dvoch ústavne práv aplikovaním testu proporcionality a posudzovaním nevyhnutnosti zásahu verejnej moci do práva zhromažďovať sa a slobody prejavu.⁶⁶

⁶⁴ Podľa § 12 ods. 2 zákona č. 84/1990 Zb. „za neprítomnosti zástupcu obce môže zhromaždenie uvedené v odseku 1 rozpustiť spôsobom tam ustanoveným aj príslušník Policajného zboru v službe.“

⁶⁵ Porovnaj napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 25. februára 2010, sp. zn. 5As 25/2009.

⁶⁶ Porovnaj napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 25. februára 2010, sp. zn. 5As 25/2009.

Obmedzenie dopravy v obci zhromaždením. Prípady obmedzenia práva zhromažďovať sa ustanovuje aj § 10 ods. 3 zákona č. 84/1990 Zb., podľa ktorého „*obec môže zhromaždenie zakázať, ak sa má konať v mieste, kde by potrebné obmedzenie dopravy a zásobovania bolo v závažnom rozpore so záujmom obyvateľstva, ak možno bez neprímeraných ťažkostí konať zhromaždenie inde bez toho, že by sa tým zmaril oznámený účel zhromaždenia.*“

Obec môže odôvodniť zákaz zhromaždenia obmedzením dopravy, ktoré by bolo v závažnom rozpore so záujmami obyvateľstva. Na podporu týchto tvrdení ale musí v zmysle súdnej judikatúry predložiť relevantné dôkazy. Obmedzenie práva zhromažďovať sa nemôže orgán verejnej moci odôvodniť napríklad ani nedostatočnou kapacitou chodníkových plôch. Táto prekážka nie je podľa Najvyššieho správneho súdu Českej republiky tak závažnou, aby viedla k rozhodnutiu potlačujúcemu zhromažďovacie právo. Prechod zhromaždenia cez križovatky môže totiž zvolávateľ zorganizovať za moci, resp. súčinnosti útvaru policajného zboru. Podľa súdnej judikatúry obec nemusí nevyhnutne odstavovať ani signalizačné zariadenia križovatky. Súdna judikatúra preto obdobne uvedený prípad porovnáva s podobnými situáciami, ktoré nastávajú napr. v dopravných špičkách alebo pri masových príchodoch a odchodoch divákov zo štadiónov. Z pohľadu judikatúry si ani tieto situácie v zásade nevyžadujú prijatie mimoriadnych opatrení. Tvrdenie o závažnom vplyve zhromaždenia na dopravu preto musí obec podložiť dostatočnými dôkazmi.⁶⁷ Záver o závažnom obmedzení dopravy má obec riadne odôvodniť, napríklad aj za pomoci rôznych stanovísk. Všeobecný záver obce o tom, že trasa zhromaždenia vedie po frekventovaných komunikáciách mesta, resp. obce, preto nepostačuje na vydanie rozhodnutia o zákaze ohláseného zhromaždenia. Obec musí v zmysle súdnej judikatúry skúmať viacero faktorov, najmä predpokladaný počet účastníkov zhromaždenia. Dôležitou je ale aj skutočnosť, či sa zhromaždenie koná v pracovný deň, alebo počas víkendu. V závislosti od toho sa odvíja aj dopravná frekvencia v obci, resp. v meste. Uvedenú skutočnosť musí obec rovnako zohľadniť pri rozhodovaní o zákaze zhromaždenia. Navyše súdna judikatúra uvádza, že v takom prípade zohráva dôležitú úlohu aj možnosť odklonu dopravy na obchádzkovú trasu. Všetky uvedené skutočnosti sa musia premietnuť do odôvodnenia rozhodnutia o zákaze ohláseného zhromaždenia. Ak aj obec pristúpi k primeranému obmedzeniu tohto práva, má zákonnú povinnosť navrhnuť zvolávateľovi zhromaždenia je organizáciu na vhodnejšom mieste, po vhodnejšej trase, alebo vo vhodnejšom čase.⁶⁸

Neúplnosť oznámenia o zhromaždení. Osobitným prípadom, na ktorý judikatúra reaguje, je zakázanie zhromaždenia obcou z dôvodu neúplnosti oznámenia podaného obci. Tento prípad upravuje § 5 zákona č. 84/1990 Zb.⁶⁹ Otázka právnej perfektnosti oznámenia

⁶⁷ Tento záver vyslovila judikatúra už v tridsiatych rokoch minulého storočia, keď v rozsudku zo dňa 13. septembra 1933, sp. zn. prvorepublikový Najvyšší správny súd potvrdil, že: „*dospěje-li úřad k úsudku, že zamýšlené shromáždění ohrožuje veřejnou bezpečnost a veřejné blaho, nemůže se v zákaze omeziti jen na sdělení tohoto závěru, nýbrž je povinen uvést konkrétní skutečnosti, na základě nichž k tomuto závěru dospěl.*“ Podľa súdnej judikatúry preto vlastný výrok správneho rozhodnutia nemôže presvedčiť jeho adresáta o správnosti rozhodnutia, pokiaľ ho orgán verejnej správy riadne neodôvodní. Súdna judikatúra preto zdôrazňuje povinnosť, aby orgány verejnej správy pri zásahoch do základných práv v rozhodnutiach „dobré“ vystihli podstatu vecí a svoje právne i skutkové úvahy. (Porovnaj rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 26. januára 2006, sp. zn. 4Ads 23/2004.)

⁶⁸ Porovnaj napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 15. apríla 2009, sp. zn. 1As 30/2009.

⁶⁹ Podľa § 5 zákona č. 84/1990 Zb.: „(1) Zvolávateľ je povinný zhromaždenie písomne oznámiť obci tak, aby obec oznámenie dostala aspoň 5 dní vopred, najskôr však 6 mesiacov pred dňom jeho konania. Obec môže v odôvodnených prípadoch prijať oznámenie aj v kratšej lehote. Za právnickú osobu predloží oznámenie ten, kto je v tejto veci splnomocnený konať v jej mene. Oznámenie sa môže predložiť aj osobne v pracovný deň v dobe medzi

o plánovanom zhromaždení má podľa súdnej judikatúry právny význam iba v čase podania oznámenia obci. Pokiaľ obec koná so zvolávateľom tým spôsobom, že mu neoznami vady oznámenia, nemôže tieto nedostatky podania namietat' v konaní pred súdom. Súdna judikatúra tak podľa nášho názoru považuje uvedenú situáciu za jeden z prípadov, v ktorých je dosah princípu legitímnych očakávaní schopný prelomiť princíp zákonnosti, pretože zvolávateľ zhromaždenia môže legitímne očakávať, že jeho podanie bolo bez vád a oznámil zhromaždenie zákonom ustanoveným spôsobom. Obec má totiž v prípade výskytu vád podania postupovať podľa § 5 ods. 5 zákona č. 84/1990 Zb., t. j. zvolávateľa na odstránenie vád upozorniť a určiť mu primeranú lehotu na ich odstránenie. Až následne môže rozhodovať o zákaze zhromaždenia z dôvodov ustanovených napríklad v spomenutom § 10 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb. Primeranosť lehoty na upozornenie o nedostatkoch oznámenia sa, podľa nášho názoru, bude odvíjať od lehoty určenej § 5 ods. 1 a v § 11 ods. 1⁷⁰ zákona č. 84/1990 Zb., pretože zvolávateľ zhromaždenia je viazaný na podanie oznámenia o zhromaždení lehotou určenou v tomto ustanovení a zároveň obci ustanovil zákonodarca povinnosť rozhodovať o zákaze zvolať zhromaždenie v primeranom čase – najneskôr však do troch dní od podania platného oznámenia – aby tak obec neznemožnila realizáciu zhromažďovacieho práva. Ak obec zvolávateľa na nedostatky podania neupozorní, zvolávateľ má právo domnievať sa, že jeho oznámenie spĺňa požiadavky ustanovené zákonom a obsahuje všetky zákonné náležitosti, t. j. že takéto oznámenie je platným oznámením podľa zákona č. 84/1990 Zb., a že obci zároveň začala plynúť lehota troch dní na zákaz z dôvodov podľa § 10 zákona č. 84/1990 Zb. Upozornenie na nedostatky alebo vady podania nesmie byť všeobecné a nemôže zvolávateľovi len oznamovať, že zvolávateľ nesplnil podmienky podľa § 5 ods. 2 alebo 3 zákona č. 84/1990 Zb. Obec musí presne obsahovo vymedziť, v čom tkvie vada podania. V opačnom prípade sa obec nemôže uvedenou námietkou brániť pri súdnom prieskume rozhodnutia o zákaze zhromaždenia, pretože ako povinný subjekt mala tieto vady podania zohľadniť, ale neučinila tak. Obec teda nemôže následne navrhovať súdu, aby zohľadnil aspekty, ktoré nezohľadnila sama pri rozhodovaní o zákaze zvolať ohlásené zhromaždenie. Súdna judikatúra striktno odmieta argumentáciu podľa ktorej by bola lehota troch dní ustanovená zákonom na rozhodnutie o zákaze zhromaždenia lehotou poriadkovou. Túto lehotu považuje za lehotu zákonnú a obec ju pri rozhodovaní o zákaze zhromaždenia nesmie prekročiť. Súdna judikatúra vychádza zo znenia čl. 19 Listiny základných práv a slobôd.

ôsmou a pätnástou hodinou. Obec vytvorí podmienky, aby sa oznámenia mohli riadne prijímať. ... (2) V oznámení musí zvolávateľ uviesť: a) účel zhromaždenia, deň a miesto jeho konania a čas začatia; ak ide o zhromaždenie na verejnom priestranstve, aj predpokladaný čas jeho ukončenia; ... b) predpokladaný počet účastníkov zhromaždenia; ... c) opatrenia, ktoré urobí, aby sa zhromaždenie konalo v súlade so zákonom, najmä počet usporiadateľov, ktorých na organizáciu zhromaždenia určí, a spôsob ich označenia; ... d) ak má ísť o pouličný sprievod, východiskové miesto, cestu a miesto ukončenia; ... e) meno, priezvisko, rodné číslo a bydlisko zvolávateľa, u právnickej osoby jej názov a sídlo a meno, priezvisko a bydlisko toho, kto je splnomocnený v tejto veci konať v jej mene; ... f) meno, priezvisko a bydlisko toho, kto je splnomocnený konať v zastúpení zvolávateľa. ... (3) Ak sa má zhromaždenie konať pod šírým nebom mimo verejných priestranstiev, je zvolávateľ povinný k oznámeniu priložiť súhlas toho, kto je vlastníkom, prípadne užívateľom pozemku. ... 4) Ak sa oznámenie predloží osobne, obec to zvolávateľovi písomne potvrdí s uvedením dňa a hodiny, keď bola oznamovacia povinnosť splnená. ... (5) Ak zvolávateľ neuvedie údaje podľa odseku 2 a odseku 3 alebo ak sú uvedené údaje neúplné alebo nepresné, obec na to zvolávateľa pri osobnom predložení oznámenia upozorní s tým, že ak tieto vady nebudú odstránené, nepôjde o platné oznámenie. Zvolávateľ je oprávnený na mieste oznámenie potrebným spôsobom doplniť alebo upraviť. Ak bolo oznámenie predložené iným spôsobom, obec zvolávateľa na vady bezodkladne písomne upozorní. Povinnosť zvolávateľa podľa odseku 1 je splnená, ak vady oznámenia boli odstránené v lehote tam uvedenej. ... (6) Zmeny v údajoch uvedených v oznámení alebo zrušenie oznámeného zhromaždenia je zvolávateľ povinný bezodkladne oznámiť obci.“

⁷⁰ Podľa § 11 ods. 1 zákona č. 84/1990 Zb. „O zákaze zhromaždenia (§ 10) alebo čase jeho ukončenia (§ 9) rozhodne obec bezodkladne, najneskôr však do troch dní od okamihu, keď dostala platné oznámenie.“

Pokiaľ by uvedená lehota bola lehotou poriadkovou, obec by ňou nebola striktnie viazaná a mohla by rozhodnúť o zákaze zhromaždenia aj neskôr, čo by znemožnilo efektívnu realizáciu práva zhromažďovať sa a svojím charakterom by sa takýto postup obce priblížil povoľovaciemu režimu, ktorý Ústava Slovenskej republiky, ale aj Listina základných práv pri uplatňovaní práva zhromažďovať sa zakazuje. Každé rozhodnutie, ktoré obec vydá po uplynutí trojdňovej lehoty je preto z pohľadu súdnej judikatúry nezákonným rozhodnutím. Súdna judikatúra k tomu dodáva, že rozhodovanie obce v prípade zákazu zhromaždenia je taktiež inou právnou ochranou podľa čl. 36 Listiny základných práv a slobôd. Ak by obec túto ochranu nedodržaním stanovenej lehoty znemožnila, zabránila by zároveň zvolávateľovi v prístupe k súdnej ochrane podľa totožného ustanovenia Listiny základných práv a slobôd.⁷¹

Rovnako zároveň pristupuje súdna judikatúra k povinnosti podľa § 11 ods. 3 zákona č. 84/1990 Zb., podľa ktorej zaväzuje zákon pri súd pri preskúmaní rozhodnutia obce o zákaze zhromaždenia lehotou troch dní na rozhodnutie.⁷² Žiadny súd nesmie zmarit' (prípadnú) legálnosť zhromaždenia, ktoré bolo pôvodne zakázané, tým, že nedodrží lehotu 3 dní na rozhodnutie podľa § 11 ods. 3 zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve v znení neskorších predpisov. Ak ide o zhromaždenie k neopakovateľnej udalosti a zvolávateľ podal včas obci oznámenie zhromaždenia a zároveň táto včas rozhodla, tak rozhodnutie súdu po skončení tejto udalosti môže mať dramaticky menší, niekedy azda až nulový význam. Aj dodatočné rozhodnutie ešte môže mať svoj právny význam, ale už nedokáže naplniť princíp prezumpcie zákonnosti zhromaždenia.⁷³ Súdna judikatúra zdôrazňuje povinnosť orgánov verejnej moci, a predovšetkým súdov pri prieskume rozhodnutí o zákaze zhromaždenia, že tieto musia rešpektovať princípy spravodlivosti konania voči účastníkom a zároveň rešpektovať zmysel a podstatu práva zhromažďovať sa. Uvedené požiadavky zároveň vyjadrujú záruku rýchlosti rozhodovania o realizácii práva zhromažďovať sa.⁷⁴

3.4. Právo združovať sa⁷⁵

3.4.1. Vymedzenie obsahu práva slobodne sa združovať, jeho zaradenie v systéme ústavnoprávnej úpravy

Právo slobodne sa združovať patrí k právam tzv. prvej generácie, ktoré utvárajú priestor okolo jedinca, do ktorého štát nemá zasahovať.

V Slovenskej republike je zakotvené v Ústave Slovenskej republiky v čl. 29, druhá hlava Základné práva a slobody, tretí oddiel Politické práva. Toto politické právo sa vnútorne člení

⁷¹ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 21. februára 2008, sp. zn. 2As 17/2008.

⁷² Podľa § 11 ods. 3 zákona č. 84/1990 Zb.: „*Proti rozhodnutiu obce podľa odseku 1 môže zvolávateľ do 15 dní od doručenia podať opravný prostriedok na súde, ku ktorému priloží písomné vyhotovenie rozhodnutia. Pre konanie platia obdobne ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku o preskúmaní rozhodnutí iných orgánov. Opravný prostriedok nemá odkladný účinok. Súd rozhodne do troch dní. Rozhodnutie zruší, ak neboli dané dôvody k zákazu zhromaždenia. Zvolávateľ je potom oprávnený zhromaždenie usporiadať podľa pôvodného oznámenia alebo neskôr tak, aby sa zhromaždenie uskutočnilo do 30 dní od právoplatnosti rozhodnutia súdu. Ak zhromaždenie usporiada v neskoršej dobe, upovedomí o tom obec najneskôr 1 deň pred konaním zhromaždenia.*“

⁷³ K tomu bližšie pozri nálezh Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 348/09 zo 16. februára 2010.

⁷⁴ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 10. októbra 2007, sp. zn. 3As 19/2007.

⁷⁵ Kapitola je čiastočne súčasťou riešenia projektu Právne argumenty a právne princípy ako pramene práva, č. APVV-0562-11.

na právo slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach a v iných združeniach a právo slobodne sa združovať v politických stranách a politických hnutiach.

Podstatou slobodného sa združovania je umožniť združovanie ľudí a ochrániť ho pred neprímeranými zásahmi štátu.

Ústavný súd Slovenskej republiky zadefinoval stupienky v škále politických práv, z ktorého je zrejme aj zasadenie práva slobodne sa združovať do nej: 1. stupeň – sloboda prejavu, 2. stupeň – sloboda zhromažďovať sa, 3. stupeň – sloboda zakladať združenia, 4. stupeň – sloboda zakladať politické strany: „Pokiaľ ide o politický charakter združovacieho práva, ten znamená ambíciu podieľať sa na formovaní a tvorbe politického systému. V tomto zmysle predstavuje združovacie právo významnú úroveň procesu, ktorého prostredníctvom sa jednotlivec pochádzajúci z atomizovanej masy individuálnych právnych subjektov integruje do spoločnosti na účely presadzovania a pretvárania vlastnej vôle a individuálnych záujmov do roviny záujmov celospoločenských. Uvedený proces je ústavnoprávne determinovaný v prvom stupni slobodou prejavu (čl. 26 ods. 1 a 2), právom pokojne sa zhromažďovať na druhom stupni (čl. 28), právom slobodne sa združovať na treťom stupni (čl. 29 ods. 1) a vrcholí realizáciou práva združovať sa v politických stranách a hnutiach (čl. 29 ods. 2).“⁷⁶

Ústavnoprávne aspekty práva slobodne sa združovať. Existujúci systém prameňov práva v Slovenskej republike má ústavnoprávne korene v Listine základných práv a slobôd, ktorá spolutvorí ústavný poriadok Slovenskej republiky.⁷⁷ Znenie úpravy práva slobodne sa združovať v Ústave Slovenskej republiky⁷⁸ je koncipované takmer totožne, ako bolo formulované v čl. 20 Listiny základných práv a slobôd.⁷⁹

Právo slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach a právo slobodne sa združovať v politických stranách. Podstatou slobodného združovania je povinnosť štátu umožniť združovanie osobám a chrániť ho pred neprímeranými zásahmi. Základný záväzok chrániť toto právo a nezasahovať doň je napríklad potvrdené v rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky: „...čl. 29 ods. 1 ústavy (právo slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach) zaväzuje štátnu, resp. verejnú moc, aby nezasahovala do slobody združovania, ktorá patrí súkromným osobám.“⁸⁰ K základným predpokladom výkonu tohto práva je kolektívne konanie – konanie osôb, napĺňanie

⁷⁶ Z odôvodnenia nálezú Ústavného súdu Slovenskej republiky, bod 1.1., sp. zn. PL. ÚS 11/2010-42.

⁷⁷ Podrobnejšie problematiku vzťahu Listiny základných práv a slobôd k Ústave Slovenskej republiky a jej čl. 152 pozri DRGONEC, J.: Uplatňovanie základných práv a slobôd – úskalia interpretácie prameňov práva, *Justičná revue* 6 – 7/2009, ročník 61, MS SR, s. 742.

⁷⁸ Podľa čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky: (1) *Právo slobodne sa združovať sa zaručuje. Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.* (2) *Občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich.* (3) *Výkon práv podľa odsekov 1 a 2 možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.* (4) *Politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia sú oddelené od štátu.*

⁷⁹ Podľa čl. 20 Listiny základných práv a slobôd: (1) *Právo slobodne sa združovať je zaručené. Každý má právo spolu s inými združovať sa v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach.* (2) *Občania majú právo zakladať aj politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich.* (3) *Výkon týchto práv možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, ochranu verejnej bezpečnosti a verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.* (4) *Politické strany a politické hnutia, ako aj iné združenia sú oddelené od štátu.* V Listine je ako legitímny dôvod obmedzenia uvedený aj dôvod ochrany verejnej bezpečnosti, ktorý v ústave nie je uvedený, pričom v Dohovore uvedený je; v Dohovore sú ešte uvedené legitímne dôvody obmedzenia tohto práva: predchádzanie nepokojom, ochrana zdravia alebo morálky;

⁸⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/08 a III. ÚS 205/07.

spoločného cieľa, dobrovoľnosť, samosprávny charakter, autonómny priestor spolkového života, oddelenosť od štátu, nerozdeľovanie zisku.

Úlohou štátu je zabezpečiť realizáciu práv jednotlivcov združovať sa – dobrovoľne sa rozhodnúť o založení združenia, dobrovoľne vstúpiť do existujúceho združenia (i do viacerých súčasne – pokiaľ to nevyklučujú stanovy), alebo z neho vystúpiť, nebyť nútený k združovaniu, participovať na rozhodovaní o organizácii, činnosti či zániku združenia. Taktiež je úlohou štátu zabezpečiť legislatívny rámec, podľa ktorého je možné vytvoriť združenie so samostatnou právnou subjektivitou (oddelenie zodpovednosti členov od zodpovednosti združenia)⁸¹ a zabezpečiť tak efektívnu realizáciu združovacej slobody. Ochrana práva slobodne sa združovať pred neprimeranými zásahmi znamená ochranu nielen pred neprimeranými zásahmi orgánov štátu, ale aj zásahmi iných fyzických alebo právnických osôb.⁸²

Významným dôvodom ochrany práva slobodne sa združovať je, že toto právo predpokladá, umožňuje i prispieva k zachovaniu pluralizmu – nevyhnutnej súčasti demokratického usporiadania spoločnosti ctiaceho si princípy právneho štátu. Združenia požívajúce ochranu podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd prispievajú k pluralistickej čрте modernej demokracie. Pluralizmus nevytvárajú len politické strany. Pluralizmus vyžaduje uznanie a úctu k rozmanitosti kultúrnych tradícií, etnickej a kultúrnej identite, náboženskému vyznaniu, umeleckým, literárnym a sociálno-ekonomickým myšlienkam a koncepciám. Harmonická vzájomná súčinnosť jednotlivcov a skupín s rozličnými identitami je podstatná pre dosiahnutie sociálnej súdržnosti. Kde občianska spoločnosť funguje zdravým spôsobom, participácia občanov na demokratických procesoch je v rozsiahlej miere dosahovaná prostredníctvom ich príslušnosti k združeniam. A v združeníach sa môžu integrovať s inými a kolektívne presadzovať spoločné zámery a ciele.⁸³ Rozmanité napätia sú jedným z dôsledkov pluralizmu a vznikajú zo slobodnej diskusie rôznych politických myšlienok. Úlohou štátu je zabezpečiť pluralizmus zabezpečením vzájomnej tolerancie názorov – nie odstrániť napätia tým, že sa odstráni pluralizmus, ale zabezpečiť vzájomnú toleranciu.⁸⁴

⁸¹ Z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky nadväzujúcej na rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva možno poznamenať, že právo slobodne sa združovať sa viaže ku kolektívnemu konaniu – ku združovaniu osôb za spoločným záujmom a nie je obmedzené len legálno-typovým označením právnickej osoby. Dokumentujú to slová z odôvodnenia „...ústavný pojem združenia či spolku je pojmom autonómny, čo zodpovedá aplikačnému poňatiu Európskeho súdu pre ľudské práva vo vzťahu k čl. 11 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý garantuje každému právo na slobodu združovať sa s inými (rozsudok z 29. apríla 1999 vo veci Chassagnou a ostatní v. Francúzsko). Zákonodarcovi totiž nemožno priznať právo vylúčiť pôsobnosť čl. 29 ústavy na subjekty požívajúce ochranu združovacieho práva len prostredníctvom formálneho legálno-typového označenia určitej právnickej osoby...“; spis. zn.: PL. ÚS 11/2010-42.

⁸² Porovnaj KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech, Komentář. Praha : C. H. Beck 2012, s. 1 127. Nie je nevyhnutnou podmienkou vytvoriť podmienky na to, aby mohlo vzniknúť združenie s konkrétnou právnou formou. V Slovenskej republike je ochrana združovania zakomponovaná aj v oblasti trestného práva – v druhej hlave Trestného zákona – trestné činy proti slobode a ľudskej dôstojnosti, je v § 195 zákona č. 300/2005 Z. z. definovaný trestný čin porušovania slobody združovania a zhromažďovania: *(1) Kto iného násilím, hrozbou násilia alebo hrozbou inej ťažkej ujmy obmedzuje vo výkone jeho združovacieho práva alebo zhromažďovacieho práva, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky; táto skutková podstata trestného činu porušovania slobody združovania a zhromažďovania bola v súvislosti s demokratizačnými zmenami po novembri 1989 vložená s účinnosťou od 1. júla 1990 do zákona č. 140/1961 Zb. Trestného zákona do ôsmej hlavy trestné činy proti slobode a ľudskej dôstojnosti (§ 238a).*

⁸³ Z odôvodnenia nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, spis. zn. PL. ÚS 11/2010-42, kde o. i. citoval napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo 17. februára 2004 vo veci Gorzelik a ďalší v. Poľsko, bod 92, sťažnosť č. 44158/98.

⁸⁴ Porovnaj Európsky súd pre ľudské práva, Ouranio Toxo v. Grécko, sťažnosť č. 74989/01.

K dohovorom, ktorými je Slovenská republika viazaná, patrí Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950).⁸⁵ Sloboda združovania je chránená popri slobode zhromažďovania podľa čl. 11 nasledovne: *1. Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich. 2. Na výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.* Práve konania pred Európskym súdom pre ľudské práva, v ktorých je namietané porušenie čl. 11, sú významným prameňom dotvárania práva slobodne sa združovať aj v národnom kontexte. Do ochrany slobody združovania podľa tohto článku sa radia politické strany, združenia a odborové organizácie, pričom toto základné právo je úzko prepojené so slobodou prejavu i ochranou menšín.

Právo slobodne sa združovať v politických stranách a v politických hnutiach je právom, ktorého podstatou je umožniť slobodné rozhodnutie občanov založiť si politickú stranu alebo sa v nej združovať, pri zachovaní dobrovoľnosti pri formulovaní jej organizácie, stanov, programu, cieľov, členstva a zákazu nútenia k združovaniu⁸⁶. Slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti predpokladá aj slobodu združovania sa, pričom práve politické strany súperia o to, aby svoje ambície a ciele pretavili do štátnej či komunálnej politiky, čo sa deje predovšetkým ich účasťou vo voľbách.

K zvýrazneniu odlišností oboch práv je potrebné uviesť, že právo slobodne sa združovať v združeniach sa patrí každému, bez ohľadu na občianstvo, pričom právo slobodne sa združovať v politických stranách a hnutiach patrí občanom. Členom združenia môže byť aj právnická osoba, obmedzenia môžu zafinovať stanovy. Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil právny názor, že ústava zaručuje právnickým osobám len tie práva, ktoré im výslovne priznáva. Právnickým osobám poskytuje okrem toho nepriamu ochranu cez ústavné princípy a ústavou určené povinnosti štátnych orgánov, ktoré tieto musia plniť aj vo voči právnickým osobám.⁸⁷ Každopádne priestor občianskej spoločnosti reprezentujúci protiváhu štátu, nie je priestorom pre združovanie právnických osôb, ktoré predstavujú štát.⁸⁸

Prihliadnuc na osobitnú úpravu politických strán, podmienka občianstva s ohľadom na členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii je vyjadrená nasledovne: právo voliť a byť volený do orgánov strany má štátny občan Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky a občan iného členského štátu Európskej únie s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (ďalej len „občan“), ktorý v deň volieb do orgánov strany dovŕšil 18 rokov veku a má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu. Takejto osobe vyjadrenej legislatívnou skratkou „občan“ patrí právo založiť stranu a združovať sa v nej.⁸⁹

Politické strany a hnutia sú korporáciami na súkromnoprávnom základe, ktoré požívajú ochranu plynúcu zo základných práv a slobôd v rovnakom rozsahu ako iné právnické osoby,

⁸⁵ Oznámenie FMZV č. 209/1992 Zb.

⁸⁶ Prípadné obmedzenie viacnásobného členstva je vecou politickej strany. Porovnaj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 3/01.

⁸⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, spis. zn. PL. ÚS 13/97.

⁸⁸ Napríklad ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy sú právnickými osobami; § 35 ods. 1) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a o organizácii ústrednej štátnej správy.

⁸⁹ § 3, § 4 ods. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach novelizovaný zákonom č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach.

teda aj ako združenia. Nie sú inštitúciami verejnej moci, nie sú v postavení podriadenosti alebo nadriadenosti voči verejnej moci a sú partnermi štátu. Podstatou je, že sú nevyhnutné v reprezentatívnej forme vlády a ich základnou funkciou je vytvárať svorník medzi štátom a spoločnosťou tým, že aktivizujú a zapájajú občanov do správy vecí verejných.⁹⁰ Úlohou politických strán je naplňať status slobody, rovnosti a verejnosti. Pre vzťah politických strán k štátu by mal byť určujúci status slobody, pre vzťah k ostatným stranám status rovnosti a pre vzťah k spoločnosti status verejnosti (transparentnosti).⁹¹

Napriek tomu, že politické strany sú oddelené od štátu, a teda nemajú status štátneho orgánu, nemožno to vyhodnotiť tak, že sú jednoducho súkromnoprávnymi spolkami.⁹² Priznáva sa im aj istý status verejnoprávnosti, ktorý práve v politických stranách prevažuje. Verejnoprávny prvok sa môže síce objaviť aj vo sfére združení, ale nie v prevažujúcej podobe (napr. dobrovoľné hasičské združenia, rybárske spoločenstvá, neverejní poskytovatelia sociálnych služieb v právnej forme občianskeho združenia a pod.). Na počiatku politická strana vzniká dobrovoľným združením občanov, ktorí sa stávajú jej členmi. Ďalším životom politickej strany sa však tvorí a modifikuje jej vnútorná organizácia a program. A práve „... program strany už nemožno označiť za súkromnoprávnu záležitosť. ... program politickej strany je realizovaný prostredníctvom jej funkcie. Funkcia politickej strany je získať politický vplyv, teda účasť na tvorbe politickej vôle v rámci štátu. Deje sa tak na úrovni spoločenskej (voličskej) i na úrovni štátnej, resp. lokálnej (miestne samosprávy). Obe účasti sú úzke späté s formou štátu a jeho politickým, najmä volebným systémom.“⁹³

Politická strana má zmiešanú, teda súkromnoprávnu i verejnoprávnu povahu a prevažuje prvok verejnoprávny.⁹⁴ Medzi členmi politickej strany a touto stranou vznikajú aj súkromnoprávne vzťahy, prevahu však majú vzťahy, v ktorých je obsiahnutý verejnoprávny prvok. K dovoľným zásahom štátu do života politickej strany patria: registrácia na ministerstve, obligatórne vedenie registra strán a hnutí ministerstvom, právomoc správneho súdnictva pri pozastavení činnosti, alebo zrušení strany alebo hnutia. Prítomnosť súkromnoprávneho prvku, a to vo vzťahoch *člen versus politická strana*, sa môže objaviť v zmysle úpravy súdnej ochrany člena, kde ide o súdny prieskum určených právnych úkonov politických strán civilnými súdmi.⁹⁵

⁹⁰ Porovnaj odôvodnenie nálezu Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

⁹¹ Z odôvodnenia rozsudku NSS ČR, sp. zn. Pst 9/2003, 21. apríla 2005.

⁹² Z odôvodnenia nálezu Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, ktorý sa týkal problému financovania politických strán demokratickým štátom; súd uvádza, že po druhej svetovej vojne mnohé ústavy upravili postavenie a úlohu politických strán výslovne tiež v ústavnom zriadení. Francúzska ústava napríklad vyzdvihuje úlohu a účasť strán vo voľbách; nemecká ústava účasť strán na tvorbe politickej vôle ľudu (čl. 21 ods. 1 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko). Tomuto ústavnému *odhaleniu* verejnej úlohy politických strán po ich *zverejňovaní* vyšlo v niektorých západoeurópskych krajinách v ústrety uznanie istého uznania statusu verejnosti, t. j. role, ktorú majú strany v štáte a voči štátu, bez toho, aby strany samy boli štátom – mali štátnu, verejnoprávnu povahu. Z tejto ambivalentnej povahy politických strán vyplýva mnoho problémov spojených s interpretáciou ich postavenia, funkcie a vzťahu ku štátu.

⁹³ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Českej republiky, sp. zn. 28 Cdo 3373/2009; súd odkazuje aj napríklad na HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné štátovedy*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 163 a nasl.

⁹⁴ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Českej republiky, sp. zn. 28 Cdo 3373/2009; v konaní o dovolaní žalobcov proti politickej strane, v právnej veci o určenie súladu rozhodnutia orgánu politickej strany so stanovami a zákonom.

⁹⁵ Podľa § 19 zákona č. 85/2005 Z. z.: (1) *Ak člen strany považuje rozhodnutie orgánu strany za nezákonné alebo odporujúce stanovám, môže do 30 dní od prijatia takéhoto rozhodnutia požiadať krajský súd o jeho preskúmanie. (2) Právoplatné rozhodnutie podľa odseku 1 doručí krajský súd ministerstvu. (3) Podanie člena strany podľa odseku 1 doručené ministerstvu nemá právne účinky, iba sa založí do zbierky listín.*

Ďalším odlišením práva slobodne sa združovať v združeniach od združovania v politických stranách, je požiadavka konania v súlade so zásadou verejnosti a transparentnosti. Od združení, ktoré sa prevažne vyznačujú svojim súkromnoprávnym charakterom, nie je opodstatnené vyžadovať konanie v duchu zásady verejnosti a transparentnosti. To sa však očakáva i vyžaduje od politických strán – predovšetkým v otázke ich financovania. Združenia nie sú povinné zverejňovať zoznam ani počet svojich členov, nie sú povinné zverejňovať svoje príjmy či finančné toky, ani zverejňovať či podávať správu o svojej činnosti žiadnemu orgánu štátu. Na spolky a združenia sa viažu všetky zákonné povinnosti spojené s účtovníctvom a daňami, nemajú však povinnosť zverejňovať takéto, ani iné informácie. To, čo o sebe združenie zverejní, záleží na jeho rozhodnutí – čo sa týka obsahu, aj formy. Zásadu verejnosti a transparentnosti využívajú združenia podľa vlastného zváženía. Iná je situácia, ak je združenie poberateľom tzv. 2 percent dane. Tu už však ide o disponovanie s verejnými financiami, preto aj výkazové povinnosti sú podrobne stanovené v príslušných právnych predpisoch.⁹⁶ Odlišný pohľad na požiadavku verejnosti a transparentnosti sa prejavuje aj existencii resp. neexistencii oficiálneho registra.

V súčasnosti status verejného zoznamu má register politických strán a jeho súčasťou je aj zbierka listín.⁹⁷ Tzv. register občianskych združení nemá zákonom určený status verejného zoznamu. Zákon o združovaní občanov, ale ani iný právny predpis, neustanovuje žiadne podmienky pre register týchto združení, ani sa neustanovujú údaje, ktoré sa zapisujú do registra.⁹⁸ Napriek tomu na webovom sídle rezortu vnútra sú prístupné jednotlivé registre, keďže Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky je o. i. ústredným orgánom štátnej správy pre zhromažďovanie a združovanie vrátane registrácie niektorých právnických osôb, o ktorých to stanoví zákon a takéto registre sú praktickým dôsledkom jeho činnosti.⁹⁹

Verejne prístupné sú v tzv. registri občianskych združení prístupné tieto údaje: názov a sídlo združenia, dátum vzniku a zániku združenia, dátum vstupu do likvidácie, osoby oprávnené konať v mene združenia a oblasti činnosti.

Zásada transparentnosti a verejnosti sa v prípade politických strán a hnutí prejavuje zákonnou povinnosťou poskytovať určené údaje príslušným orgánom štátu. Výročnú správu za predchádzajúci kalendárny rok doručuje politická strana Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán každoročne najneskôr do 30. apríla v listinnej podobe a v elektronickej podobe. Výročná správa je verejná. Obsahuje údaje najmä finančného charakteru, ale aj údaj o počte členov ku koncu roka, za ktorý sa správa predkladá. Štátna komisia predkladá informáciu o výročných správach Národnej rade Slovenskej republiky do 31. augusta.¹⁰⁰ Okrem toho je strana povinná každoročne do

⁹⁶ Porovnaj napríklad § 50 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

⁹⁷ Pozri § 5 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach.

⁹⁸ Pozri § 5 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach, § 11 zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách; zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri, zákon č. 213/1995 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby.

⁹⁹ Ustanovenie § 11 písm. b) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy; v súvislosti s otázkou zániku združenia, ktoré nenastáva dňom výmazu z registra, ale podľa § 12 zákona č. 83/1990 Zb. možno pridať vyjadrenie českého súdu: „Platná právna úprava neurčuje register, do ktorého by sa zapisovali združenia občanov; registrácia združenia, ktorá prebieha na základe jeho návrhu na ministerstvo vnútra, je iným spôsobom vzniku právnickej osoby. Registrácia združení občanov nie je zápisom do zákonom určeného registra, ktoré má na mysli Občiansky zákonník. Na zánik združenia občanov nemožno aplikovať tú časť § 20a ods. 2 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého právnická osoba zapísaná v inom zákonom určenom registri zaniká dňom výmazu z tohto registra; je preto potrebné vychádzať z právnej úpravy obsiahnutej v § 12 zákona č. 83/1990 Zb.“

¹⁰⁰ Ustanovenie § 30 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach, novelizované z. č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení z. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach

konca marca zverejniť na svojom webovom sídle alebo v dennej tlači zoznam osôb, ktoré prispeli na jej činnosť v predchádzajúcom kalendárnom roku sumou vyššou, ako je minimálna mzda pre zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou platná v čase prijatia príspevku alebo darom, alebo iným bezodplatným plnením v takej hodnote, ako aj identifikáciu darcu.¹⁰¹

Právo slobodne sa združovať v združeníach i politických stranách nepodlieha povoleniu orgánu štátu. Vznik združenia aj politickej strany sa viaže na akt registrácie príslušným štátnym orgánom – Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, teda ide o princíp legality. Povinnosťou registrujúceho orgánu je preveriť náležitosti návrhu a ich súlad so zákonom a ak návrh spĺňa tieto náležitosti, subjekt zaregistruje.

Na výkon práva slobodne sa združovať nie je potrebné povolenie orgánu štátu. Združenia i politické strany sú oddelené od štátu.

Právo združovať sa v združeníach patrí každému, v politických stranách sa vyžaduje podmienka občianstva Slovenskej republiky alebo občianstva v inom členskom štáte Európskej únie s trvalým pobytom v Slovenskej republike. Členmi združení môžu byť aj právnické osoby.

Na obe práva sa vzťahuje dobrovoľnosť – pri úvahách vzniku nového subjektu, dobrovoľnosť členstva, dobrovoľný výber činností, cieľov, organizácie a fungovania združení i politických strán. Viacnásobné členstvo je možné, pokiaľ ho stanovy nevyklučujú.¹⁰² V prípade politických strán prevažuje ich verejnoprávny prvok, pri združeníach prevažuje ich súkromnoprávny prvok, osobitosti výkonu združovania v nich upravuje osobitná úprava.

V intervenciách do výkonu oboch práv je pre orgány štátu dôležité dôsledne posudzovať možný zásah, a to na základe a v medziach zákona, v súlade s ústavnou úpravou i úpravou vyplývajúcou z medzinárodných dohovorov, ktorými je Slovenská republika viazaná.

K dôležitým momentom pre orgán štátu (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky – registrujúci orgán združení i politických strán) je, aby, zhodne s pravidlami rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva, bola dostatočne jasne vyjadrená výzva na odstránenie nedostatočností návrhu na registráciu (§ 7 – zákona č. 83/1990 Zb. – pre združenia a § 9 – § 12 zákona č. 85/2005 Z. z. – politické strany). Osobitne citlivo však musí orgán štátu zohľadniť všetky relevantné skutočnosti, kým pristúpi k rozpusteniu združenia alebo politickej strany, či k nezaregistrovaniu združenia alebo politickej strany. Sú to totiž tie najsilnejšie zásahy do práva slobodne sa združovať, preto je dôležité postupovať s najväčšou zodpovednosťou s ohľadom na zvažovanie legálnosti, legitímnosti i nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti a rozhodnutie o rozpustení alebo odmietnutí registrácie musí byť dostatočne a presvedčivo odôvodnené.¹⁰³

Podľa súčasnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva právo zakladať odborové organizácie a právo združovať sa v nich sú chránené čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Judikatúra, ktorá bola v minulosti užšia, rozšírila okruh poskytovanej

¹⁰¹ Ustanovenie § 22 ods. 5 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach.

¹⁰² Platí aj pre politické strany, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 3/01.

¹⁰³ Okrem už citovaných prameňov podrobnejšie pozri napríklad DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. 3. vydanie, Šamorín : Heuréka 2012 s. 555 a nasl.; ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 215 a nasl.; SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 836 a nasl.; BRÖSTL, A. a kolektív: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2010, s. 202, s. 166 a nasl.; GAJDOŠOVÁ, M.: Združenia a právo slobodne sa združovať. Bratislava : C. H. Beck 2013.

ochrany podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd aj na právo na kolektívne vyjednávanie a následne aj na právo na štrajk a aj tieto považuje za esenciálne elementy slobody združovania.¹⁰⁴ Špecifický charakter odborov zvýrazňujúci ochranu hospodárskych záujmov spôsobil v minulosti zdržanlivejší prístup Európskeho súdu pre ľudské práva pri posudzovaní zásahov štátu do tohto práva ako pri viac „politickjších“ práv.¹⁰⁵ Pre svoju históriu je táto oblasť združovania úzko prepojená s pracovným právom a nazýva sa aj koalíčnou slobodou alebo koalíčným právom. Odborové združovanie sa chápe ako základný nástroj ochrany hospodárskych a sociálnych práv a záujmov zamestnancov.¹⁰⁶ Ide o prepojenie slobody združovania a ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov. Je tu evidentné prepájanie individuálnych práv s pozitívnymi záväzkami štátov, teda v mnohoročnej bipolarite je trendom posledného obdobia spájanie.¹⁰⁷

V podmienkach Slovenskej republiky možno medzi subjekty práva slobodne sa združovať zaradiť nasledovné právnické a fyzické osoby: politické strany, politické hnutia (zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach), združenia, odborové organizácie a organizácie zamestnávateľov, ich zväzy, organizačné jednotky s právnu subjektivitou (zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov), ďalšie subjekty, ktoré vykonávajú právo slobodne sa združovať (napríklad zájmové združenia právnických osôb a tzv. de facto združenia podľa § 20f a nasl. a § 829 a nasl. Občianskeho zákonníka, organizácie s medzinárodným prvkom podľa zákona č. 116/1985 Zb., o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike, komory s nepovinným členstvom¹⁰⁸), tiež ich členovia, zakladatelia, uchádzači o členstvo v uvedených právnických osobách, príp. vylúčení členovia, bývalí členovia.

¹⁰⁴ Prípady *Demir and Baykara v. Turecko* a *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turecko* (2008, 2009). Zároveň je možno hľadiť na toto právo aj cez rozhodovacie činnosť Súdneho dvora Európskej únie, ktorá je založená na jasnej hierarchii práva Európskej únie medzi slobodou pohybu a kolektívnymi právami, či všeobecnejšie medzi ekonomickými a sociálnymi hodnotami únie. Vilija Velyvyte: *The Right to Strike in the European Union after Accession to the European Convention on Human Rights: Identifying Conflict and Achieving Koherence*; In: *Oxford, Human Rights Law Review* (2015) 15(1): 73-100. doi: 10.1093/hrlr/ngu041; *Human Rights Law Review* (2015) 15(1): 73-100. doi: 10.1093/hrlr/ngu041; p. 75, 84.

¹⁰⁵ Podrobnejšiu charakteristiku odborov a ich previazanosť s Medzinárodnou organizáciou práce a Európskou sociálnou chartou pozri KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha : C. H. Beck 2012, s. 1 165 a nasl. K výnimke dobrovoľnosti združovania a systému *closed shop* – povinnosť zamestnancov byť členom odborov pozri napríklad SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 836;

¹⁰⁶ Podrobnejšie BARANCOVÁ, H. a kolektív: *Základné práva a slobody v pracovnom práve*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2012.

¹⁰⁷ BRÖSTL, A.: *K niektorým otázkam vývoja ľudských práv a základných slobôd*, s. 25; BÁRÁNY, E.: *Základné ľudské práva Rady Európy a právny poriadok Slovenskej republiky*, s. 36 a nasl.; obe diela in: *Ľudské práva na prahu tretieho tisícročia : vedecké podujatie k 50. výročiu založenia Rady Európy a k Medzinárodnému dňu ľudských práv*. 9. – 10. december 1999 *Modra-Harmónia* (zost. Barancová, H. – Krsková, A.). Bratislava : IURA EDITION, spol. s. r. o. c2000.

¹⁰⁸ Podľa rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva združenia založené z vrchnostenskej pozície nositeľa verejnej moci a obdarené administratívnou či disciplinárnou právomocou, ktorá ich integruje do štátnych štruktúr a umožňuje im používať postupy verejnej moci, nespádajú pod režim čl. 11 Dohovoru. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 23. júna 1981 vo veci *Le Compte, Van Leuven a De Meyre v. Belgicko*, sťažnosti č. 6878/75 a č. 7238/75; rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 29. apríla 1999 vo veci *Chassagnou a ostatní v. Francúzsko*, sťažnosti č. 25088/94, č. 28331/95 a č. 28443/95. Na komory s povinným členstvom sa nevzťahuje ochrana podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

3.4.2. Základné problémy v ochrane práva slobodne sa združovať v medzinárodnom kontexte

Podľa Ústavy Slovenskej republiky sú pramene základných práv a slobôd – a v ich rámci pramene práva slobodne sa združovať – upravené v systéme viacnásobnej úpravy.¹⁰⁹ Okrem ústavy a Listiny základných práv a slobôd ďalšími prameňmi sú totiž medzinárodné dohovory o ľudských právach, ktoré majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky (čl. 7 ods. 5, čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Z medzinárodných dohovorov, ktoré zakotvujú právo slobodne sa združovať a ktorými je Slovenská republika viazaná, je potrebné okrem už spomínaného Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, uviesť ďalšie dokumenty. Pri časovej postupnosti možno sledovať aj vývin vo formulovaní tohto práva – od jeho zakotvenia, po postupné formulovanie možných obmedzení.

Všeobecná deklarácia ľudských práv (1948) uvádza v čl. 20, že *každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a združovania a nikto nesmie byť nútený byť členom nejakého združenia.*

V čl. 22 **Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach** (1966)¹¹⁰ je stanovené, že *každý má právo na slobodu združovať sa s inými, aj právo zakladať na ochranu svojich záujmov odborové organizácie a pristupovať k nim. Výkon tohto práva sa nesmie žiadnym spôsobom obmedzovať; výnimkou sú obmedzenia, ktoré sú ustanovené zákonom a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej alebo verejnej bezpečnosti, verejného poriadku, ochrany verejného zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Nič v tomto článku nebráni zákonom obmedziť výkon tohto práva príslušníkom ozbrojených síl a polície. Nič v tomto článku neopravňuje zmluvné strany Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce z roku 1948 o slobode združovania a ochrane práva organizovať sa, aby prijali zákonodarné opatrenia, ktoré by prejudikovali záruky ustanovené v tomto pakte alebo aplikovali právo takým spôsobom, ktorý by tieto záruky prejudikoval.*

Osobitné zakotvenie práva slobodne sa združovať v odborových organizáciách i jeho možné obmedzenie je v čl. 8 **Medzinárodného paktu o hospodárskych, kultúrnych a sociálnych právach** (1966)¹¹¹.

V čl. 15 **Dohovoru o právach dieťaťa** (1989)¹¹² sa štáty ako zmluvné strany dohovoru zaväzujú uznávať právo dieťaťa na slobodu združovania a slobodu pokojného zhromažďovania. *Výkon týchto práv nesmie byť žiadnym spôsobom obmedzovaný s výnimkou tých obmedzení, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú potrebné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti alebo verejnej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.*

Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (2006)¹¹³ v čl. 29 – Účasť na politickom a verejnom živote – určuje, že zmluvné strany zaručia osobám so zdravotným postihnutím politické práva a možnosť využívať ich na rovnakom základe s ostatnými a zaväzujú sa, o. i. že budú aktívne podporovať prostredie, v ktorom sa osoby so zdravotným

¹⁰⁹ Podrobnejšie pozri in DRGONEC, J.: Uplatňovanie základných práv a slobôd – úskalia interpretácie prameňov práva, *Justičná revue* 6 – 7/2009, ročník 61, MS SR, s. 741.

¹¹⁰ Vyhláška MZV č. 120/1976 Zb. o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a o Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

¹¹¹ Vyhláška MZV č. 120/1976 Zb. o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a o Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

¹¹² Oznámenie FMZV č. 104/1991 Zb.

¹¹³ Zverejnený pod č. 317/2010 Z. z.

postihnutím môžu účinne a plne zúčastňovať na riadení verejných záležitostí, a to bez diskriminácie a na rovnakom základe s ostatnými, podnecovať ich účasť na verejnom živote vrátane účasti v *mimovládnych organizáciách a združeniach* zúčastňujúcich sa na verejnom a politickom živote krajiny a účasti na činnosti a správe politických strán; ako aj zriaďovania organizácií osôb so zdravotným postihnutím a členstva v nich s cieľom zastupovať osoby so zdravotným postihnutím na medzinárodnej, národnej, regionálnej a miestnej úrovni.

V kontexte Európskej únie, ktorej členom je Slovenská republika, treba spomenúť **Lisabonskú zmluvu**. Článok 6 Zmluvy o Európskej únii odkazuje na Chartu základných práv Európskej únie, ktorej sa priznáva rovnaká právna sila ako zakladajúcim zmluvám. Tento článok uvádza, že Európska únia pristúpi k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. **Charta základných práv Európskej únie** v hlave II, Slobody, v čl. 12 sa k združovaniu vyjadruje nasledovne: *1. Každý má právo pokojne sa zhromažďovať a slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, predovšetkým v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami, z čoho vyplýva, že každý má právo zakladať na svoju ochranu odbory alebo do nich vstupovať. 2. Politické strany na úrovni Únie prispievajú k vyjadrovaniu politickej vôle občanov Únie.*¹¹⁴

Prístupový proces k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd začal v roku 2010, no v súčasnosti vývoj významne ovplyvnil posudok Súdneho dvora Európskej únie 2/13, v ktorom sa konštatuje, že návrh zmluvy o pristúpení Európskej únie k Dohovoru je nekompatibilný s právom Európskej únie, pretože neberie do úvahy jeho špecifický charakter a autonómiu práva Európskej únie, zahrňujúcu exkluzívnu jurisdikciu Súdneho dvora Európskej únie interpretujúceho a aplikujúceho právo Európskej únie.¹¹⁵

Treba uviesť, že na úrovni Európskej únie niet zjednocujúceho predpisu v oblasti združovania. Prevažuje tu národný prístup, ktorý zohľadňuje právo slobodne sa združovať a úpravu združení podľa historických odlišností a tradícií, existuje tu mnoho právnych úprav i mnohosť jednotlivých foriem združení v jednotlivých členských štátoch únie. Zjednocujúcim faktorom pri uplatňovaní i ochrane práva slobodne sa združovať aj na pôde Európskej únie je Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva. Unifikačné tendencie prebiehajú aj na úrovni legislatívneho zakotvenia európskeho združenia s cezhraničným pôsobením, dosiaľ však nemožno hovoriť o žiadnom oficiálnom dokumente.¹¹⁶

¹¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sk:PDF> (náhľad 8.10.2014);

¹¹⁵ Podrobnejšie k potenciálu Lisabonskej zmluvy ŠVÁBY, D.: Lisabonská zmluva – posilnenie súdnej kontroly práv jednotlivcov in: Vnútroštátne súdy a európske súdy: spojené alebo paralelné svety? Procházka, R. (ed.). Plzeň : Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2010, s. 19 a nasl. K možnému vývoju po posudku pozri ŠTURMA, P.: Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a práva EU po posudku SDEU 2/13, in: Juridizácia ľudských práv v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Svák, J. – Erdősová, A. (zost.). Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Bratislava 2015, s. 19 a nasl.

¹¹⁶ Na základe rezolúcie Európskeho parlamentu bola v roku 1984 vyzvaná Európska komisia na predloženie návrhu smernice o stanovách pre európske združenia. V roku 1992 bol Komisiou predložený návrh Smernice o stanovách pre európske združenia. HEMSTRÖM, C.: Associations. In: International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XIII/1. Business and Private Organizations. Chapter 8, Conard, A., Vagts, D. (ed.). Tübingen : Mohr Siebeck Verlag 2002, s. 4; Európske združenie sa v súčasnom znení návrhu definuje ako *subjekt so samostatnou právnou subjektivitou, v ktorom jeho členovia vkladajú svoje vedomosti a aktivity na účely všeobecného záujmu alebo priamo či nepriamo zastupujú záujmy rôznych skupín alebo profesií*. Navrhované európske združenie má nasledovné znaky: združenie fyzických alebo právnických osôb, členovia sa podieľajú svojimi vedomosťami, zdatnosťami a aktivitami na naplňaní všeobecného záujmu alebo obchodných a profesijných záujmov svojich členov, dobrovoľnosť, otvorené členstvo, rovné hlasovacie právo a rozhodnutia tvorené väčšinou, členské príspevky (nevytváranie kapitálu), autonómnosť a nezávislosť, poskytovanie služieb, dobrovoľná činnosť, šport, starostlivosť

3.4.3. Formy obmedzení práva slobodne sa združovať zákonmi a problémy pri ich aplikácii orgánmi verejnej správy

3.4.3.1. Prípustnosť obmedzenia práva slobodne sa združovať

K základným problémom v ochrane práva slobodne sa združovať patrí formulovanie jeho možného obmedzenia a teda zásahu doň. Obmedzenia sú formulované priamo v čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky „výkon tohto práva možno obmedziť zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných“.

Dohovor v čl. 11 uvádza viaceré legitímnych dôvodov obmedzenia: *...ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných...* Ochrana takto formulovaných hodnôt vyjadruje permanentnú potrebu chrániť záujmy štátu ako celku popri ochrane slobody jednotlivca či jednotlivcov a nimi tvorených skupín. Na prvom mieste uvedená „potreba národnej bezpečnosti je požiadavkou nielen nedávnej histórie, ale aj súčasťou mierou obmedzenia politických práv, ktorá sa vyčleňuje z ideálov občianskej slobody.“¹¹⁷

Právo slobodne sa združovať nie je absolútne. Zásahy štátu do tohto práva sú prípustné. Okrem základných možných ciest obmedzenia – na základe zákona a z nevyhnutnosti pre demokratickú spoločnosť z niektorého legitímneho dôvodu je možné identifikovať istý *test prípustnosti obmedzenia*.

Najcitlivejšími otázkami pri zvažovaní, ktoré môžu viesť alebo aj reálne vedú štát do individuálneho zásahu voči združeniu, sú tie, ktoré ohrozujú národnú suverenitu, územnú celistvosť, právny a ústavný poriadok, nerešpektujú zásady demokracie, vyzývajú k povstaniu a odmietnutiu demokratických princípov, vyzývajú k násiliu. Zásahy štátu do práva slobodne sa združovať sa najvýraznejšie v tejto súvislosti môžu prejaviť nezaregistrovaním združenia alebo rozpustením združenia.

Právo slobodne sa združovať má v Slovenskej republike svoju vlastnú zákonnú úpravu, z ktorej je možné určiť jednotlivé obmedzenia tohto práva.

Toto politické právo sa vnútorne člení na:

- právo slobodne sa združovať v politických stranách a politických hnutiach, ktorého základnou zákonnou úpravou je zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach a
- právo slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach (zväzoch, hnutiach, kluboch a iných občianskych združeniach, ale aj v odborových organizáciách).

Tu je potrebné na prvom mieste spomenúť zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, ale aj dosiaľ platný a účinný zákon č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike, napokon tiež Občiansky zákonník (ustanovenia, ktoré sa týkajú právnických osôb všeobecne – § 18 a nasl., ale aj ustanovenia, ktoré výslovne upravujú dva typy združení: záujmové združenia právnických

o zdravie, starších, deti a sociálne služby, vznik registráciou v členskom štáte podľa sídla, cezhraničný moment – združenie môžu vytvoriť buď minimálne dve právnické osoby založené podľa práva členského štátu najmenej v dvoch členských štátoch, alebo minimálne 21 fyzických osôb – občanov z najmenej dvoch členských štátov; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:099:0001:0013:EN:PDF>; (náhľad 30.9.2014).

¹¹⁷ GEARTY, C.: Civil Liberties. Clarendon Law Series. Oxford : Oxford University Press 2007, s. 181.

osôb – § 20f a nasl. a tzv. *de facto* združenia vznikajúce podľa zmluvy o združení – § 829 a nasl.).

Štát vymedzuje právne podmienky fungovania aj pre prípad výnimočných situácií, ktoré môžu znamenať o. i. obmedzenie základných práv a slobôd.¹¹⁸ Bezpečnosť štátu je dôvodom na obmedzenie základných práv a slobôd a podmienky a rozsah tohto obmedzenia určuje ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Vo vojne a vo vojnovom stave možno obmedziť aj právo slobodne sa združovať.¹¹⁹

3.4.3.2. Obmedzenia práva slobodne sa združovať v združeniach

Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov pripúšťa zásahy štátu do práva slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach.

Odmietnutie registrácie združenia. Odmietnutie registrácie je možné z nasledovných dôvodov (§ 8):

a) ak z predložených stanov združenia vyplýva, že ide o združovanie za účelom, ktoré podlieha osobitnej právnej úprave: združovanie v politických stranách a politických hnutiach, združovanie na zárobkovú činnosť alebo na zabezpečenie riadneho výkonu určitých povolání, združovanie v cirkvách a náboženských spoločnostiach a združovanie na výkon práva poľovníctva;

b) ak z predložených stanov vyplýva, že nie je naplnená niektorá základná zásada práva slobodne sa združovať: nikto nesmie byť nútený k združovaniu, k členstvu v združeniach ani k účasti na ich činnosti; zo združenia môže každý slobodne vystúpiť; nikomu nesmie byť občiansky na ujmu, že sa združuje, že je členom združenia, že sa zúčastňuje na jeho činnosti alebo ho podporuje, alebo že stojí mimo neho;

c) ak z predložených stanov vyplýva, že ide o nedovolené združenie, pretože ciele sú v rozpore s princípmi právneho štátu, teda ide o vznikajúce združenie, ktorého cieľom je popierať alebo obmedzovať osobné, politické alebo iné práva občanov pre ich národnosť, pohlavie, rasu, pôvod, politické alebo iné zmýšľanie, náboženské vyznanie a sociálne postavenie, roznečovať nenávisť a neznášanlivosť z týchto dôvodov, podporovať násilie alebo inak porušovať ústavu a zákony; ktoré sleduje dosahovanie svojich cieľov spôsobmi, ktoré sú v rozpore s ústavou a zákonmi; ktoré je ozbrojené alebo s ozbrojenými zločkami; za také sa nepovažuje združenie, ktorého členovia držia alebo používajú strelné zbrane na športové účely;

d) ak z predložených stanov vyplýva, že vznikajúce združenie nerešpektuje zásadu oddelenosti združení od štátu a to v jednom z jej prejavov – združenia nesmú vykonávať funkciu štátnych orgánov, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak a nesmú riadiť štátne orgány a ukladať povinnosti občanom, ktorí nie sú ich členmi.

¹¹⁸ Porovnaj napríklad BRÖSTL, A. a kolektív: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2010, s. 202 a nasl.

¹¹⁹ Porovnaj čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a úst. zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu; napríklad podľa čl. 2 ods. (3) písm. m) v čase vojny možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas v závislosti od priebehu udalostí obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na celom území Slovenskej republiky alebo na jej časti, a to najviac v tomto rozsahu: obmedziť právo slobodne sa združovať a obmedziť alebo zakázať činnosť spolkov a iných občianskych združení, politických strán a politických hnutí a odborových organizácií; podľa čl. 3 vo vojnovom stave možno – m) obmedziť právo slobodne sa združovať a obmedziť činnosť spolkov a iných občianskych združení;

Jedným z princípov demokraticky usporiadanej spoločnosti je, že vznik nového subjektu pôsobiacom vo sfére občianskej spoločnosti, uplatňujúcim právo slobodne sa združovať, nie je podmienený povolením orgánu štátu. Vyjadruje to aj zákon o združovaní občanov – na výkon tohto práva nie je potrebné povolenie štátneho orgánu (§ 1 ods. 2). Ak registrujúci orgán nezistí zákonný dôvod na odmietnutia registrácie, združenie zaregistruje (§ 9).

Konanie o registrácii prebieha na registrovom úrade – na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky a konanie začne, až keď mu dôjde návrh, ktorý nemá vady.

Ministerstvo skúma, či návrh na registráciu má nasledovné náležitosti: návrh podali najmenej tri fyzické osoby (bez ohľadu na štátnu príslušnosť), z ktorých aspoň jeden musí byť starší ako 18 rokov (prípravný výbor); návrh podpísali členovia prípravného výboru (s uvedením mena a priezviska, rodného čísla a bydliska a s údajom, kto z nich – starší ako 18 rokov – je splnomocnencom oprávneným konať v ich mene); k návrhu sú pripojené stanovky v dvoch vyhotoveniach s uvedením názvu združenia (odlišným od názvu právnickej osoby pôsobiacej na území republiky), sídla, cieľa jeho činnosti, orgánov združenia, aj spôsobu ich ustanovovania a určenia orgánov a funkcionárov oprávnených konať v mene združenia, s uvedením ustanovenia o organizačných jednotkách, pokiaľ budú zriadené a pokiaľ budú konať vo svojom mene a s uvedením zásad hospodárenia.¹²⁰ Na nedostatok náležitostí, alebo neúplnosť či nepresnosť údajov musí ministerstvo bezodkladne, najneskôr do 5 dní od doručenia návrhu, upozorniť prípravný výbor, tiež ho musí upozorniť na skutočnosť, že akoliaľ vady nebudú odstránené, konanie o registrácii nezačne. Ministerstvo tiež musí bezodkladne upovedomiť splnomocnenca prípravného výboru o dni začatia konania o registrácii.

Fáza po doručení návrhu na registráciu do začatia konania o registrácii je dôležitou pasážou reálneho výkonu práva slobodne sa združovať. Orgány štátu totiž aj v tejto fáze môžu fakticky zabrániť jeho uplatneniu a to nesprávnym posúdením návrhu, resp. arbitrárnym posúdením kompletности či *bezvadnosti* návrhu.

Z rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva je známy prípad porušenia čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v prípade Scientologická cirkev v Moskve v. Rusko, v ktorom ruské orgány opakovane odmietli registráciu pre absenciu nevyhnutných dokumentov a neupresnili, ktoré dokumenty chýbajú, napriek tomu, že sťažovateľka o to opakovane žiadala.¹²¹

V tejto fáze – po doručení návrhu na ministerstvo zákon o združovaní neobsahuje špeciálnu úpravu možnej ochrany. Prípravný výbor môže využiť inštitút sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (voči Odboru všeobecnej vnútornej správy Ministerstva vnútra Slovenskej republiky), prípadne súdnu ochranu podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.¹²²

¹²⁰ Zákon o združovaní občanov síce neuvádza ako náležitosť potvrdenie o zaplatení správneho poplatku, no v zákone NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v sadzobníku správnych poplatkov, položka 34 je uvedený poplatok 66 eur za návrh na registráciu združenia občanov.

¹²¹ Sťažnosť č. 18147/02; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80038#%7B%22itemid%22:%5B%22001-80038%22%5D%7D>; (náhľad 10.10.2014); subjekt bol oficiálne registrovaný v roku 1994, v roku 1997 došlo k zmene právnej úpravy a povinnosti novej registrácie, resp. povinnosti vyhovieť náležitostiam novej úpravy; v priebehu rokov 1998 – 2000 bola re-registrácia daného subjektu dvakrát odmietnutá, ešte v priebehu roka 2000 subjekt podal ďalšie tri žiadosti o re-registráciu, ktoré boli vždy vyhodnotené ako nekompletné, až napokon koncom roka 2000 expirovala možnosť re-registrácie. Obdobne možno uviesť prípad Ramazanov v. Azerbajdžan, kde príslušným orgánom štátu trvala registrácia takmer štyri roky, čím *de facto* došlo k odmietnutiu registrácie a porušeniu čl. 11; sťažnosť č. 44363/02, in: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-79301#%7B%22itemid%22:%5B%22001-79301%22%5D%7D>; (náhľad 10.10.2014).

¹²² Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

Registrový orgán má zložitú úlohu posúdiť návrh na zaregistrovanie združenia z formálnych i obsahových náležitostí. Zákon totiž obsahuje len rámcovú úpravu stanov, kde je zrejmé, čo stanovy majú upravovať, ale nie – ako majú byť upravené. Právo slobodne sa združovať v združeniach je vo svojej podstate maximálne ovládané dobrovoľnosťou, autonómiou a samosprávnym charakterom, preto je veľkou zodpovednosťou ministerstva, či vôbec a ako zasiahne a právne odôvodní svoj postup.

Zákon o združovaní obsahuje osobitné podmienky pre konanie o odmietnutí registrácie i pre ochranu voči tomuto aktu. Od začatia konania má ministerstvo lehotu 10 dní na rozhodnutie o odmietnutí registrácie (§ 8 ods. 2) a toto rozhodnutie doručí splnomocnencovi prípravného výboru. Táto lehota je podľa českej aplikačnej praxe poriadková, odmietnúť registráciu možno aj po jej uplynutí.¹²³ Proti rozhodnutiu o odmietnutí registrácie môžu členovia prípravného výboru podať do 60 dní odo dňa, keď rozhodnutie bolo ich splnomocnencovi doručené, opravný prostriedok na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Súd rozhodnutie ministerstva zruší, ak neboli dané dôvody na odmietnutie registrácie. Takéto zakotvenie súdnej ochrany smeruje k tomu, aby žiadosť o zaregistrovanie združenia, ak nie sú zákonné prekážky, dosiahla úspešné zavŕšenie. Deň právoplatnosti takého rozhodnutia súdu je dňom registrácie združenia. Na žiadosť splnomocnenca prípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovenie stanov, na ktorom vyznačí deň registrácie. Ide o ochranu v správnom súdnictve, ktorá sa realizuje prostredníctvom opravného prostriedku.¹²⁴

Zákon o združovaní občanov obsahuje aj špeciálny prostriedok ochrany proti nečinnosti registrového orgánu – najsilnejší, aký zákonodarca mohol dať, ktorý je inšpirovaný ešte z uhorskej spolkovej právnej úpravy: ak splnomocnencovi prípravného výboru nebolo do 40 dní od začatia konania doručené rozhodnutie ministerstva o odmietnutí registrácie, združenie vznikne dňom nasledujúcim po uplynutí tejto lehoty; tento deň je dňom registrácie. Na žiadosť splnomocnenca prípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovenie stanov, na ktorom vyznačí deň registrácie (§ 8 ods. 5). Teda v prípade uvedenej nečinnosti ministerstva nastupuje zákonná fikcia registrácie.

Priklady v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva vo veci porušenia čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd pre odmietnutia registrácie združenia. Je veľmi jemnou i citlivou otázkou, kedy sa registrujúci orgán rozhodne zabrániť vzniku nového združenia.

Z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva je zreteľná snaha posudzovať ešte opatrnejšie nezaregistrovanie vznikajúceho subjektu než jeho rozpustenie.

¹²³ Městský soud Praha, 6. 5. 2010, spis. zn. 9 Ca 420/2008; I. Cíl občanského sdružení deklarovaný v jeho stanovách spočívající v rozhodování majetkových sporů podle zákona o rozhodčím řízení je neslučitelný se zákonem o rozhodčím řízení, podle něhož je oprávněn rozhodovat majetkové spory pouze jeden nebo více rozhodců – fyzických osob anebo stálý rozhodčí soud zřízený na základě zvláštního zákona (§ 2 odst. 1 a § 13 odst. 1 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů). Neslučitelnost takového cíle sdružení se zákonem je důvodem pro odmítnutí registrace předmětného občanského sdružení podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. II. Desetidenní lhůta k rozhodnutí o odmítnutí registrace občanského sdružení, zakotvená v § 8 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, je lhůtou toliko pořádkovou, což znamená, že ministerstvo může rozhodnutí o odmítnutí registrace sdružení vydat i po uplynutí této lhůty.

¹²⁴ § 250l a nasl. Občianskeho súdneho poriadku; porovnaj napríklad ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, s. 784. Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, Tretí diel: Konania vo veciach združení, § 391 a nasl. (Žalobca, t. j. prípravný výbor, sa môže žalobou domáhať preskúmania rozhodnutia žalovaného, t. j. Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, o odmietnutí registrácie združenia v lehote do dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia, vecne príslušný je krajský súd podľa sídla orgánu, ktorý rozhodol v prvom stupni – § 13).

Pri vznikajúcom subjekte totiž nie je možné identifikovať jeho reálnu nebezpečnosť pre spoločnosť, ale sa vyhodnocuje jeho potenciálna hrozba. Pred vznikom nového subjektu totiž zostáva otvorenou otázka, či vznikne situácia skutočného ohrozenia chránených hodnôt. V takom prípade zostáva štátu mechanizmus rozpustenia združenia. Je možné uviesť niekoľko prípadov prerokovávaného porušenia čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd pre zamietnutie registrácie.¹²⁵

V prípade *Sidiropoulos a ďalší v. Grécko* bolo jadrom sporu zamietnutie registrácie združenia podporujúceho macedónsku identitu. Grécke orgány zamietli registráciu z obavy ohrozenia územnej celistvosti Grécka. Súd posúdil prípad ako porušenie čl. 11, nakoľko cieľom združenia bol rozvoj kultúry menšiny, ochrana a rozvoj tradícií a ľudovej kultúry, propagácia regionálnych špecifik z historického i ekonomického pohľadu a kultúrnych a duchovných hodnôt, čo nie je hrozbou demokratickej spoločnosti. Súd tiež uviedol, že keby sa združenie odklonilo od svojich cieľov a ohrozenie gréckymi úradmi tvrdenej hodnoty by sa stalo realitou, authority – úrady – by neboli bezmocné, nakoľko disponujú možnosťou rozpustenia združenia v dôsledku porušenia cieľa vyplývajúceho zo stanov alebo v dôsledku konania v rozpore s právom, morálkou alebo verejným poriadkom. Teda zamietnutie registrácie bolo disproporciou voči sledovanému cieľu.¹²⁶

Európsky súd pre ľudské práva posudzoval aj prípad zamietnutia registrácie združenia s cieľom obnoviť monarchiu a reštauráciu ústavy z roku 1879, *Zhechev v. Bulharsko*.¹²⁷ Dôvody zamietnutia registrácie boli politické ciele združenia a rozpor cieľov združenia s ústavou. Súd vyhodnotil konanie národných orgánov ako konanie v rozpore s čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Dôvodil, že chcieť monarchiu samo osebe nie je nezlučiteľné s princípmi demokracie. Možno usilovať o zmenu zákonnej a ústavnej štruktúry štátu, ak prostriedky i navrhovaná zmena sú v súlade s demokratickými princípmi.

Prerokovaný bol aj prípad nezaregistrovania združenia obchádzajúceho volebný zákon, *Gorzelik a ďalší v. Poľsko*.¹²⁸ Národné orgány zamietli registráciu Únia ľudu sliezskej národnosti z dôvodu, že združenie vo svojich ustanoveniach zakladajúcej zmluvy charakterizovalo Slezanov ako národnostnú menšinu, čím sa mal dosiahnuť cieľ obídania volebného zákona a automatického získania zvýhodnenia menšín, hoci Slezania sa v Poľsku nepovažujú za národ ani za národnostnú menšinu, ale za jednu z niekoľkých etnických skupín poľských občanov. Súd vyhodnotil situáciu ako zásah do práva slobodne sa združovať, no s ohľadom na ochranu volebného systému štátu, ktorý je nepostrádateľný pre fungovanie demokratickej spoločnosti, posúdil tento zákrok ako súladný s čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Územná celistvosť, otázka autonómie, operovanie národnostných menšín, či zachovanie ústavného poriadku štátu sú veľmi citlivými otázkami a cítiť v nich rôznu intenzitu napätia,

¹²⁵ Porovnaj KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech*, Komentář. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1 133 – 1 138; MOLEK, P.: *Politická práva*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2014, s. 322 a nasl.

¹²⁶ Sťažnosť č. 26695/95; „Home of Macedonian Civilisation“; in: <http://sim.law.uu.nl/sim/caselaw/Hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/ca358bcc0397faf3c1256650002b2998?OpenDocument> (náhľad 10.10.2014);

¹²⁷ Sťažnosť č. 57045/00, in: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81209#%22itemid%22:\[%22001-81209%22\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81209#%22itemid%22:[%22001-81209%22]) (náhľad 10.10.2014); „Гражданско общество за български интереси, национално достойнство, единение и обединение – за България“

¹²⁸ Sťažnosť č. 44158/98; <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/d0cd2c2c444d8d94c12567c2002de990/7daf288aa7ad9d42c1256b43004ad9a2?OpenDocument> (náhľad 10.10.2014);

ale aj posudzovania. Tento priestor je najvýraznejším zrkadlením hľadania balansu medzi potrebami a aspiráciami celku, skupín a jednotlivcov.

Rozpustenie združenia. Zásah orgánu štátu do života združenia môže nastať v prípade, ak došlo k zmene stanov, ktorá nie je v súlade so zákonom o združovaní občanov, alebo dôjde k zisteniu, že združenie vyvíja činnosť špecifikovanú v zákone o združovaní občanov, ktorá je dôvodom na rozpustenie. O rozpustení združenia rozhoduje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

Rozpustenie združenia v dôsledku zmeny stanov nesúladnej so zákonom o združovaní občanov (§ 11). Ak združenie zmení stanov, do 15 dní písomne oznámi túto skutočnosť ministerstvu vnútra a pripojí vo dvoch vyhotoveniach text zmeny. Ministerstvo do 10 od doručenia tohto oznámenia zašle združeniu jedno vyhotovenie zmeny stanov s vyznačením, že berie zmenu na vedomie. Zároveň však ministerstvo posudzuje túto zmenu stanov ako pri registrácii združenia a keď zistí neúplnosť alebo nepresnosť údajov alebo dôvody na odmietnutie registrácie, bezodkladne upozorní združenie na tieto nedostatky. Združenie má povinnosť do 60 dní od doručenia upozornenia nedostatky odstrániť a do ďalších 10 dní upovedomiť ministerstvo. Ak tak neurobí, nastupuje zákonná povinnosť ministerstva združenie rozpustiť. Združeniu prislúcha možnosť podať opravný prostriedok na Najvyšší súd Slovenskej republiky, teda ide o ochranu v správnom súdnictve, ktorá sa realizuje prostredníctvom opravných prostriedkov.¹²⁹

Rozpustenie združenia pre nedovolenú činnosť (§ 12). Zákonný zásah do práva slobodne sa združovať v združeniach môže nastať v prípade, ak združenie vyvíja činnosť, ktorá je zákonom definovaná ako dôvod pre odmietnutie registrácie (§ 12 ods. 3). V takom prípade – ak to ministerstvo zistí – je povinné bez meškania združenie upozorniť a vyzvať na upustenie od takej činnosti. Ak združenie naďalej v činnosti pokračuje, ministerstvo má zákonnú povinnosť združenie rozpustiť.

Zákon o združovaní občanov upravuje ochranu proti takému zásahu – združenie môže podať proti rozhodnutiu opravný prostriedok na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Pri preskúmaní rozhodnutia súd postupuje podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku v správnom súdnictve.¹³⁰ Opravný prostriedok má odkladný účinok. Ak sú pre to závažné dôvody, môže súd na dobu do právoplatnosti svojho rozhodnutia činnosť združenia pozastaviť, posiaľ smie združenie vykonávať len činnosť nevyhnutnú na plnenie svojich povinností podľa zákona. Súd rozhodnutie ministerstva zruší, ak neboli dané dôvody na zrušenie združenia. Obdobne sa postupuje aj v prípade organizačnej jednotky združenia, ktorá je oprávnená konať vo svojom mene.

Slovenská republika má skúsenosť aj s rozpustením združenia. Oficiálne zverejnené na webovom sídle ministerstva a súdu a zároveň medializované boli prípady rozpustenia občianskych združení *Harmónia AT a Slovenská poľopolitosť*.

¹²⁹ § 250I a nasl. Občianskeho súdneho poriadku; porovnaj napríklad ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, s. 784. Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť z. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, Tretí diel: Konania vo veciach združení, § 391 a nasl. (Žalobca, t. j. združenie, sa môže žalobou domáhať preskúmania rozhodnutia žalovaného, t. j. Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o rozpustení združenia, v lehote do dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia, vecne príslušný je krajský súd podľa sídla orgánu, ktorý rozhodol v prvom stupni – § 13).

¹³⁰ § 250I a nasl. Občianskeho súdneho poriadku; porovnaj napríklad ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, s. 784. Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, Tretí diel: Konania vo veciach združení, § 391 a nasl. (Žalobca, t. j. združenie, sa môže žalobou domáhať preskúmania rozhodnutia žalovaného, t. j. Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o rozpustení združenia, v lehote do dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia, vecne príslušný je krajský súd podľa sídla orgánu, ktorý rozhodol v prvom stupni – § 13).

V prvom prípade šlo o rozpustenie združenia presadzujúce autonómiu pre maďarskú národnú menšinu na území Slovenskej republiky.¹³¹ Ministerstvo konštatovalo, že zverejnením dokumentu na internetovej stránke združenie porušuje Ústavu Slovenskej republiky a jej zákony, keďže podľa ústavy územie Slovenskej republiky je jednotné a nedeliteľné a výkon práv občanov patriacich k národnostným menšinám či etnickým skupinám nesmie viesť k ohrozeniu zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky. Ministerstvo konštatovalo, že združenie svojím konaním sponchybňuje jednotnosť a nedeliteľnosť štátu.¹³²

Združenie využilo opravný prostriedok. Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodnutie o rozpustení združenia zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie. V odôvodnení poukázal na skutočnosť, že rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, ako aj pre nedostatočnú presvedčivosť uvedených dôvodov. Napriek tomu, že politická téma slovensko-maďarských vzťahov je vysoko citlivá, toto rozhodnutie je významným nielen z hľadiska upozornenia na dodržiavanie základných princípov právneho štátu, ale aj jeho dôsledného vyžadovania. Súd od ministerstva očakával dôslednú interpretáciu pojmu autonómia na právne a iné podmienky Slovenskej republiky ako aj dôkladné vyhodnotenie aktivít združenia, najmä s prihliadnutím na ich tvrdenú závažnú celospoločenskú nebezpečnosť – narušovanie územnej celistvosti štátu. V tomto videl súd nepreskúmateľnosť rozhodnutia predloženého na súdny prieskum.¹³³

V prípade rozpustenia združenia Slovenská pospolitosť¹³⁴ združenie tiež využilo možnosť podať opravný prostriedok na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Súd rozhodnutie ministerstva zrušil a vrátil mu ho na ďalšie konanie.¹³⁵ V odôvodnení uviedol: „...z obsahu pripojeného spisového materiálu je nesporné, že ministerstvo pred vydaním napadnutého rozhodnutia nepostupovalo v súlade so zákonom tak, ako to upravuje a predpokladá ustanovenie § 12 ods. 3 písm. c/ zákona č. 83/1990 Zb. a vo výzve, ktorú zaslal navrhovateľke, nešpecifikoval činnosti, ktoré navrhovateľka vyvíja a od ktorých má upustiť, a iba odcitoval príslušné zákonné ustanovenie, s ktorým by mala byť činnosť vyvíjaná navrhovateľkou v rozpore, čo je nepostačujúce z dôvodu neurčitosti a nevykonateľnosti predmetnej výzvy. Na to, aby adresát výzvy vedel podľa nej postupovať, je potrebné presné označenie činností, od ktorých má upustiť. V rozpore s citovaným ustanovením (...) bol aj ďalší postup odporcu, keď vydal rozhodnutie o rozpustení združenia, i keď nemal vedomosť o tom, či navrhovateľke vôbec bolo doručené upozornenie s výzvou. (...) Zákonným predpokladom rozhodnutia o rozpustení združenia je, že pokračuje v protizákonnej činnosti napriek

¹³¹ Dňa 22. júna 2009 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky rozhodlo o rozpustení občianskeho združenia *Harmónia AT – polgárítársulás* so sídlom v Dunajskej Stredě, a to z dôvodu porušovania zákona o združovaní občanov. Podľa stanov bolo cieľom združenia ... *podpora občianskoprávných aktivít, zastupovanie sociálnych, kultúrnych a právnych záujmov, upevňovanie a prehľbovanie demokracie, ochrana ľudských práv a vytváranie harmónie v spoločnosti*. Prostredníctvom internetovej stránky <http://csefalvay-group.sk/harmonia> však toto združenie presadzovalo vytvorenie autonómie pre maďarskú národnú menšinu na území Slovenskej republiky – zverejnením dokumentu „*Autonómia statútum tervezet*“. Nakoľko ministerstvo v máji 2009 v zmysle zákona o združovaní občanov listom vyzvalo združenie, aby od takejto činnosti upustilo a keďže združenie nereagovalo a naďalej pokračovalo vo svojej činnosti zverejňovaním uvedeného dokumentu, ministerstvo rozhodlo o rozpustení. in: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=ministerstvo-vnutra-rozhodlo-o-rozpusteni-obcianskeho-zdruzenia-presadzujuceho-autonomiu>; (náhľad 3.9.2012);

¹³² In: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=ministerstvo-vnutra-rozhodlo-o-rozpusteni-obcianskeho-zdruzenia-presadzujuceho-autonomiu>; (náhľad 3.9.2012);

¹³³ Z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5Sr/1/2009.

¹³⁴ <http://www.sme.sk/c/4176305/ministerstvo-rozpustilo-slovensku-pospolitost.html>; december 2008; (náhľad 16. 9. 2014)

¹³⁵ Z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6Sr/1/2009.

upozorneniu a výzve, aby od nej upustilo. (...) Rovnako je potrebné ministerstvu vytknúť, že sa dôsledne neriadilo príslušnými ustanoveniami zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (...) upravujúcimi náležitosti rozhodnutia.“ Súd tiež definoval konanie ministerstva vo veci vyzvania združenia na upustenie od nežiaducej činnosti a na rozpustenie združenia ako konanie pred správnymi orgánmi, ktorý je vo vzťahu k všeobecnej úprave konania pred správnymi orgánmi konaním s osobitnou úpravou správneho procesu. „Podľa § 46 správneho poriadku rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu vecí a musí obsahovať predpísané náležitosti. ... V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia (...), (čo, pozn. autorky) napadnuté rozhodnutie odporcu neobsahuje. ... Súd rozhodnutie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Súd prízvukoval, že rozhodnutie o rozpustení občianskeho združenia je vážnym opatrením, ktoré môže byť prijaté len na základe zákona a v súlade so základnými demokratickými princípmi, po dôslednom zvážení všetkých skutkových okolností, pričom musí existovať spoločenská potreba pre takýto zásah.

Otázka slovensko-maďarských vzťahov sa cyklicky zjavuje i prejavuje, pričom zrkadlí aktuálne spoločensko-politické podmienky. Je preto enormne ťažkou úlohou orgánu štátu vyhodnotiť situáciu ochrany celku i ochrany individuálnych záujmov, chrániť záujmy štátu i výkon niektorého základného práva (napr. práva slobodne sa združovať) a zasiahnuť výlučne v súlade s právnymi predpismi, na základe legitímneho dôvodu, z nevyhnutnosti pre demokratickú spoločnosť a riadne a dôsledne svoj zásah uskutočniť i zdôvodniť.¹³⁶

Z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva možno pridať prípad A. C. R. E. P. v. Portugalsko – rozpustenie združenia nerešpektujúceho ústavu.¹³⁷ Keďže združenie si osobovalo oceňovanie osobností a udeľovanie ocenení, medailí a titulov podľa kráľovskej ústavy, čo patrí do exkluzívnych výsad štátu, a vykonávalo svoje činnosti podľa starej ústavy bez ohľadu na novú ústavu Portugalska, štátny orgán združenie rozpustil. Európsky súd pre ľudské práva vyhodnotil konanie združenia v rozpore s verejným poriadkom a posúdil tento zásah portugalských orgánov za súladný s článkom 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

¹³⁶ Na rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva poukázal aj Najvyšší správny súd Českej republiky v rozhodnutí, kde úspešne bránilo kasačnou sťažnosťou proti rozpusteniu občianske združenie Komunistickej svaz mládeže. Súd dôvodil, že zásah sa má vždy brať do úvahy s proporionalitou voči porušenému/ohrozenému záujmu. Vyčítal ministerstvu, že neposudzoval nevyhnutnosť zásahu, ale vychádzal len z dokumentov zverejnených na internetových stránkach; neskúmal prezentáciu programu aj inou formou napr. na zhromaždeniach, konferenciách, v publikačnej činnosti; neskúmal činnosť subjektu a jeho postavenie a vplyv v spoločnosti; neskúmal, ako sú aktivity subjektu vnímané verejnosťou a či sú reálne možnosti subjektu dosiahnuť proklamované ciele, ani jeho prípadnú väzbu na extrémnu ľavicu. Súd uviedol, že s ohľadom na historické skúsenosti štátu si uvedomuje spoločenskú citlivosť hlásania myšlienok vychádzajúcich z komunistickej ideológie, no tabuizácia kontroverzných, provokatívnych, extrémnych, spoločensky citlivých myšlienok, ktoré prípadne aj propagujú zmenu spoločenských pomerov, by mohli viesť k potlačeniu verejnej diskusie, pričom práve verejná diskusia podporuje slobodné utváranie názorov a prispieva k pochopeniu vlastnej histórie a vyvarovaniu sa predchádzajúcich chýb. Nejvyšší správny soud České republiky, čj. 7 As 29/2008-104.

¹³⁷ Sťažnosť č. 23892/94, združenie bolo založené za účelom štúdia a propagácie kultúry a histórie konštitucionálnej línie kráľovského rodu Braganca (Royal House of Bragança, Casa Real de Bragança) a rešpektu k ústave kráľovstva z roku 1838 in: <http://www.associationline.org/guidebook/action/read/section/jurisprudence/chapter/13/decision/281> (náhľad 11. 10. 2014).

3.4.3.3. Obmedzenia práva slobodne sa združovať v politických stranách a politických hnutiach

Osobitná právna úprava politických strán – zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach, zakotvuje obmedzenia práva slobodne sa združovať v politických stranách a politických hnutiach (ďalej len „politická strana“).

Negatívne vymedzenie pôsobenia politickej strany je zakotvené v § 2 – politická strana nesmie svojimi stanovami, svojím programom alebo činnosťou porušovať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy. Politická strana vzniká dňom zápisu do verejného zoznamu – registra politických strán, ktorý vedie Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (§ 5, § 6).

Na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. správny poriadok), ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Čo sa týka judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa vzťahuje aj na združovanie v politických stranách. Pri posudzovaní namietaného porušenia čl. 11 pri rozpustení strany i pri nezaregistrovaní, súd skúma predovšetkým existenciu dôkazov bezprostredného ohrozenia demokracie – či konania a prejavy predstaviteľov, ktoré sa posudzujú, možno pričítať dotknutej politickej strane – a či model, o ktorý usiluje dotknutá politická strana je v rozpore s demokratickým poňatím usporiadania spoločnosti.¹³⁸

Konanie o registrácii politickej strany a odmietnutie registrácie. Konanie o registrácii politickej strany (§ 7) sa začína dňom doručenia písomného návrhu prípravného výboru na Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky návrh posúdi a zisťuje, či nemá nedostatky a či nie je dôvod na odmietnutie registrácie strany.

Náležitosti návrhu tvoria: overené podpisy všetkých členov prípravného výboru (meno, priezvisko, rodné číslo, trvalý pobyt a údaj – kto je splnomocnencom), zoznam občanov, ktorí súhlasia, aby strana vznikla (s podpismi najmenej 10 000 občanov s údajmi: meno, priezvisko, adresa trvalého pobytu a číslo občianskeho preukazu; stanovy v dvoch vyhotoveniach, doklad o zaplatení správneho poplatku, vyhlásenie o adrese sídla strany s uvedením obce, názvu ulice a čísla domu podpísané splnomocnencom (na území Slovenskej republiky).

Stanovy majú mať tieto náležitosti: názov strany a jej skratku, ak sa má používať (odlišné od už zaregistrovanej politickej strany); program strany s uvedením cieľov činnosti; práva a povinnosti členov strany; orgány strany, spôsob ich voľby a vymedzenie ich právomocí; spôsob, akým štatutárny orgán koná, či a v akom rozsahu môžu robiť právne úkony v mene politickej strany aj iní jej členovia alebo jej zamestnanci; zásady hospodárenia strany; ustanovenia o organizačných jednotkách strany, ak budú zriadené, najmä vymedzenie rozsahu, v akom môžu v mene strany nadobúdať majetok, hospodáriť a nakladať s ním, prípadne

¹³⁸ Porovnaj napríklad KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech, Komentář. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1 138 – 1 165. Zaujímavý je napríklad prípad Refah Partisi a ďalší v. Turecko, rozpustenie politickej strany, v ktorom sa prejavila obrana tureckej spoločnosti pred islamizáciou a za udržanie sekularizmu, sťažnosť č. 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, rozsudok z 13. februára 2003, in: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60936#%7B%22itemid%22:%5B%22001-60936%22%5D%7D>, (náhľad 10. 10. 2014); tiež prípad Herri Batasuna a Batasuna v. Španielsko, rozpustenie politickej strany bojujúce za odtrhnutie Baskicka od Španielska, konštatovanie napojenia na daných politických na teroristickú organizáciu ETA, sťažnosť č. 25803/04 a 25817/04, rozsudok z 30. júna 2009 in: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93475#%7B%22itemid%22:%5B%22001-93475%22%5D%7D>, (náhľad 10. 10. 2014); oba prípady boli vyhodnotené, že nedošlo k porušeniu čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

nadobúdať iné majetkové práva, a vymedzenie rozsahu, v akom môžu konať a zaväzovať sa v mene strany; organizačné jednotky strany nie sú právnickými osobami; spôsob naloženia s majetkovým zostatkom, ktorý vyplynie z likvidácie majetku a zo záväzkov v prípade zrušenia strany.

Ministerstvo stranu zaregistruje do 15 dní od začatia konania, ak návrh nemá nedostatky alebo ak nie je dôvod na odmietnutie registrácie strany. Ak ministerstvo zistí zákonom predpokladané nedostatky, najneskôr do 15 dní od začatia konania zašle splnomocnencovi písomné upozornenie, v ktorom uvedie všetky nedostatky a vyzve ho, aby ich odstránil v určenej lehote s poučením, že inak konanie zastaví. Do uplynutia lehoty na odstránenie nedostatkov sa konanie prerušuje. Rozhodnutie o prerušení konania sa nevydáva, iba sa vyznačí v spise.

V tejto fáze konania je možná ochrana prípravného výboru, ak nesúhlasí s upozornením ministerstva, môže sa do 15 dní od doručenia upozornenia domáhať na krajskom súde určenia, že návrh nemá nedostatky; odo dňa takéhoto podania neplynie uvedená lehota; o podaní na súd je povinný bezodkladne vyrozumieť ministerstvo. Deň nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia krajského súdu, ktorým bolo vyhovené prípravnému výboru, je dňom odstránenia nedostatkov návrhu. Nie je však dňom registrácie, ako je to v obdobnom prípade pri združeníach.

V správnom súdnictve je v rámci osobitných konaní v tomto prípade osobitná úprava v § 250 ze Občianskeho súdneho poriadku – Konanie vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí. Ak prípravný výbor politickej strany nesúhlasí s upozornením ministerstva, že návrh na registráciu nemá náležitosti požadované zákonom alebo že v návrhu sú neúplné alebo nepresné údaje, môže sa prípravný výbor domáhať určenia, že návrh na registráciu nemá nedostatky. Účastníkmi konania sú prípravný výbor a príslušné ministerstvo. Príslušný na rozhodnutie je krajský súd, v ktorého obvode má sídlo prípravný výbor. Súd rozhoduje bez pojednávania uznesením. Odvolanie proti rozhodnutiu nie je prípustné.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky má povinnosť zaregistrovať politickú stranu do piatich dní od odstránenia nedostatkov návrhu. Rozhodnutie o registrácii strany sa nevydáva. Ministerstvo doručí splnomocnencovi jedno vyhotovenie stanov s vyznačeným dátumom a číslom registrácie strany. Ministerstvo konanie zastaví, ak prípravný výbor neodstránil nedostatky návrhu v určenej lehote alebo ak krajský súd nevyhovел návrhu prípravného výboru na určenie, že návrh nemá nedostatky. Rozhodnutie o zastavení konania sa nevydáva, iba sa vyznačí v spise.

K odmietnutiu registrácie ministerstvo prikróčí, ak náležitosti návrhu nespĺňajú zákonné požiadavky alebo ak stanovky strany sú v rozpore so základnou zásadou politických strán, že politická strana stanovami, programom a činnosťou nesmie porušovať ústavu, ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy. Ministerstvo odmietne registráciu do 15 dní od začatia konania. Rozhodnutie o odmietnutí registrácie strany sa doručuje splnomocnencovi do vlastných rúk.

Právne prostriedky ochrany sú špecifikované nasledovne (§ 7 ods. 10): proti rozhodnutiu nie je možné podať rozklad; rozhodnutie možno preskúmať súdom. Proti rozhodnutiu možno podať žalobu na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Žalobu podajú a podpíšu všetci členovia prípravného výboru. Konanie sa uskutočňuje v správnom súdnictve v rámci rozhodovaní o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov podľa § 247 – § 250k Občianskeho súdneho poriadku. Deň nadobudnutia právoplatnosti rozsudku najvyššieho súdu, ktorým sa zrušilo rozhodnutie o odmietnutí registrácie strany a vec bola vrátená na

ďalšie konanie, je dňom začatia nového konania o registrácii strany. Ministerstvo je viazané právnym názorom najvyššieho súdu.¹³⁹

Odmietnutie registrácie bolo predmetom konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.¹⁴⁰ Prípravný výbor Hlinkovej slovenskej ľudovej strany sa domáhal ochrany pred porušením čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky sťažnosťou proti rozhodnutiu ministerstva vnútra a najvyššieho súdu o odmietnutí registrácie politickej strany. Oba orgány založili argumentáciu na zhodnom názve s politickou stranou, ktorá bola nariadením SNR č. 4 z 1. septembra 1944 rozpustená. Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením sťažnosť odmietol pre vlastnú nepríslušnosť na prerokovanie veci.

Odmietnutie zápisu zmeny v registri politických strán. Politická strana (prostredníctvom štatutárneho orgánu) je povinná oznamovať zmeny jednotlivých údajov, ktoré sa zapisujú do registra strán. Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky sa takto doručí návrh na zápis zmeny sídla (§ 9). Keďže jednou z podmienok je, aby politická strana mala sídlo na území Slovenskej republiky, pokiaľ by adresa sídla nebola na území Slovenskej republiky, ministerstvo odmietne zapísať takú zmenu a podá podnet generálnemu prokurátorovi na postup podľa § 17 – rozpustenie politickej strany Najvyšším súdom Slovenskej republiky. Rozhodnutie o odmietnutí zápisu zmeny adresy sídla strany sa doručuje štatutárnemu orgánu do vlastných rúk. Proti rozhodnutiu nie je možné podať rozklad; možno ho preskúmať najvyšším súdom.¹⁴¹

Ďalšou povinnosťou politickej strany je podať návrh na ministerstvo na zápis zmeny štatutárneho orgánu, člena štatutárneho orgánu alebo členov štatutárneho orgánu zapísaných v registri strán do 15 dní odo dňa, keď k nej došlo (§ 10). Ak návrh a priložené doklady nie sú v súlade so zákonom, ministerstvo najneskôr do 15 dní zašle štatutárnemu orgánu písomné upozornenie na odstránenie nedostatkov. Ak strana nedostatky neodstráni v určenej lehote, ministerstvo konanie zastaví. Rozhodnutie o zastavení konania sa nevydáva, iba sa vyznačí v spise. Tu zákon neuvádza možnosť preskúmania.

Politická strana je povinná podať návrh ministerstvu na zápis zmeny zaregistrovaných stanov do 15 dní od schválenia ich zmeny, aj s potrebnými prílohami (§ 11). Ak zmena stanov nie je v súlade s určenými ustanoveniami zákona, ministerstvo odmietne zapísať zmenu stanov a podá podnet generálnemu prokurátorovi na postup podľa § 17 – rozpustenie politickej strany Najvyšším súdom Slovenskej republiky. Rozhodnutie o odmietnutí zápisu zmeny stanov sa doručuje štatutárnemu orgánu do vlastných rúk. Proti rozhodnutiu nie je možné podať rozklad; možno ho preskúmať najvyšším súdom.¹⁴² Politická strana môže prijať aj nové stanovy (s uvedením zrušovacieho ustanovenia predošlých, § 12) a zároveň je povinná podať ministerstvu návrh na zápis nových stanov do registra strán. Ak nové stanovy nie sú v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona, ministerstvo odmietne zapísať nové stanovy do registra strán a podá podnet generálnemu prokurátorovi na postup podľa § 17 – rozpustenie

¹³⁹ Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, Prvý diel: Konania vo veciach registrácie politických strán, § 375 (1) Žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že návrh na registráciu politickej strany nemá nedostatky. (2) Žalobca sa môže žalobou domáhať preskúmania rozhodnutia žalovaného o odmietnutí registrácie politickej strany. (3) Žalobca sa môže žalobou domáhať preskúmania rozhodnutia žalovaného o odmietnutí zápisu zmeny údajov zapísaných v registri strán alebo rozhodnutia žalovaného o odmietnutí zápisu nových stanov do registra strán.

¹⁴⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 55/96.

¹⁴¹ § 250l a nasl. Občianskeho súdneho poriadku; porovnaj napríklad ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, s. 787. Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, § 375 a nasl.

¹⁴² § 250l a nasl. Občianskeho súdneho poriadku; porovnaj napríklad ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, s. 787. Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, § 375 a nasl.

politickej strany Najvyšším súdom Slovenskej republiky. Rozhodnutie o odmietnutí zápisu zmeny stanov sa doručuje štatutárnemu orgánu do vlastných rúk. Proti rozhodnutiu nie je možné podať rozklad; možno ho preskúmať najvyšším súdom.¹⁴³

Z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky možno uviesť konanie, v ktorom sťažovateľ namietal, že rozhodnutie ministerstva vnútra o zápise Robotníckej strany R. v registri strán s dodatkom „v likvidácii“ od dátumu 1. októbra 2005 nebolo v súlade s § 34 ods. 4 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach, a zároveň namietal, že tým bolo porušené jeho základné právo slobodne sa združovať.¹⁴⁴ Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že podľa § 248 písm. d) Občianskeho súdneho poriadku súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony. Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach neobsahuje ustanovenie, ktoré by vylučovalo preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov. Súd uviedol, že podľa jednotlivých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, z obsahu napadnutého rozhodnutia a z tvrdení sťažovateľa vyplýva, že sťažovateľ mohol a musel predtým, než doručil sťažnosť ústavnému súdu, podať žalobu podľa § 244 v spojení s § 247 OSP príslušnému všeobecnému súdu o preskúmanie napadnutého rozhodnutia v správnom súdnictve. S odkazom na závery stabilizovanej judikatúry ústavného súdu vo vzťahu k čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a skutkového stavu ústavný súd uzavrel, že ak bola možná a dostupná účinná právna ochrana základných práv a slobôd sťažovateľa v správnom súdnictve, je vylúčená právomoc ústavného súdu na konanie v danej veci (čl. 127 ods. 1 ústavy v spojení § 25 ods. 2 a zákona o ústavnom súde), a preto sťažnosť pre nedostatok právomoci odmietol už po jej predbežnom prerokovaní.

Rozpustenie politickej strany. Politická strana zaniká výmazom z registra politických strán. Jedným zo spôsobov zrušenia politickej strany je právoplatné rozhodnutie o rozpustení politickej strany Najvyšším súdom Slovenskej republiky (§ 13, § 14).

Politické strany sú viazané základnou zásadou, ktorá určuje, že politická strana stanovami, programom ani činnosťou nesmie porušovať ústavu, ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy (§ 2). Ak strana koná v rozpore s touto zásadou, je generálny prokurátor oprávnený podať návrh na rozpustenie politickej strany na Najvyšší súd Slovenskej republiky (§ 17). Právoplatné rozhodnutie o rozpustení strany doručí najvyšší súd aj Ministerstvu vnútra

¹⁴³ § 250l a nasl. Občianskeho súdneho poriadku; porovnaj napríklad ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, s. 787. Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, § 375 a nasl.

¹⁴⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 381/08-28, ktorým bola odmietnutá sťažnosť. Z podania vyplýva, že Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky oznámením zn. 203-2/2001/06321 zo dňa 24. októbra 2005 oznámilo predsedovi strany, že odmieta zápis zmeny štatutárneho orgánu a sídla strany z dôvodu, že s účinnosťou od 1. októbra 2005 zapísal stranu v registri s dodatkom „v likvidácii“ a to v dôsledku nesplnenia povinností vyplývajúcich z § 34 ods. 3 zákona č. 85/2005 Z. z. – prechodné ustanovenia a s tým spojené povinnosti strán. Tým istým oznámením bolo oznámené, že strana môže vykonávať svoju pôsobnosť len v súvislosti s jej likvidáciou; sťažovateľ sa bránil tým, že bolo zaslané oznámenie politickej strany z 28. septembra 2005 s tým, že uvedené oznámenie malo, podľa názoru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky „nedostatok v tom, že toto bolo podpísané už snemom zvoleným novým štatutárnym zástupcom, ktorý ešte nebol zapísaný v zozname ministerstva a nebol overený jeho podpis.“ Sťažovateľ zastáva názor, že ministerstvo „malo analogicky postupovať podľa ustanovení zákona č. 85/2005 Z. z., ktoré pozná napríklad § 10 ods. 4, ale i podľa iných, a to tak, že ak predložené doklady neboli v súlade so zákonom, bolo ministerstvo povinné do 15 dní vyzvať štatutárny orgán strany na odstránenie nedostatkov. Len ak by nedostatky neboli odstránené v určenej lehote, môže konanie považovať za neúspešné a toto zastaviť.“ Ministerstvo tak nekonalo, na odstránenie nedostatkov nevyzvalo a doplnenie návrhu na zápis štatutárneho orgánu odmietlo.

Slovenskej republiky a Ministerstvu financií Slovenskej republiky.¹⁴⁵ Podľa čl. 129 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o tom, či rozhodnutie o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia je v zhode s ústavnými zákonmi a s inými zákonmi.¹⁴⁶ Konanie má odkladný účinok, čo je obzvlášť dôležité pre samotnú stranu, keď sa bráni voči rozpusteniu.

Zásahom ministerstva financií voči politickej strane je pozastavenie vyplatenia príspevku na činnosť a príspevku na mandát, ak výročná správa politickej strany nie je úplná ani po výzve na odstránenie nedostatkov (§ 30 ods. 6 a 7). V prípade nepredloženia riadnej výročnej správy politickou stranou ministerstvo vnútra na oznámenie Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán zapíše v registri politických strán túto stranu s dodatkom „v likvidácii“, čím strana vstúpi do likvidácie a môže robiť len pôsobnosť súvisiacu so zrušením strany (§ 30 ods. 8 a 9, § 14).

Obmedzenia práva slobodne sa združovať určeným osobám. Právo slobodne sa združovať v združeniach nie je nijakým spôsobom obmedzené, čo sa týka občianstva, veku, povolania, ani iného kritéria. Obmedzením je len skutočnosť, že pri vzniku združenia prípravný výbor zložený minimálne z troch fyzických osôb musí mať medzi sebou aspoň jednu osobu staršiu ako 18 rokov. Toto právo patrí aj právnickým osobám.¹⁴⁷ Právnická osoba nemôže byť v pozícii zakladateľa združenia, môže sa stať členom existujúceho združenia. Združenia samotné – právnické osoby – sa však môžu spájať do zväzov. Obmedzenia môžu určiť stanovy.

Právo slobodne sa združovať v politických stranách sa viaže na občianstvo – právo voliť a byť volený do orgánov politickej strany má štátny občan Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky a občan iného členského štátu Európskej únie s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, ktorý v deň volieb do orgánov strany dovšil 18 rokov veku a má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu. Takejto osobe vyjadrenej legislatívnou skratkou „občan“ patrí právo založiť stranu a združovať sa v nej.

Obmedzenia pre osobitne určené osoby vyplývajú z právnej úpravy a musia ich rešpektovať aj všetky orgány verejnej moci. Ústava Slovenskej republiky v záujme nezávislosti vylučuje členstvo v politickej strane verejnému ochrancovi práv, sudcovi ústavného súdu a sudcovi.¹⁴⁸ Ani generálny prokurátor a prokurátori nemôžu byť členmi politickej strany.¹⁴⁹ Profesionálni

¹⁴⁵ Návrh na výmaz z registra strán sa podáva do piatich dní od zrušenia strany (porovnaj aj § 15, § 16 a § 17 zákona č. 85/2005 Z. z.). Od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť zákon č. 162/2015 z. Z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, Druhý diel: Konanie o žalobe prokurátora na rozpustenie politickej strany – § 384 a nasl.

¹⁴⁶ Čl. 129 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky; toto konanie pred ústavným súdom upravujú § 64 a § 65 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov. Návrh na preskúmanie rozhodnutia o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia môže podať okrem navrhovateľov – najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, súd v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou, generálny prokurátor Slovenskej republiky – aj politická strana alebo politické hnutie. Návrh na začatie konania má odkladný účinok. Pred rozhodnutím vo veci si predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky alebo predseda senátu vyžiada stanovisko Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sa doručuje navrhovateľovi a Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky. Hoci konanie sa môže uskutočniť vo veci pozastavenia činnosti alebo rozpustenia politickej strany (hnutia), zákon č. 85/2005 Z. z. pozastavenie činnosti politickej strany alebo hnutia neupravuje, upravuje iba rozpustenie.

¹⁴⁷ OROSZ, L.: Právnické osoby ako subjekty základných práv a slobôd, Právny obzor, 87, 2004, č. 5, s. 418.

¹⁴⁸ Čl. 151a ods. 3, 137 ods. 1, čl. 145a ods. 1.; zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediaciach, § 30 ods. 9.

¹⁴⁹ Podľa § 8 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre jedným z dôvodov na odvolanie z funkcie generálneho prokurátora je skutočnosť, ak sa stal členom politickej strany alebo politického hnutia.

vojaci nemôžu byť členmi politickej strany a majú obmedzené členstvo v odboroch.¹⁵⁰ Zároveň však občianske združenia s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám môžu vedúcim služobných úradov predkladať návrhy súvisiace s finančnými náležitosťami, sociálnym a zdravotným zabezpečením profesionálnych vojakov. Na zabezpečenie oprávnených záujmov a potrieb profesionálnych vojakov, na zlepšenie podmienok výkonu štátnej služby, zdravotných, sociálnych a kultúrnych podmienok vrátane podmienok na využívanie voľného času uzatvára vedúci služobného úradu a štatutárny orgán takého občianskeho združenia dohody.¹⁵¹ Policajti tiež nemôžu byť členmi politických strán a zákon osobitne stanovuje podmienky pre činnosť odborových orgánov v štátnej službe.¹⁵²

3.4.4. Súdna judikatúra a jej vplyv na výkon verejnej správy

Z rozhodovacej činnosti všeobecných súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky možno vybrať niekoľko rozhodnutí, ktoré dotvárajú interpretáciu práva slobodne sa združovať a zároveň ovplyvňujú výkon verejnej správy.

Potvrdenie zásady dobrovoľnosti v práve slobodne sa združovať sa prejavilo v konaní Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktoré odmietlo rozpustiť združenie na žiadosť člena. Štatutárny zástupca združenia sa domáhal, aby ministerstvo rozhodlo o rozpustení združenia a vymenovalo likvidátora, a to z dôvodu, že združenie nevyvíja žiadnu činnosť, nie je uznášaniaschopné a preto nemôže rozhodnúť o svojom dobrovoľnom rozpustení.

Ministerstvo odmietlo združenie rozpustiť. Svoj postup odôvodnilo základnými zásadami právneho štátu, podľa ktorých štátne orgány môžu do činnosti združení zasahovať len v medziach zákona. Preto môže združenie rozpustiť len z dôvodov vymedzených v zákone o združovaní občanov (napr. združenie vyvíja činnosť, ktorá je v rozpore so zásadami dobrovoľnosti definovanými v zákone, napĺňa znaky nedovoleného združenia, alebo vyvíja činnosť subjektov, ktoré podliehajú osobitnej právnej úprave), pretože inak by konalo nad rámec svojich právomocí definovaných zákonom.¹⁵³ Navrhovateľ predložil svoj návrh na súd, aby v konaní o nečinnosti orgánu verejnej správy uložil povinnosť ministerstvu konať – rozpustiť združenie a vymenovať likvidátora. Najvyšší súd Slovenskej republiky uviedol, že „...uložiť povinnosť orgánu verejnej správy podľa § 250t ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku možno len za splnenia podmienok vyplývajúcich z § 250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku a jednou z nich je, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom...“ Tu však súd dospel k záveru, že

¹⁵⁰ Podľa § 11 zákona č. 346/2005 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov: (1) *Petičné právo profesionálnych vojakov vo veciach súvisiacich s výkonom štátnej služby sa obmedzuje na individuálne žiadosti, návrhy a sťažnosti profesionálneho vojaka.* (2) *Profesionálny vojak nesmie byť členom politickej strany alebo politického hnutia.* (3) *Profesionálny vojak sa nesmie aktívne zúčastňovať na zhromaždeniach organizovaných politickými stranami alebo politickými hnutiami.* (4) *Profesionálny vojak sa nesmie združovať v odborových organizáciách, ktoré pôsobia v ozbrojených silách a na pracoviskách, kde vykonáva štátnu službu.*

¹⁵¹ Ustanovenie § 109 zákona č. 346/2005 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁵² Podľa § 48 ods. 5 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície: *Policajti nesmie byť členom politickej strany alebo politického hnutia ani vyvíjať činnosť v ich prospech; to neplatí, ak ide o policajta uvedeného v § 44 ods. 2.* Činnosť odborových orgánov je upravená v § 225 a nasl. uvedeného zákona; podľa § 188a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z.: *Výkonom štátnej služby je aj činnosť vykonávaná pre služobný úrad na podnet záujmového združenia policajtov, prípadne aj činnosť vykonávaná pre služobný úrad z vlastnej iniciatívy, ak na ňu policajti nepotrebuje osobitné oprávnenie alebo ak ju nevykonáva proti výslovnému zákazu nadriadeného.*

¹⁵³ Z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5Sžnč/13/2009.

práve táto podmienka nie je v predmetnej právnej veci naplnená, pretože zákon odporcovi neukladá povinnosť konať tak, ako sa toho dožaduje navrhovateľ, a preto návrh vyhodnotil ako neprípustný a zamietol ho. Súd teda dobrovoľnosť v slobode združovania interpretoval aj ako absenciu povinnosti konať tak, ako bol pôvodný zámysel združenia pri koncipovaní svojich cieľov do stanov pri registrácii. Potvrdil tým ochranu slobody súkromno-právnych vzťahov v práve slobodne sa združovať, ktorá zahŕňa aj *právo nevyužiť svoje právo niečo robiť*. Tu vyžaruje prepojenie so štátnou mocou, ktorá v súčasnosti legislatívne ani inak od združenia nevyžaduje žiadne monitorovanie, dokladovanie, či vykazovanie svojich aktivít. Porovnanie do histórie či iných právnych poriadkov ukazuje, že toto nie je samozrejmä súčasť združovania, preto je potrebné osobitne si vážiť a chrániť taký prístup a samozrejme, dôsledne ho dodržiavať.

Najvyšší súd Slovenskej republiky tiež prispel k odlišeniu združenia od orgánu verejnej správy a deklaroval, že prieskum rozhodnutí či nečinnosti orgánov združenia nie je bez ďalšieho výkon správneho súdnictva.¹⁵⁴ Súd poukázal na rozlíšenie medzi združeniami, na ktoré je zákonom prenesený výkon časti verejnej moci a na tie, ktoré sú čisto súkromnoprávnymi subjektmi. Navrhovateľ sa domáhal, aby súd uložil odporcovi – občianskemu združeniu – povinnosť, aby orgán združenia konal a rozhodol. Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že návrh je neprípustný. Z odôvodnenia uznesenia vyplýva, že nie je možné preskúmať v správnom súdnictve rozhodnutia, činnosť alebo nečinnosť orgánov občianskeho združenia, pokiaľ ho nemožno považovať za orgán verejnej správy. Správnym orgánom môže byť za určitých okolností aj záujmové združenie, založené podľa zákona o združovaní občanov, avšak iba v prípade, ak mu zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. To, že združeniu alebo jeho orgánom vyplýva určitý postup pre konanie na podnet člena združenia z jeho stanov alebo organizačného a rokovacieho poriadku však neznamená, že ide o správne konanie a vydanie rozhodnutia v rámci správneho konania a jeho vrchnostenského oprávnenia v rámci zákonom prenesenej alebo zverenej delegovanej pôsobnosti konať a rozhodovať vo veciach verejnej správy. Svoju argumentáciu súd podporil aj odkazom na ustálenú judikatúru súdov Českej republiky.¹⁵⁵

Ku kultivácii sféry autonómneho priestoru združenia a interného pôsobenia predpisov združenia so zreteľom na ich zohľadnenie štátnymi orgánmi prispel tiež Ústavný súd Slovenskej republiky.¹⁵⁶ Ústavný súd Slovenskej republiky potvrdil povinnosť štátu rešpektovať interné predpisy združenia, keďže štát uznáva možnosť vytvoriť si interné predpisy združenia. Sťažovateľ – fyzická osoba a člen združenia namietal porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením krajského súdu. Ústavný súd Slovenskej republiky konštatoval, že „účelom čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je zaručiť prístup k súdu aj tomu, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu občianskeho združenia, ktoré považuje za nezákonné alebo odporujúce stanovám združenia za podmienky, že pre preskúmanie takéhoto

¹⁵⁴ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25. januára 2011, sp. zn. 4Sžnč/1/2010; vyjadrenie navrhovateľa, odporcu, ako aj súdu sú použité z odôvodnenia tohoto uznesenia.

¹⁵⁵ Uznesenie Městského soudu v Praze vo veci sp. zn. 28 Ca 91/94 a rozsudok Nejvyššího soudu ČR zo dňa 17. februára 1998, sp. zn. 3 Cdon 1177/96, ako aj nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. IV ÚS 9/98. In: odôvodnenie uznesenia NS SR sp. zn. 4Sžnč/1/2010; rozhodnutia sú dokladom právneho názoru, že prieskum rozhodnutí združenia (teda aj prípadná nečinnosť orgánov združenia podľa § 15 zákona o združovaní občanov) nie je výkonom správneho súdnictva, pretože nejde o výkon verejnej správy.

¹⁵⁶ Nález ÚS SR, sp. zn.: II ÚS 413/09-35.

rozhodnutia sú splnené predpoklady stanovené právnymi normami. Ústavné konformný výklad týchto predpokladov môže byť iba taký, ktorý umožní správne mu súdu poskytnúť účinnú (skutočnú), a nie iba iluzórnú ochranu právam fyzických osôb – členov občianskeho združenia (...) Tým, že demokratický štát umožňuje občianskym združeniam slobodne v medziach zákonov upraviť si svoje vnútorné pomery, zároveň deklaruje, že v prípade, ak takáto úprava vnútorných pomerov združenia – stanovenie práv a povinností jeho členov nie je v rozpore so zákonom, bude ju i rešpektovať, a v prípade, ak dôjde k porušeniu práv členov postupom orgánu združenia, ktorý je nezákonný alebo odporuje stanovám združenia, demokratický štát sa prostredníctvom rozhodnutia súdov zaväzuje poskytnúť takémuto členovi združenia i súdnu ochranu, a to všetko v záujme naplnenia základného práva jeho občanov na slobodné združovanie sa v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeníach. Súčasťou týchto povinností štátu je potom aj povinnosť rešpektovať v medziach zákonov prijatú vnútornú úpravu pomerov združenia vrátane úpravy postupu konania disciplinárneho vedeného orgánom združenia proti jeho členovi za porušenie takto členovi stanovených povinností.“ Tým, že odvolací súd vnútorné predpisy vzal na vedomie, ale ich obsah nevzal do úvahy, „...poprel oprávnenie občianskeho združenia vnútorným predpisom si upraviť vlastné pomery záväzným spôsobom, a takto stanoviť i práva a povinnosti svojich členov.“¹⁵⁷

Súdna ochrana člena združenia a člena politickej strany. Princíp oddelenosti združení od štátu v sebe zahŕňa aj skutočnosť, že orgány štátu môžu vstúpiť do výkonu práva slobodne sa združovať i do života združenia len v zákonom predpokladaných prípadoch (napr. odmietnutie zaregistrovania a rozpustenie združenia).

Legálnym vstupom orgánov štátu do vnútorného priestoru združení je aj tzv. súdna ochrana člena združenia. Podľa § 15 ods. 1 zákona o združovaní občanov – ak člen združenia považuje rozhodnutie niektorého z jeho orgánov, proti ktorému už nemožno podľa stanov podať opravný prostriedok, za nezákonné alebo odporujúce stanovám, môže do 30 dní odo dňa, keď sa o ňom dozvedel, najneskôr však do 6 mesiacov od rozhodnutia požiadať okresný súd o jeho preskúmanie. Interpretácia takejto súdnej ochrany v spolkových veciach je na Slovensku veľmi úzko spájaná s vývojom v Českej republike pre spoločnú právnu minulosť. Prax postupne priniesla prípady, keď označenie *súdnej ochrany člena združenia* nebolo celkom postačujúce, pretože spory začali vychádzať nad rámec uvedeného vymedzenia.¹⁵⁸

V súčasnosti je rozhodovacia činnosť slovenských súdov vo veciach vnútorného života združení výrazne prepájaná zákonnou úpravou súdnej ochrany člena s celkovým charakterom práva slobodne sa združovať v združeníach upraveného ústavne i v medzinárodných dohovorech a aj rozhodovacou činnosťou najmä Európskeho súdu pre ľudské práva a vo všeobecnosti aj právom na súdnu ochranu a spravodlivý proces. Zložitnosť posudzovania vyplýva zo súkromnoprávneho i verejnoprávneho charakteru združení a ich autonómneho priestoru.

Spolkové žaloby sa riešia v civilnom konaní.¹⁵⁹ Interpretácia spomínaného § 15 postupne priniesla extenzívny výklad. Rozmanitosť sporov a ich finančná náročnosť priniesla aj ďalšie

¹⁵⁷ Citácie sú z odôvodnenia nálezu ÚS SR sp. zn. II ÚS 413/09-35.

¹⁵⁸ Najvyšší súd Českej republiky v uzneseniach zo dňa 9. mája 2000, sp. zn. 29 Cdo 2890/99, a zo dňa 23. novembra 2005, sp. zn. 28 Cdo 1018/2005, priznal aktívnu vecnú legitímáciu na podanie určovacej žaloby podľa § 15 ods. 1 zákona č. 83/1990 Zb. osobe, ktorá už nebola v čase podania žaloby členom združenia; šlo však o taký právny vzťah, ktorý sa ho bezprostredne dotýkal (nároky z majetkového vyporiadania žalovaného so žalobcom ako bývalým členom občianskeho združenia). Sporná bola existencia členstva, nebolo rozhodnutia v rozpore so zákonom, napriek tomu sa navrhovateľ proti konaniu/nekonaniu združenia bránil na súde.

¹⁵⁹ Porovnaj napríklad TELEČ, I.: Spolkové právo. Praha : C. H. Beck 1998, s. 157; DAVID, L.: Na hraniciach práva. Soudcovské eseje, Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2012, s. 92; DAVID, L. – ÍLKOVÁ, J. – PODIVÍ-

prípustné žaloby: napríklad žaloba na určenie členstva v spolku, žaloba na plnenie,¹⁶⁰ vývoj zaznamenala interpretácia aktívnej vecnej legitímácie v spolkových žalobách, rozširovanie žalobných petítov, oprávnenosť súdu interpretovať interné predpisy združenia, ktoré vykladajú obsah stanov a iné.¹⁶¹

V českom prostredí sa v rozširovaní okruhu prípustných žalôb (okrem žaloby člena združenia) postupne formulovali kritériá ich ohraničenia. Z interných sporov sú prípustné žaloby, pokiaľ s ohľadom na spolkovú autonómiu vyhovujú nasledovným podmienkam: predchádzajúce zmierovacie konanie – vzniknutá ujma žalobcovi (materiálna, osobnostná) – vysoká intenzita naplnenia – protiprávnosť tvrdeného konania druhej strany (rozpor so zákonom, stanovami) – spoločenský záujem na prejednaní veci.¹⁶² Zároveň treba dodať, že kritériá nemusia byť splnené kumulatívne a výpočet je otvorený.¹⁶³ Popritom je potrebné zachovať zdržanlivosť súdu, aby súd neriešil každé sporné rozhodnutie združenia a aby sa súd nestal „akýmsi dozorcom nad spolkovým dianím.“ Taktiež je dôležité k problému pristúpiť individuálne, hoci aj s ohľadom na prípadné dôsledky súdneho rozhodnutia.¹⁶⁴

Súdna ochrana člena politickej strany je upravená v § 19 zákona č. 85/2005 Z. z. čiastočne obdobne ako v prípade združenia: *Ak člen strany považuje rozhodnutie orgánu strany za nezákonné alebo odporujúce stanovám, môže do 30 dní od prijatia takéhoto rozhodnutia požiadať krajský súd o jeho preskúmanie. Právoplatné rozhodnutie doručí krajský súd Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky. Také podanie člena strany doručené ministerstvu nemá právne účinky, iba sa založí do zbierky listín.*¹⁶⁵ Aj keď možno tento spôsob súdnej ochrany nájsť priradený k pozitívnemu enumeratívemu výpočtu v komentári k § 250l Občianskeho súdneho poriadku,¹⁶⁶ teda k rozhodovaniu o opravných prostriedkoch proti správny orgánom, nie je také zaradenie celkom bez komplikácií. Využívajúc odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu Českej republiky, treba uviesť, že „... nie je (...) možné povedať, že by civilné súdy nemali vo všeobecnosti právomoc prejednávajúť a rozhodovať veci týkajúce sa politických strán a hnutí (...) vzhľadom k postaveniu a činnosti oblastnej rady (politickej strany, pozn. autorky) nemá rozhodovanie o jej zložení súkromnoprávny charakter – ten by bol oprávnené priznaný napríklad zamestnaneckému vzťahu medzi členom politickej strany

NOVÁ, M.: Přehled judikatury, Soudní ochrana člena spolku, církve a politické strany. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2011, s. 11 a nasl.

¹⁶⁰ Porovnaj napríklad DAVID, L.: Na hranicích práva, Soudcovské eseje. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2012, s. 92.

¹⁶¹ Napríklad žaloby sa domáha nečlen – rozsudok NS ČR, sp. zn. 28 Cdo 2750/2005; sp. zn. 28 Cdo 2865/2006; právo člena na súdnu ochranu v prípade porušenia svojho základného práva iným konaním, ako rozhodnutím orgánu združenia – nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn.: III. ÚS 2542/2007, aktívna legitímácia nepatrí organizačnej jednotke združenia – NS ČR sp. zn. 28 Cdo 197/2005. Zo slovenského prostredia napríklad vlastníik pozemkov patriacich do poľovného revíru – nečlen združenia – sa uchádzal o členstvo v poľovníckom združení, a to určením – nahradením vôle združenia súdnym rozhodnutím – pozri uznesenie ÚS SR IV. ÚS 415/2010-16. Pozri aj DAVID, L – BÍLKOVÁ, J. – PODIVÍNOVÁ, M.: Přehled judikatury, Soudní ochrana člena spolku, církve a politické strany. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2011.

¹⁶² Porovnaj napríklad NS ČR sp. zn. 28 Cdo 2916/2006.

¹⁶³ Porovnaj rozsudok NS ČR sp. zn. 28 Cdo 2304/2011.

¹⁶⁴ Rozsudok NS ČR sp. zn. 28 Cdo 2304/2011. K úvahám o teleologickej redukcii v spolkových žalobách pozri tiež DAVID, L.: Na hranicích práva. Soudcovské eseje, Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2012, s. 102 a nasl.; V Českej republike právnú úpravu spolkov a súdnej ochrany zahŕňa nový Občiansky zákonník, účinný od 1. januára.2014, § 242, § 258 – § 261.

¹⁶⁵ Ustanovenie § 19 zákona č. 85/2005 Z. z.

¹⁶⁶ Porovnaj napríklad ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, s. 787. Taktiež sa tu uvádza, že „... z uvedených zákonných ustanovení potom pramenia aj niektoré procesné postupy, ktoré môžu vyvolávať pochybnosti (napr. možnosť preskúmania rozhodnutia niektorého z orgánov združenia, proti ktorému už nemožno podať opravný prostriedok, okresným súdom).“

a touto stranou...“.¹⁶⁷ Možno len dodať, že bude na individuálnom posúdení prípadu, či pôjde o konanie správne alebo civilné, hoci čoskoro účinná úprava predznamenáva správne súdnictvo.¹⁶⁸

Z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky možno uviesť prípad, kedy súd odmietol sťažnosť pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie. Išlo o sťažovateľov, ktorí v sťažnosti uviedli, „že písomným podaním z 10. marca 2008 generálny sekretár politickej strany SDKÚ-DS im jednotlivo oznámil, že v prílohe im zasiela uznesenie Prezídia SDKÚ-DS z 8. marca 2008, ktoré ich v zmysle (...) stanov SDKÚ-DS pozbavilo výkonu práv člena SDKÚ-DS až do právoplatného rozhodnutia Súdu SDKÚ-DS, (...) za úmyselné porušovanie politickej zodpovednosti (...) a ktoré je súčasne návrhom na začatie konania o ich vylúčení z politickej strany.“¹⁶⁹ Súd uviedol, že „...samotné politické strany a politické hnutia nemajú postavenie orgánov verejnej moci, ktorým by ústava alebo zákony priznávali právomoc autoritatívnym spôsobom rozhodovať o právach a povinnostiach iných osôb, ale majú postavenie právnických osôb. Z tohto dôvodu sa na postavenie a konanie politických strán (...) nevzťahuje ani ústavný režim zakotvený v čl. 2 ods. 2 ústavy, ako na iné orgány verejnej moci, ale spadajú pod ústavný režim vyjadrený v čl. 2 ods. 3 ústavy tak, ako iné fyzické osoby, resp. právnické osoby, ktoré nedisponujú štátnou (verejnou) mocou. Uvedenému plne zodpovedá aj ústavná úprava obsiahnutá v čl. 29 ods. 4, podľa ktorej sú politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia oddelené od štátu. (...) politické strany (...) nedisponujú štátnou, resp. verejnou mocou, a preto ani nemôžu mať postavenie orgánov verejnej moci. (...) Nad rámec uvedeného odôvodnenia ústavný súd poukazuje na § 19 ods. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. (...), podľa ktorého ak člen strany považuje rozhodnutie orgánu strany za nezákonné alebo odporujúce stanovám, môže do 30 dní od prijatia takéhoto rozhodnutia požiadať krajský súd o jeho preskúmanie. Ústavný súd by preto, odhliadnuc od právnej povahy odporcu v tomto konaní, v žiadnom prípade nemohol akceptovať tvrdenie sťažovateľov, že „... jediným orgánom príslušným na prejednanie sťažnosti (...) je ústavný súd.“ Súd sa však nevyjadril, či by dané konanie bolo civilným, alebo správnym.

3.5. Právo účasti na správe verejných vecí

3.5.1. Právo účasti na správe verejných vecí jako základní právo

Zapojení širokého okruhu osob do správy veřejných záležitostí představuje jednu z podstatných podmínek fungování demokratického právního státu, která doplňuje tradiční model státu vybudovaného na systému dělby moci a neomezuje občany jen na možnost účastnit se jednou za několik let voleb do zákonodárneho sboru, případně do orgánů územní samosprávy. Účast veřejnosti na správě společných záležitostí představuje realizaci jejich základního práva, ale je i předpokladem vytváření pocitu sounáležitosti občanů se státem a veřejnými institucemi.

¹⁶⁷ Rozsudok NS ČR, sp. zn. 28Cdo 3373/2009.

¹⁶⁸ Súdnu ochranu člena upravuje od 1. júla 2016 zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, Piata hlava: Konania vo veciach politických práv, Prvý diel: Konanie vo veciach registrácie politických strán – § 375 ods. 4: Žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že rozhodnutie orgánu politickej strany je nezákonné alebo odporujúce stanovám; § 377 – § 379 žalobcom je člen strany, žalovaným je politická strana a žaloba musí byť podaná v lehote 30 dní od prijatia napadnutého rozhodnutia orgánu politickej strany.

¹⁶⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 15/09-38.

Základní právo podílet se na správě veřejných věcí stanoví čl. 21 Listiny základních práv a svobod,¹⁷⁰ když odst. 1 uvádí: „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“ *Podílem na správě věcí veřejných* lze rozumět podíl na rozhodování záležitostí státu a dalších veřejných institucí, zejména územních samosprávných celků, především volbou členů zákonodárného sboru, zastupitelstev územních samosprávných celků, případně volbou i představitelů výkonné moci a samosprávných celků, dále přímým rozhodováním občanů především ve formě referend na různé územní úrovni, ale i další formy zapojení občanů, které mohou spoluovlivňovat výkon veřejné moci, a to moci zákonodárné a výkonné, a výkon veřejné samosprávy. Podíl na správě veřejných věcí však nemůže znamenat zasahování do veškeré státní moci, když takto nelze zasahovat do nezávislosti moci soudní jako jednoho z druhů moci státu.

Čl. 21 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod stanoví základní pravidla pro realizaci voleb zástupců občanů, a to v odst. 2 pravidlo, že se volby musí konat ve lhůtách nepřesahující pravidelná volební období (pravidlo „vlády času“ jako jeden z principů právního státu),¹⁷¹ odst. 3 vyslovuje požadavek, aby volební právo bylo všeobecné, rovné, vykonávané tajným hlasováním, s tím, že podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.¹⁷² Ústavní úprava voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků (obcí a krajů) v České republice je upravena jinde, a to speciálně v čl. 102 Ústavy České republiky (odst. 1: „Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.“, odst. 3: „Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.“).

Text čl. 21 Listiny základních práv a svobod v posledním odst. 4 vyslovuje požadavek rovnosti občanů v přístupu k veřejným funkcím: „Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“ I to je jednou z podmínek reálného zabezpečení správy věcí veřejných osobami, které si za tím účelem přímo či nepřímo „zvolili“ občané. Obsah tohoto práva se přitom netýká jen rovného, nediskriminačního přístupu k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce.¹⁷³

Původní znění čl. 30 Ústavy Slovenské republiky obsahovalo identický text základního práva jako čl. 21 Listiny základních práv a svobod, ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z. však byla do čl. 30 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky doplněna věta rozšiřující volební právo do orgánů územní samosprávy i pro cizince s trvalým pobytem na území Slovenské republiky: „Cudzinci s trvalým pobytem na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.“ V čl. 69 odst. 2, 3, 5 a 6 pak stanoví Ústava Slovenské republiky pravidla pro konání voleb poslanců obecních zastupitelstev, starostů obcí, poslanců zastupitelstev vyšších územních celků a předsedů vyšších územních celků, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním, na čtyřleté období, obyvateli obce, kteří mají na území obce trvalý pobyt, resp. obyvateli, kteří mají trvalý pobyt v územním obvodu vyššího územního celku, s tím, že se připouští, za podmínek zákona, odvolání starostů obcí a předsedů vyšších územních celků před skončením volebního období.

¹⁷⁰ Čl. 30 Ústavy Slovenské republiky obsahuje shodný text jako čl. 21 Listiny.

¹⁷¹ Srov. ŠIMÍČEK, V. in WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, s. 500.

¹⁷² Je zajímavé, že čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 30 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky, která tento text převzala, neobsahuje požadavek, aby volební právo bylo „přímé“

¹⁷³ Srov. nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. II. ÚS 53/06 z 12. 9. 2006.

Právo občanů účastnit se správy veřejných věcí se realizuje vícero způsoby, přičemž výrazně se tato účast projevuje v podmínkách územní samosprávy. Další text rozebírá otázky možnosti přímé účasti občanů při rozhodování ve věcech územní samosprávy ve formě lokálních referend, otázku okruhu osob s volebním právem do orgánů územních samosprávných celků a další formy účasti občanů při spravování místních a regionálních záležitostí.

3.5.2. Lokální referenda

Referendum představuje základní způsob přímého výkonu státní nebo jiné veřejné moci občany. Referendum spočívá v *rozhodování o položené otázce týkající se veřejných záležitostí občanů (obyvatelstvem)*, a to buď na území celého státu (*celostátní referendum*), nebo na území územních samosprávných celků (*lokální referendum*, např. obecní či krajské). Referendum může být *obligatorní* (ústavou či zákonem předepsané jako povinný způsob rozhodnutí o nějaké otázce), nebo *fakultativní* (možný způsob, jak o otázce nějaké veřejné záležitosti rozhodnout). Vedle referenda, jehož výsledek může rozhodovat, tedy může znamenat přímý podíl občanů na výkonu státní či jiné veřejné moci, vedle *rozhodovacího referenda*, mohou být i *referenda konzultativní*, jejichž výsledkem může být doporučení orgánu vykonávajícímu státní (veřejnou) moc, jak postupovat v jeho rozhodování. Přímým rozhodováním občanů se však rozumí případy rozhodovacího referenda.¹⁷⁴

V podmínkách České republiky nemá instituce referenda umožňujícího rozhodnout v záležitostech výkonu státní moci při *neexistenci zvláštního ústavního zákona* ústavní oporu. Ústava ČR v čl. 2 odst. 2 stanoví, že „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“ Zvláštním ústavním zákonem, který se týkal referenda o výkonu státní moci, byl dosud pouze ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, na který navazoval zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda).

Jiná je situace ohledně možnosti konání referend v rámci územních samosprávných celků. Dřívější federální ústavní úprava – Ústava České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění ústavního zákona č. 294/1990 Sb. – obsahovala v čl. 86 odst. 3, který se týkal samosprávy na úrovni obcí, formulaci: „O věcech místní samosprávy rozhodují občanů na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce.“ Pro možnost *rozhodování* na obecních shromážděních byl ústavodárce v roce 1990 zřejmě inspirován takovým institutem ze zahraničních úprav, nicméně v podmínkách České republiky nebyla pravidla obecních shromáždění zákonem provedena.¹⁷⁵ Ohledně místního referenda však byl přijat zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu,¹⁷⁶ zákonná úprava místního referenda tedy existovala.

Ústava České republiky č. 1/1993 Sb. v hlavě sedmé, věnované územní samosprávě, a ani na jiném místě, o místním referendu či jiné přímé formě rozhodování občanů ve věcech

¹⁷⁴ Srov. SLÁDEČEK, V. in SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck 2007, s. 18.

¹⁷⁵ Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ve znění pozdějších předpisů, upravuje „verejnú zhromaždenie obyvateľov obce“, které však nemá rozhodovací, ale konzultativní funkci.

¹⁷⁶ Pozdějším zákonem č. 152/1994 Sb. byla z názvu zákona č. 298/1992 Sb. vypuštěna slova „o volbách do zastupitelstev v obcích a“ a jeho název tedy zněl „zákon o místním referendu“

samosprávy se nezmiňuje. Výslovně však čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky uvádí, že „Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.“, čl. 101 odst. 2: „Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.“, a čl. 104 odst. 2: „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.“ *Při striktním pohledu nevytvořil ústavodárce při přijímání Ústavy České republiky prostor pro přímé rozhodování občanů ve věcech samosprávy, když toto rozhodování bylo ústavně svěřeno zastupitelstvům územních samosprávných celků.*¹⁷⁷

Ústava České republiky se v tomto směru výrazně odlišila od předtím vyhlášené Ústavy Slovenské republiky, přijaté ústavním zákonem Slovenské národní rady č. 460/1992 Sb.: podle původního znění čl. 67 věty druhé „Územní samospráva se uskutečňuje na shromážděních obyvatel obce, místním referendem nebo prostřednictvím orgánů obce.“, s tím, že podle čl. 69 odst. 1 původního znění Ústavy Slovenské republiky jsou orgány obce obecní zastupitelstvo a starosta obce. Slovenský ústavodárce v otázce možnosti přímé účasti občanů (obyvatel) obce při rozhodování ve věcech samosprávy v podstatě převzal v té době existující existující ustanovení čl. 86 odst. 3 Ústavy ČSFR (viz výše). Současné platné znění čl. 67 odst. 1 Ústavy SR, s ohledem na samosprávu tvořenou i vyššími územními celky, uvádí: „Územní samospráva se uskutečňuje na shromážděních obyvatel obce, místním referendem, referendem na území vyšších územních celků, orgány obce nebo orgány vyššího územního celku. Způsob provádění místního referenda a referenda na území vyššího územního celku stanoví zákon.“ Ze slovenské ústavní úpravy tedy jasně vyplývá možnost konat referenda na úrovni samosprávných celků, v případě obcí též shromáždění obyvatel, jako formy uskutečňování územní samosprávy, způsobem stanoveným zákonem.

Pro srovnání lze odkázat i na *německou úpravu*, která se staví z historických a doktrinálních důvodů obezřetně k možnosti přímé demokracie, a její přípustnost na obecní úrovni je dána tím, že tuto variantu připouští čl. 28 odst. 1 věta čtvrtá Základního zákona Spolkové republiky Německo:¹⁷⁸ „V obcích může být na místo voleného sboru obecní shromáždění.“¹⁷⁹ Existenci takových obecních shromáždění připouští pro malé obce za podmínek zákona i čl. 72 odst. 2 Ústavy země Bádensko-Württenbersko.¹⁸⁰ I platné znění čl. 117 odst. 8 *rakouské ústavy*¹⁸¹ se výslovně věnuje možnosti přímého rozhodování osob oprávněných ve věcech samostatné působnosti obcí, za podmínek stanovených zemským zákonem.

Stanoví-li ústavní úprava, že ve věcech samosprávy rozhoduje určitý orgán (volené zastupitelstvo, případně i orgán jiný), a chce-li výjimku z tohoto pravidla a připustit přímou formu rozhodování občany (obyvateli) územních celků, měla by to v normativním textu vyjádřit. Český ústavodárce to při přijetí Ústavy ČR v roce 1992 neučinil, na rozdíl od ústavodárce slovenského. Ovšem česká ústavní praxe nešla ve snaze o prosazení možnosti přímého rozhodování formou referenda na místní úrovni cestou změny či doplnění Ústavy České republiky, ale *interpretací čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod*, které je také součástí ústavního pořádku České republiky. Judikatura Ústavního soudu ČR konání referenda na lokální (v rámci územních samosprávných celků) připouští, *za podmínky, že tuto možnost rozhodování občanů připouští „běžný zákon“*;¹⁸² na rozdíl od případu, kdy by

¹⁷⁷ K problému ústavnosti místního referenda v České republice viz např. MIKULE, V. in Kolektiv: Obec – postavení, správa, činnost. Praha : ISV, 1996, s. 63; MIKULE, V. in SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 856.

¹⁷⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, z 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1).

¹⁷⁹ In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

¹⁸⁰ Verfassung des Landes Baden-Württemberg, z 11. 11. 1953 (GBl. S. 173).

¹⁸¹ Bundes-Verfassungsgesetz, z 10. 11. 1920.

¹⁸² Srov. např. usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 641/2000 z 25. 4. 2001.

mělo být referendum v záležitosti výkonu „státní moci“, které by vyžadovalo připuštění ústavním zákonem (srov. čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky). Podle Ústavního soudu České republiky za podmínek stanovených zákonem lze – vzhledem k čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – referendum ve věcech náležejících do územní samosprávy konat, *existuje subjektivní veřejné právo iniciovat místní referendum*, které sice samo o sobě nepoživá ochrany podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (tak jako účast na již vyhlášeném referendu), je však *možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem* v intencích čl. 36 odst. 1, odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹⁸³

Zákonnou úpravu konání místního referenda představuje v současnosti *zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu* a o změně některých zákonů. Místní referendum podle něho lze konat na území obce (včetně statutárního města a hlavního města Prahy), v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy, a rovněž i na území části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem, stanoví-li tak zvláštní zákon [to se jedná o případ místního referenda o oddělení části obce, které se koná na území části obce, která se chce oddělit – srov. § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. O jiných otázkách lze konat místní referendum jen na území celé obce, popř. městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy.¹⁸⁴

Místní referendum se koná, jestliže ho vyhlásí zastupitelstvo obce (případně městského obvodu nebo městské části), které se na tom samo usnese, nebo jestliže ho vyhlásí zastupitelstvo na základě návrhu přípravného výboru pro konání místního referenda, pokud návrh na konání místního referenda podpořilo svým podpisem příslušné kvórum oprávněných osob.¹⁸⁵

Návrh přípravného výboru na konání místního referenda, spolu s přílohou (podpisovou listinou s očíslovanými podpisovými archy) překládá přípravný výbor obecnímu úřadu či jinému příslušnému úřadu, který přezkoumá náležitosti návrhu na konání místního referenda z formálních hledisek. Obecní úřad zkoumá, zda má návrh náležitosti podle zákona, v případě nedostatků vyzve zmocněnce přípravného výboru k jejich odstranění. Bezvadný návrh přípravného výboru na vyhlášení místního referenda, tedy návrh, u něhož neshledá úřad městské části nedostatky, návrh, u něhož byly odstraněny vytčené nedostatky nebo návrh, který se považuje za bezvadný v důsledku marného uplynutí lhůty 30 dnů od podání návrhu k vyrozumění zmocněnce o tom, že návrh nemá nedostatky, nebo k výzvě k odstranění nedostatků, předloží rada obce k projednání zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání.¹⁸⁶

V místním referendu se rozhoduje formou odpovědi slovem „ano“ nebo „ne“ na jednoznačně položenou otázku týkající se samostatné působnosti. Referendem nelze rozhodovat o těch otázkách patřících do samostatné působnosti, o nichž to stanoví zákon (např. o místních poplatcích, o rozpočtu obce, o zřízení nebo zrušení orgánů obce, o volbě a odvolání starosty, dalších členů zastupitelstva, členů jiných orgánů, o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky, atd.). Referendum je vyloučeno rovněž tehdy, že by otázka položená v referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.¹⁸⁷

¹⁸³ Viz např. náleží Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 4908/12 z 9. 1. 2013.

¹⁸⁴ Srov. usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. III. ÚS 440/12 z 26. 11. 2013.

¹⁸⁵ Srov. § 8 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹⁸⁶ Srov. § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹⁸⁷ Srov. § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

Přípravný výbor má v případě, že nesouhlasí s výzvou obecního úřadu (jiného příslušného úřadu) k odstranění vad návrhu, nebo zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného návrhu na vyhlášení referenda nebo rozhodlo na základě takového návrhu o tom, že místní referendum nevyhlásí, právo domáhat se *ochrany u krajského soudu* rozhodujícího ve věcech správního soudnictví. Soud může určit – v případě důvodného nesouhlasu přípravného výboru s výzvou obecního úřadu k odstranění vad návrhu na konání místního referenda – že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky;¹⁸⁸ v takovém případě by pak zastupitelstvo obce rozhodovalo o návrhu na vyhlášení referenda. V případě, že zastupitelstvo nerozhodne o návrhu na vyhlášení referenda nebo rozhodne, že ho nevyhlásí, v případě důvodného návrhu přípravného výboru *soud sám usnesením vyhlásí místní referendum* (a nahradí tak rozhodnutí příslušného zastupitelstva).¹⁸⁹

Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.¹⁹⁰ Zákon připouští, aby v jednom návrhu na vyhlášení místního referenda bylo více otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu [srov. § 10 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu]. Zastupitelstvo, které bude posuzovat přípustnost otázek navržených k vyhlášení místního referenda, by pak mělo rozhodovat postupně o jednotlivých navržených otázkách a analogicky s § 16 odst. 1 zákona o místním referendu o společném konání místního referenda zkoumat, zda v pořadí další navržená otázka není obsahově stejná, nebo se naopak obsahově nevylučuje s otázkou v pořadí předcházející, ke které by zastupitelstvo místní referendum vyhlásilo. K takovýmto dalším navrženým otázkám by nemělo být místní referendum vyhlášeno.

K platnosti rozhodnutí otázky referendem se vyžaduje účast alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob; rozhodnutí je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Zvláštním případem je rozhodování o sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce: rozhodnutí je v těchto případech přijato, hlasovalo-li pro ně nadpoloviční většina všech oprávněných osob.¹⁹¹

Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo a další orgány obce *závazné*.¹⁹² Zákon nestanoví žádná pravidla pro možnost nahrazení takového rozhodnutí, což by se mohlo týkat zejména situací rozhodnutí, která by zavazovala orgány obce k určitému způsobu budoucího chování v delším časovém horizontu. Po 24 měsících od platného rozhodnutí v místním referendu by ale mohlo být zastupitelstvem vyhlášeno nové místní referendum.

Pravidla konání krajského referenda stanoví *zákon č. 188/2010 Sb., o krajském referendu* a o změně některých zákonů (nepoužije se pro referendum na území hlavního města Prahy, pro které platí zákon o místním referendu). Podmínky konání krajského referenda odpovídají podmínkám pro konání referenda místního, s tím, že by se případné krajské referendum konalo na celém jeho území. Zatím v České republice žádné krajské referendum neproběhlo.

¹⁸⁸ Srov. § 57 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a § 91a odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁸⁹ Srov. § 57 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁹⁰ § 13 odst. 3 posl. věta zákona o místním referendu.

¹⁹¹ Srov. § 48 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹⁹² § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

3.5.3. Volební právo do orgánů územních samosprávných celků

Účast občanů na správě věcí veřejných volbou svých zástupců se realizuje prostřednictvím voleb na základě všeobecného a rovného volebního práva, v podmínkách ČR, SR, ale i řady jiných zemích též s atributem přímého, když jsou občany voleni přímo jejich zástupci do rozhodovacích orgánů, nikoli volitelé, jako je tomu např. při volbách prezidenta USA. V případě voleb do orgánů územních samosprávných celků se lze setkat s *odklonem od modelu*, kdy podmínkou práva volit (*aktivní volební právo*) a být volen (*pasivní volební právo*) je vedle členského vztahu k územnímu samosprávnému celku *rovněž občanství státu*, v němž se nachází územní samosprávný celek. Vztah osoby k územnímu samosprávnému celku, založený na pobytu v něm, bez ohledu na státní příslušnost osoby, zakládá, v rámci evropského prostoru, i volební právo do orgánů základních územních samosprávných celků, někdy i do orgánů samosprávných celků vyšších.

Podle čl. 40 Listiny *základních práv Evropské unie* (2010/C 83/02) má *každý občan EU právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště*, za stejných podmínek jako státní příslušník tohoto státu. Pravidla, podle kterých občané EU, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mohou v „obecních volbách“ vykonávat právo volit a být volen, stanoví *Směrnice Rady 94/80/ES z 19. 12. 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky*. Podle čl. 3 této Směrnice každá osoba, která k rozhodnému dni je občanem Evropské unie a není státním příslušníkem členského státu bydliště, ale splňuje podmínky, které členský stát bydliště stanoví pro právo volit a být volen vlastním státním příslušníkům, má právo volit a být volena v obecních volbách v tomto členském státu v souladu s touto směrnicí.

„*Obecními volbami*“ podle čl. 2 odst. 1 písm. b) cit. Směrnice jsou volby, které se konají na základě přímého, všeobecného volebního práva a jsou v nich voleni členové zastupitelského sboru a případně, podle právních předpisů každého členského státu, předseda a členové výkonného orgánu základního územního samosprávného celku; „*základním územním samosprávným celkem*“ se podle čl. 2 odst. 1 písm. a) Směrnice rozumí správní jednotky uvedené v příloze, které mají v souladu s právními předpisy každého členského státu orgány volené na základě přímého a všeobecného volebního práva a jsou příslušné, na základní úrovni politického a správního uspořádání, spravovat na vlastní odpovědnost některé místní záležitosti. Podle přílohy Směrnice se tato Směrnice týká:

– *v podmínkách ČR voleb do zastupitelstva obce*, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy (samozřejmě i zastupitelstva hlavního města Prahy, neboť hlavní město Praha je obcí);

– *v podmínkách SR voleb samosprávy obce* (obce, města, hlavního města Slovenské republiky Bratislava, města Košice, městské části hlavního města Slovenské republiky Bratislavy, městské části města Košice) *a samosprávy vyššího územního celku* (samosprávného kraje),

Všeobecné volby do orgánů územních samosprávných celků v ČR se týkají voleb do jejich zastupitelstev. Právo volit do zastupitelstva obce § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, má občan obce, za předpokladu, že jde o státního občana ČR, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let a je-li v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu, a státní občan jiného státu, za stejné podmínky věku, je-li přihlášen v obci k trvalému pobytu a jemuž přiznává právo volit mezinárodní úmluva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena ve

Sbírace mezinárodních smluv. Překážkami výkonu volebního práva (§ 4 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí) jsou zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva (dle podmínek občanského zákoníku), zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí. Právo být volen členem zastupitelstva obce má podle § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí má každý volič, který má právo volit do příslušného zastupitelstva, u kterého není překážka výkonu volebního práva z důvodu výkonu trestu odnětí svobody nebo omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva. Do zastupitelstva obce může kandidovat i občan mladší 18 let, dosáhne-li nejméně tuto věkovou hranici v den voleb, popř. alespoň v druhý den voleb.

Ust. § 4 odst. 1 českého zákona o volbách do zastupitelstev obcí neomezuje možné volební právo státních občanů jiných států na občany členských států EU, ale připouští takovou variantu za podmínky, stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva. Co se ovšem týká *požadavku trvalého pobytu v obci* v případě občana některého členského státu EU, je třeba porovnat institut trvalého pobytu občana ČR podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), který má jen evidenční význam,¹⁹³ s institutem trvalého pobytu v případě cizinců, který má jiný obsah. Povolení k trvalému pobytu vydá Ministerstvo vnitra cizinci – občanovi EU podle § 87g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, upravuje pobyt cizinců, zásadně až po několikaletém nepřetržitém pobytu na území ČR, takže *trvalý pobyt občana EU nemá jen evidenční povahu*, jako je tomu v případě trvalého pobytu občana ČR podle zákona o evidenci obyvatel. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, upravuje pobyt cizinců – občanů EU – na území ČR, tedy možnost jejich bydliště na území ČR, formou *přechodného pobytu* (§ 89a an. zákona č. 326/1999 Sb.) a na základě *povolení k trvalému pobytu* (§ 87g an. zákona č. 326/1999 Sb.). *Obě tyto formy pobytu znamenají pro občana EU bydliště* na území obce v ČR, a při přímém použití práva EU zakládají pro občany EU aktivní a pasivní volební právo do zastupitelstev obce za stejných podmínek, jako je tomu u občanů ČR.

Starostové obcí, resp. primátoři statutárních měst a primátor hlavního města Prahy nejsou voleni ve všeobecných volbách, ale volí je příslušná zastupitelstva. Pravidla cit. Směrnice se na volby starostů proto nevztahují. Starostou a místostarostou obce, primátorem a náměstkem primátora statutárního města může být podle 103 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jen ten člen zastupitelstva, který je občanem ČR.

Podmínkou pro aktivní a pasivní *volební právo do zastupitelstva kraje* je podle zákona č. 131/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, státní občanství ČR. Z vnitrostátního práva ani z práva EU nevyplývá možnost, aby toto volební právo vykonával cizinec – občan EU, byť s bydlištěm na území ČR a kraje.¹⁹⁴

Na rozdíl od České republiky má je na *Slovensku* právo volit a být volen do orgánů samosprávy, a to jak obcí, tak i vyšších územních celků, pro cizince s trvalým pobytem na území Slovenské republiky zakotveno přímo v ústavě, a to v čl. čl. 30 odst. 1 druhé větě

¹⁹³ § 10 odst. 1 věta první zákona č. 133/2000 Sb.: „*Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání.*“

¹⁹⁴ V některých členských státech Evropské unie naproti tomu volební právo pro občany jiných členských států Evropské unie i do vyšších územních samosprávných celků, v nichž mají bydliště, existuje – viz např. čl. 28 odst. 1 věta třetí Základního zákona SRN.

Ústavy SR,¹⁹⁵ podle níž cizinci s trvalým pobytem na území Slovenské republiky mají právo volit a být voleni do orgánů samosprávy obcí a do orgánů samosprávy vyšších územních samosprávných celků. Toto volební právo se týká voleb poslanců obecních zastupitelstev, starostů obcí, poslanců vyšších územních celků a předsedů vyšších územních celků, tedy ústavně vymezených orgánů obcí a vyšších územních celků (viz čl. 69 Ústavy Slovenské republiky).

3.5.4. Další formy účasti veřejnosti na správě místních a regionálních záležitostí

Zejména v podmínkách územních samosprávných celků vyplývá ze zákonné úpravy, vedle možnosti realizovat se ve všeobecných volbách do zastupitelských orgánů (v podmínkách Slovenské republiky i všeobecných volbách představitelů výkonné moci v obcích a samosprávných krajích) a případně v místním či krajském referendu, i další formy účasti občanů na správě věcí veřejných. Podíl občanů na spravování lokálních záležitostí se v porovnání s podílem na vyřizování záležitostí celostátního významu projevuje podstatně výrazněji. Tyto formy zapojení občanů sice nevedou přímo k závaznému rozhodování o záležitostech týkajících se samosprávných celků, ale ve svých důsledcích mohou rozhodovací činnost příslušných orgánů ovlivnit.

a) Orgány územních samosprávných celků mohou dle podmínek zákona zřizovat *poradní orgány*, označované i jako iniciativní, kontrolní, které mohou projednávat věci v působnosti orgánů územních samosprávných celků a dávat těmto orgánům podněty a doporučení, jak takové otázky řešit.

V podmínkách *České republiky* se jedná především o *výbory zastupitelstev*¹⁹⁶ a *komise rady*¹⁹⁷. Až na výjimky je rozhodnutí o tom, jaké výbory či komise si příslušné zastupitelstvo či rada zřídí, ponecháno volně na těchto zastupitelstvech a radách, zákon však existenci některých výborů předepisuje. Podle zákona o obcích se povinně zřizují *finanční výbor* a *kontrolní výbor*, v obcích, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, se povinně zřizuje *výbor pro národnostní menšiny*.¹⁹⁸ Zvláštní povahu má *osadní nebo místní výbor*, který může zřídí zastupitelstvo obce v částech obce, jehož členy pak budou moci být občané obce, kteří jsou v příslušné části obce přihlášení k trvalému pobytu. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva (to neplatí, jde-li o předsedu osadního výboru), u dalších členů výboru takový požadavek neplatí a zákon výslovně nestanoví, kdo jím může být, s ohledem na charakter výboru jako orgánu zastupitelstva by však mělo platit, že členy výboru mohou být ti občané obce či další osoby, kteří mohou realizovat práva občanů obce.¹⁹⁹ Stejně pravidlo by mělo platit i pro členy komisi rady (v případě komisi rady není podmínkou, aby předseda byl členem zastupitelstva). Obdobná úprava platí i pro výbory zastupitelstva kraje a komise rady kraje. Rovněž *slovenská úprava* dává obecním zastupitelstvům možnost zřizovat si a rušit, podle potřeby, stálé nebo dočasné výkonné, kontrolní a poradní orgány, zejména obecní radu a komise, s tím, že

¹⁹⁵ Toto doplnění čl. 30 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky bylo provedeno ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z.

¹⁹⁶ Srov. § 117 až 121 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 76 až 79 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 77, 78 a 100 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹⁹⁷ Srov. § 122 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 80 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 79 a 101 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹⁹⁸ § 117 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹⁹⁹ Srov. § 16 a 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

komise mohou být složeny vedle poslanců zastupitelstva i z dalších osob zvolených obecním zastupitelstvem.²⁰⁰ V případě komisí zřizovaných zastupitelstvem samosprávného kraje platí, že jsou složeny z poslanců a z dalších osob zvolených zastupitelstvem, v případě mandátové komise však může být členem jen poslanec samosprávného kraje.²⁰¹

b) Poradní funkci mívají *shromáždění obyvatel obce*, která se scházejí k projednání záležitostí obecního významu. Tento institut upravuje slovenské obecního zřízení, rovněž pak i zákonné úpravy v některých jiných zemích.²⁰² Podle § 11b slovenského obecního zřízení může obecní zastupitelstvo svolat projednání obecních věcí shromáždění obyvatel obce nebo její části. Česká úprava tento institut nezná.

c) Mezi práva občanů územních samosprávných celků²⁰³ v České republice se řadí *právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem*.²⁰⁴ Meze realizace tohoto práva mají být dány jednacím řádem příslušného zastupitelstva, který může např. stanovit pravidla pro maximální délku vystoupení apod. Za nepřipustné by bylo např. možné považovat situaci, kdy by jednací řád toto právo reálně „vyprázdnil“, např. pokud by stanovil, že občané mohou vyjadřovat svá stanoviska jen písemně. Zákonný limit tohoto práva spočívá v možnosti vyjadřovat stanoviska k projednávaným věcem, tedy nikoli k věcem, které nejsou předmětem zastupitelstvem schváleného programu. Z práva občana vyjadřovat stanovisko na zasedání zastupitelstva nevyplývá právo podávat vlastní návrhy na zařazení do programu, o kterých by mělo zastupitelstvo hlasovat.²⁰⁵ Neumožnění realizace práva občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva své stanovisko, pokud by svou znamenalo porušení daného ustanovení, by mohlo být nezákonným zásahem do jeho subjektivního veřejného práva, proti němuž by bylo možné se bránit i žalobou ve správním soudnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

d) K dalším právům občanů územních samosprávných celků v České republice se řadí *právo požadovat projednání záležitosti*, o jejíž projednání mají zájem, radou nebo zastupitelstvem.²⁰⁶ Z tohoto práva nevyplývá povinnost zařadit projednání takové záležitosti do programu schůze rady nebo zasedání zastupitelstva. Je-li však žádost podepsána kvalifikovaným počtem občanů samosprávného celku (v případě obcí jde o minimálně 0,5 % občanů obce), jsou rada nebo zastupitelstvo, v závislosti na tom, do působnosti jakého orgánu projednání takové záležitosti náleží, takovou záležitost projednat, a to ve lhůtě stanovené v zákoně (v případě rady obce jde o lhůtu 60 dnů, v případě zastupitelstva obce 90 dnů).

²⁰⁰ Srov. zejm. § 10 odst. 2 a § 15 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecním zřízení.

²⁰¹ Srov. § 20 zákona č. 302/2001 Z. z. o samosprávě vyšších územních celků (zákon o samosprávných krajích).

²⁰² Například podle čl. 18 odst. 1 bavorského obecního zřízení (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, i. d. F. GVBl 1998, S. 796) je starosta obce povinen svolat minimálně jednou za rok, za určitých podmínek, např. na základě iniciativy kvalifikovaného počtu občanů, i častěji, shromáždění občanů (Bürgerversammlung). Obdobná úprava je obsažena i v obecních zřízeních v dalších spolkových zemích SRN.

²⁰³ Stejná práva náleží i dalším fyzickým osobám starším 18 let: cizincům, kteří jsou zde hlášeni k trvalému pobytu, resp. zde mají bydliště (viz text o volebním právu do orgánů územních samosprávných celků), a vlastníkům nemovitých věcí na tomto území – viz § 16 odst. 3 a § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 12 odst. 3 a § 13 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 9 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

²⁰⁴ Viz § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 12 odst. 2 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 7 písm. d) a § 8 písm. d) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

²⁰⁵ Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR čj. 3 Aps 1/2008–151 z 30. 4. 2008.

²⁰⁶ Viz § 16 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 12 odst. 2 písm. f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 7 písm. d) a § 8 písm. d) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

4. KAPITOLA

VEREJNÁ SPRÁVA A PRÁVA NÁRODNOSTNÝCH A ETNICKÝCH MENŠÍN

4.1. Právno-teoretické vymedzenie národnostnej menšiny a etnickej skupiny

Postavenie občana v štáte a človeka v spoločnosti, rozsah a garancie jeho práv a slobôd majú zásadný význam pre život každého jednotlivca, pre rozvoj jeho osobnosti a uspokojovanie jeho potrieb. Slovenská republika zaručuje každému občanovi demokratický štandard ústavného a právneho postavenia, a to rovnako príslušníkom slovenského národa, ako aj príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín. Postoj štátu voči minoritným skupinám je zároveň výrazom a jedným z určujúcich kritérií stupňa demokracie. Vychádzajúc z toho kritéria, je Slovenská republika demokratickou krajinou, ktorá garantuje i osobitné práva príslušníkom uznaných národnostných menšín.¹

Priniesť presnú, všeobecne stanovenú a uznávanú definíciu pojmov národnostná menšina a etnická skupina, je veľmi náročné, pretože v legislatívnych dokumentoch ani odborných štúdiách neexistuje jednotnosť vo vymedzení týchto pojmov. Pri charakteristike pojmov národnostná menšina a etnická skupina je potrebné vychádzať z pojmu *národ*. Môžeme ním označiť spoločenstvo ľudí žijúcich na určitom území, ktoré vzniklo spoločným historickým vývojom. Predstavuje ho spoločenstvo s rovnakým jazykom, tradíciami, záujmami a náboženstvom, ktoré majú vôľu tieto spoločné faktory rozvíjať, či brániť.²

Francúzsky historik Renan prišiel zrejme ako prvý s koncepciou, že pri charakteristike národa sa nemožno zaoberať bez toho, aby sme nebrali do úvahy vôľu, presvedčenie, predstavy a názory príslušného národa. Podľa neho je národ spoločenstvom, ktoré vzniká a udržuje sa výhradne kolektívne prejavovanou vôľou ľudí byť pospolu – práve to je príčinou, kým spoločné zvyky, jazyk, kultúra a minulosť sú iba dôsledkami tohto faktu.³

V medzinárodnom práve sa pojem národ používa najmä z hľadiska jeho postavenia ako adresáta práva na sebaurčenie, ktoré má kolektívny charakter, ako aj ďalších súvisiacich práv kolektívneho charakteru. K definovaniu národa na medzinárodnej úrovni dochádza

¹ MARCZYOVÁ, K.: Práva národnostných menšín v Slovenskej republike – súčasnosť a vízie budúcnosti (úvahy o (ne) výhodách prijatia zákona o národnostných menšinách). In: Sborník Politika, právo, ekonomika a spoločnosť – súčasnosť a vize do roku 2025. Kunovice : Evropský polytechnický institut., 2008, s. 159.

² VLACHOVÁ, K. – ŘEHÁKOVÁ, B.: Národ, národní identita a národní hrdost v Evropě. In: Sociologický časopis, 2004, roč. 40, č. 490.

³ KANOVSKÝ, M.: Národ a etnická príslušnosť podľa vedy. In: História: Revue o dejinách spoločnosti. 2004, roč. 4, č. 3 – 4, s. 21.

v 19. storočí a rozumie sa ním spoločenstvo ľudí spojených spoločnými biologickými rysmi, jazykom, tradíciami a kultúrou, ktorému je vlastná vôľa žiť spolu.⁴

Národnosť je pojmom širším, jednak ju môžeme chápať historicky, a to ako spoločenstvo ľudí vytvorené v procese rozkladu kmeňových zväzkov na základe spoločného jazyka, územia a rozvíjajúceho sa spoločenstva hospodárskeho života a kultúry. Možno ňou rozumieť príslušnosť k nejakému národu, či menšinový národ v štáte. Podľa Krátkeho slovníka slovenského jazyka sa národnosťou rozumie spoločenstvo ľudí so spoločným jazykom, územím a ekonomickým životom pred historickým vznikom národa, etnikum.⁵

Osoby, ktoré sa od štátneho národa alebo väčšinového obyvateľstva určitého územia odlišujú národnosťou, jazykom, rasou, náboženstvom a pod., sú menšinou. Osobitnou kategóriou menšiny je národnostná menšina. Pre jej vymedzenie sú určujúce dva profily. V prvom prípade možno vo všeobecnosti konštatovať, že *národnostnou menšinou* môže byť označená a definovaná skupina obyvateľstva, ktorá ako celok neprijíma za svoju národnú identitu štát, v ktorom žije. Tento profil charakteristiky národnostnej menšiny ponúka definovanie menšiny na základe jej existencie ako menšiny vnútri štátu. Druhý pohľad predstavuje charakteristiku národnostnej menšiny mimo územia materského štátu, teda abexteriori. Národnostná menšina v tomto poňatí býva považovaná za určitú časť svojho materského národa, v niektorých prípadoch až integrálna súčasť svojho materského národa, má s ním celý rad spoločných znakov, ako je jazyk, náboženstvo, kultúra, zvyky, tradície, národné hodnoty či dejiny. Odlišuje sa však od neho jedným podstatným znakom, nevytvára s materským národom jedno územné spoločenstvo. Práve naopak, sú to oddelené územné spoločenstvá. Tieto osoby, ktoré predstavujú menšinu, žijú inde ako materský národ. Je to logické, pretože ak by došlo k splynutiu materského národa s menšinou, táto by prestala byť menšinou.⁶

Pojem národnostná menšina je definovaný aj v odporúčaní Rady Európy č. 1201 k Európskej dohode o ľudských právach národnostných menšín z roku 1993. Nejde o záväzný, len odporúčajúci dokument, ale definícia národnostnej menšiny v zmysle tohto dokumentu je pomerne výstižná a presná. Podľa odporúčania Rady Európy sa národnostná menšina označuje ako skupina osôb v jednom štáte, ktoré: a) žijú na území tohto štátu a sú jeho občanmi; b) udržiavajú staré, pevné a trvalé väzby s týmto štátom; c) majú špecifické etnické, kultúrne, náboženské alebo jazykové charakteristiky; d) sú dostatočne reprezentatívne, a pritom menej početné ako zvyšok populácie alebo regiónu tohto štátu, e) sú odhodlané zo svojej vôle spolu zachovávať to, čo vytvára ich spoločnú identitu, hlavne ich kultúru, ich tradície, ich náboženstvo alebo ich zvyky.⁷

V dielach historika M. Hrocha nachádzame rozdiel v terminológii národnostná menšina a etnická skupina, ktorý spočíva v tom, že príslušníci národnostnej menšiny sa stotožňovali s pospolitosťou materského národa, ktorý existoval alebo sa utváral mimo územia štátu, na ktorom žili. Príslušníci etnickej menšiny takúto národnú identitu nevykazovali.⁸ *Etnikum* alebo *etnickú skupinu* možno chápať ako historickú skupinu ľudí spoločného pôvodu,

⁴ JANKŮV, J.: Definícia pojmu domorodý národ v súčasnom medzinárodnom práve. In: Právnik, č. 8, 1999, s. 732.

⁵ Krátky slovník slovenského jazyka dostupný online: <http://slovníky.juls.savba.sk/?w=n%C3%A1rodnos%C5%A5&s=exact&c=kd78&d=kssj4&ie=utf-8&oe=utf-8>

⁶ MARCZYOVÁ, K.: Aktuálny problém vymedzenia pojmov „národnostná menšina“ a „etnická skupina“. In: Policajná teória a prax, ročník XVIII, č. 2, 2010, s. 54.

⁷ Odporúčanie Rady Európy č. 1201 (1993) vzťahujúce sa k dodatočnému protokolu k Európskej dohode o ľudských právach a právach národných menšín, časť 1, článok 1.

⁸ HROCH, M.: V národním zájmu. Praha : NLN, 1999, s. 141.

jazyka a kultúry obývajúcu spoločné územie. Členovia etnickej skupiny sa vedome sami odlišujú od členov iných skupín, používajú určité meno a sú týmto menom označovaní. Svoju kontinuitu si etnikum zachováva, i napriek zmenám jednotlivých kultúrnych prvkov. Členovia etnických skupín môžu byť na základe etnickej príslušnosti vylučovaní zo spoločnosti naokolo.

Pojmy národnostná menšina a etnická skupina sú vo svojej podstate pojмами totožnými. Oba zahŕňajú skupiny ľudí, ktoré sa vyznačujú spoločnými znakmi, ako je jazyk, kultúra, zvyky atď. Avšak nakoľko je etnická skupina skôr pojmom všeobecným, národnostná menšina sa viaže k príslušnosti k určitému štátu, v ktorom žije, odlišuje od väčšiny jej obyvateľov jazykom, zvykmi a snaží sa zachovať si svoju jedinečnosť. Štát jej spravidla priznáva určité práva, či už ide o používanie jazyka národnostnej menšiny, vzdelávanie i kultúru.⁹

Postoj štátu voči minoritným skupinám je výrazom a jedným z určujúcich kritérií stupňa demokracie. Slovenská republika ako demokratická krajina garantuje príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín osobitné postavenie a špecifické práva.¹⁰

4.2. Medzinárodná právna úprava ochrany práv národnostných menšín a etnických skupín

Ochrana práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín presahuje hranice štátov a v súčasnosti má „nadštátny“ – medzinárodný rozmer. Miera ochrany práv príslušníkov národnostných menšín tvorí integrálnu súčasť ochrany ľudských práv a slobôd v tom ktorom štáte. Okrem hodnotenia spôsobu a rozsahu uplatňovania vnútroštátnej právnej úpravy, môže byť komplexne hodnotená aj v kontexte s rozsahom prevzatých medzinárodných záväzkov.¹¹

Efektívne fungovanie mechanizmov ochrany práv národnostných menšín zaisťujú medzinárodné organizácie, predovšetkým Rada Európy, Organizácia spojených národov, Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe a Európska únia, ktoré zakotvujú práva menšín jednak vo svojich základných dokumentoch týkajúcich sa ochrany ľudských práv a slobôd, a jednak prostredníctvom samostatných medzinárodných dokumentov, ktoré sa venujú špeciálne ochrane práv národnostných menšín a zákazu diskriminácie.¹²

Práva príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín v Slovenskej republike sú upravované v mnohých medzinárodných dokumentoch. Ratifikáciou a následným vyhlásením spôsobom ustanoveným zákonom nadobudli pre Slovenskú republiku platnosť a záväznosť. Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.¹³

⁹ MORAVČÍK, O. – VIDOVÁ, J.: Národnostné menšiny a etnické skupiny: Národnostné menšiny – teoretické vymedzenie. In: Ekonomické spektrum. Roč. VI, č. 4., s. 13.

¹⁰ MARCZYOVÁ, K.: Práva národnostných menšín v Slovenskej republike – súčasnosť a vízie budúcnosti (úvahy o (ne) výhodách prijatia zákona o národnostných menšinách). In: Sborník Politika, právo, ekonomika a spoločnosť – súčasnosť a vize do roku 2025. Kunovice : Evropský polytechnický institut 2008, s. 159.

¹¹ OROSZ, L.: Práva národnostných menšín a etnických skupín v medzinárodných dokumentoch a ich implementácia do právneho poriadku Slovenskej republiky. In: ŠUTAJ, Š. a kolektív: Národnostná politika na Slovensku po roku 1989. Prešov : Univerzum, 2005, s. 22.

¹² JANKŮV, J.: Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o.2009, s. 223.

¹³ Článok 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.

K medzinárodným dokumentom na ochranu práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín prijatých a ratifikovaných Slovenskou republikou patria napr.:

- Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín (Rada Európy, 1995),
- Európska charta regionálnych alebo menšinových jazykov (Rada Európy, 1992),
- Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Rada Európy, 1950)
- Deklarácia o právach osôb patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám (OSN, 1992),
- Všeobecná deklarácia ľudských práv (OSN, 1948),
- Dohovor o právach dieťaťa (OSN, 1989),
- Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (OSN, 1965),
- Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (OSN, 1979),
- Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (OSN, 1966),
- Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (OSN, 1966),
- Dokument kodanského zasadania konferencie o ľudskej dimenzii (OBSE, 1990) a iné.

Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín. Bol prijatý uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 128 z 21. júna 1995, platnosť nadobudol 1. februára 1998.¹⁴ Je záväzným dokumentom, ktorý komplexne upravuje postavenie príslušníkov národnostných menšín. Svojím obsahom nadväzuje na niektoré ustanovenia iných medzinárodných zmlúv (Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach) a dokumentov (Rady Európy, OSN, OBSE) upravujúcich práva národnostných menšín a etnických skupín.

Signatári dohovoru sa zaviazali zaručiť osobám patriacim k národnostným menšinám právo rovnosti pred zákonom a rovnakú ochranu zo zákona. V tomto ohľade sa zakazuje akákoľvek diskriminácia založená na príslušnosti k národnostnej menšine. Zmluvné strany sa taktiež zaviazali uznať používanie menšinového jazyka, slobodu zhromažďovania, združovania, slobodu prejavu, svedomia, náboženstva, slobodu v kultúrnej oblasti i v oblasti vzdelávania výučbou v jazyku menšiny. Nezabúda sa ani na oblasť hospodársku, spoločenskú, medzinárodnú spoluprácu.

Pojem „rámcový“ vymedzuje rozsah, v ktorého rámci majú zmluvné štáty interpretovať jeho ustanovenia do vnútroštátneho zákonodarstva a primeranej vládnej politiky.¹⁵

Európska charta regionálnych alebo menšinových jazykov bola Výborom ministrov Rady Európy prijatá 5. novembra. Národná rada Slovenskej republiky ju ratifikovala 20. júla 2001.¹⁶ Ide o dokument medzinárodnej povahy, konkrétne o medzinárodnú zmluvu so zameraním na lingvistické záležitosti.

Podstatný význam charty spočíva v ustanoveniach definujúcich regionálne a menšinové jazyky a v ustanoveniach týkajúcich sa zásad, ktoré by sa mali stať základom politiky pre uznanie regionálnych a menšinových jazykov. Cieľom charty je vytvárať podmienky pre rozvoj a zachovanie jazyka príslušníkov menšín v oblasti školstva, vzdelávania, vedy, kultúry, médií, hospodárstva, verejnej správy, súdnictva i spoločenského života.

¹⁴ Uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky ako oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 160/1998.

¹⁵ MARCZYOVÁ, K.: Zrod kategórie práv národnostných menšín a etnických skupín a ich ochrana v Európskom rozmere. In: Stretnutie finančných právnikov. Zborník. Zost. Jana Galajdová, Marián Suja. Liptovský Ján : Tlačiareň MV SR, 2007, s. 112.

¹⁶ Uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky ako oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 588/2001.

4.3. Ústavnoprávne aspekty práv národnostných menšín a etnických skupín

Potreba ochrany práv národnostných menšín je prirodzená a nespochybniteľná. Všeobecne sa prijíma, že z hľadiska legislatívneho sa táto ochrana najlepšie zaručuje výslovným ustanovením týchto práv v ústave, resp. zákonoch. Zásadný význam má pritom ustanovenie záruk rovnosti pred zákonom a nediskriminácie, a vo vzťahu k menšinám v rovnakej miere aj zohľadnenie ich prirodzených rozdielov priznaním im určitých špecifických práv v samotnej normotvorbe.¹⁷

Základným právnym rámcom ochrany práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín je Ústava Slovenskej republiky, ktorá ich garantuje vo všeobecnej rovine, aj vo forme osobitnej kategórie, a to v štvrtom oddiele II. hlavy, čl. 33 a 34.

Účelom práv, ktoré sa zaručujú týmto príslušníkom, je ochrana ich národnej identity, vytvorenie príležitosti na vzdelávanie a uplatnenie politických práv na národnostnom princípe a s využitím materinského jazyka.

Nadobudnutie práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín sa spája so splnením dvoch podmienok. Prvou podmienkou je príslušnosť k národnostnej menšine alebo etnickej skupine, druhou štátna príslušnosť k Slovenskej republike.¹⁸

Ústavná koncepcia práv národnostných menšín spočíva na dvoch základných princípoch, a to na princípe rovnosti a nediskriminácie (čl. 12 a 33 Ústavy Slovenskej republiky) a princípe priznania určitých špecifických práv príslušníkom menšiny (čl. 34 Ústavy Slovenskej republiky). Ďalšími princípmi, ktoré sú vyvoditeľné z ústavy sú chápanie menšinových práv ako práv individuálnych, viazanosť špecifických práv menšín na štátne občianstvo, spätnosť menšinových práv vo vzťahu k rešpektovaniu medzinárodných zmlúv a zákonov štátu.¹⁹

Spomínaný princíp rovnosti a nediskriminácie je upravený v čl. 12 ods. 2 a ods. 3 a v čl. 33 Ústavy Slovenskej republiky. Článok 12 a ods. 2 garantuje *základné práva a slobody všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostiam, alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Z týchto dôvodov nemožno nikoho zvýhodňovať alebo znevýhodňovať, či poškodzovať.* Článok 3 zaručuje *každému právo slobodne sa rozhodovať o svojej národnosti. Zakazuje sa akékoľvek ovplyvňovanie tohto rozhodovania a všetky spôsoby nátlaku smerujúce k odnáródňovaniu.*

Článok 33 ústavy, ktorý ustanovuje, že *nikomu nesmie byť príslušnosť ku ktorejkoľvek národnostnej menšine alebo etnickej skupine na ujmu*, takisto potvrdzuje princíp rovnosti, ktorý má zabrániť obmedzovaniu základných práv pre príslušnosť k menšine.

V čl. 34 ústavy sa uplatňuje zásada priznania špecifických práv príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín. Z obsahu týchto práv vyplýva, že sa viažu na občana, ktorý je príslušníkom národnostnej menšiny, a preto sú tieto práva priznané jednotlivcovi, a nie kolektívne, ako by sa mohlo zdať.²⁰ V zásade ide o priznanie práv, ktoré vytvárajú priestor na

¹⁷ SOMOROVÁ, E.: Súčasná situácia v trendoch právnej ochrany národnostných menšín. In: Právny obzor. Roč. 77, č. 5, 1994, s. 480.

¹⁸ MARCZYOVÁ, K.: Práva národnostných menšín v Slovenskej republike – súčasnosť a vízie budúcnosti (úvahy o (ne) výhodách prijatia zákona o národnostných menšinách). In: Sborník Politika, právo, ekonomika a spoločnosť – súčasnosť a vize do roku 2025. Kunovice : Evropský polytechnický institut 2008, s. 159.

¹⁹ SOMOROVÁ, E.: Menšinové práva podľa Ústavy Slovenskej republiky. In: Ústavnosť a politika. Roč. 2, č. 2, s. 11.

²⁰ SVÁK, J.: Ústavné právo Slovenskej republiky. 5. vydanie. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2008, s. 187.

sebarealizáciu príslušníkov menšín. Medzi tieto práva patrí právo *na všestranný rozvoj, najmä právo spoločne s inými príslušníkmi menšiny alebo skupiny rozvíjať vlastnú kultúru, právo rozširovať a prijímať informácie v ich materinskom jazyku, združovať sa v národnostných združeniach, zakladať a udržiavať vzdelávacie a kultúrne inštitúcie*. Podrobnosti o výkone týchto práv sú ponechané na zákonnú úpravu.

Ďalej sa v zmysle čl. 34 ods. 2 ústavy *občanom patriacim k národnostným menšinám alebo etnickým skupinám za podmienok ustanoveným zákonom zaručuje okrem práva na osvojenie si štátneho jazyka aj právo na vzdelanie v ich jazyku, právo používať ich jazyk v úradnom styku a právo zúčastňovať sa na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín*.

V čl. 34 ods. 3 ústavy je obsiahnuté obmedzenie, v zmysle ktorého *výkon práv občanov patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám zaručených v ústave nesmie viesť k ohrozeniu zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky a k diskriminácii jej ostatného obyvateľstva*.

4.4. Realizácia práv národnostných menšín a etnických skupín vo verejnej správe

Verejná správa ako správa verejných záležitostí realizovaná vo verejnom záujme je prejavom výkonnej moci v štáte a dotýka sa takmer každej sféry ľudského života. Práve vo verejnej správe dochádza k uplatňovaniu prevažnej väčšiny práv garantovaných ústavou. Vo verejnej správe sa tieto práva uvádzajú do života a rozvíjajú. Týka sa to aj práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín.

Zákon o národnostných menšinách, ktorý by komplexne upravoval práva týchto skupín vo verejnej správe v našom právnom poriadku chýba. To ale neznamená, že je v Slovenskej republike nedostatok, či nekompletnosť garancie týchto práv. Okrem základnej právnej úpravy – Ústavy Slovenskej republiky, sú upravené aj v zákonoch Národnej rady Slovenskej republiky a podzákonných predpisoch. V Slovenskej republike sú, okrem právnych predpisov, ktoré upravujú rovnosť v právach osôb a zákaz diskriminácie všeobecne, aj právne predpisy orientované výlučne na práva národnostných menšín a etnických skupín.

K právnym predpisom zakotvujúcim univerzálny zákaz diskriminácie, patrí *zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov*, podľa ktorého dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Diskrimináciou nie je prijatie dočasných vyrovnávacích opatrení orgánmi verejnej správy alebo inými právnickými osobami smerujúcich k odstráneniu znevýhodnení vyplývajúcich z dôvodov rasového alebo etnického pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine alebo etnickej skupine, rodu alebo pohlavia, veku alebo zdravotného postihnutia, ktorých cieľom je zabezpečiť rovnosť príležitostí v praxi.

Obdobne upravuje zákaz diskriminácie aj *zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*, ktorý zakazuje diskrimináciu v štátnozamestnaneckých vzťahoch, ak ide o štátnych zamestnancov a občanov, ktorí sa uchádzajú o štátnu službu.

Zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov ustanovuje, že každý má právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru sám alebo spoločne s inými, súkromne alebo verejne, bohoslužbou, vyučovaním, náboženskými úkonmi alebo zachovávaním obradov. Každý má právo zmeniť svoje náboženstvo alebo vieru alebo byť bez náboženského vyznania

K všeobecným zákonom garantujúcim rovnaké právne postavenie a práva pre všetkých bez rozdielu, patrí aj *zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov*, *zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve v znení neskorších predpisov*, *zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov*, *zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov* a mnohé iné.

Ďalšiu kategóriu tvoria predpisy, ktoré, okrem garancie práv občana Slovenskej republiky, obsahujú osobitné práva pre príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín. Právnych predpisov, ktoré upravujú práva menšín vo verejnej správe, je veľmi veľa, pretože takmer každá oblasť verejnej správy zahŕňa aj „zvýhodnenia“ pre príslušníkov menšín, ktoré sa týkajú predovšetkým jazykových práv. Vzhľadom na množstvo právnych predpisov upravujúcich práva národnostných menšín a etnických skupín pri výkone verejnej správy spomenieme výpočet len tých najdôležitejších, a to s ohľadom na oblasť verejnej správy, ktorú daný predpis upravuje.

4.4.1. Právo používať jazyk národnostnej menšiny v úradnom styku a v správnom konaní

Ku kľúčovým predpisom jazykových práv národnostných menšín a etnických skupín patrí *zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení neskorších predpisov* a *nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 535/2011 Z. z. ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín*. Uvedené predpisy predstavujú zákonnú výnimku z pravidla „na Slovensku po slovensky“ vyplývajúceho zo *zákona č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov*, podľa ktorého je na území Slovenskej republiky štátnym jazykom slovenský jazyk.

Štátny jazyk má prednosť pred ostatnými jazykmi používanými na území Slovenskej republiky. Štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej správy, nimi zriadené právnické osoby a právnické osoby zriadené zákonom používajú v úradnom styku štátny jazyk a ich zamestnanci, štátni zamestnanci, príslušníci obecnej polície, príslušníci ozbrojených síl Slovenskej republiky, ozbrojených bezpečnostných zborov, iných ozbrojených zborov a Hasičského a záchranného zboru sú povinní ovládať a v úradnom styku používať štátny jazyk.

V zmysle zákona o jazyku národnostných menín, má občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine, právo okrem štátneho jazyka používať jazyk národnostnej menšiny.²¹ Ak občania Slovenskej republiky, ktorí sú osobami patriacimi k národnostnej menšine a majú trvalý pobyt v danej obci, tvoria podľa dvoch po sebe nasledujúcich sčítaniach obyvateľov v obci najmenej 15 % obyvateľov, majú právo v tejto obci používať v úradnom styku jazyk menšiny (ďalej len „obec s národnostnou menšinou“).

²¹ Jazykom menšiny sa na účely zákona o používaní jazykov národnostných menšín rozumie kodifikovaný alebo štandardizovaný jazyk tradične používaný na území Slovenskej republiky jej občanmi patriacimi k národnostnej menšine, ktorý je odlišný od štátneho jazyka; jazykom menšiny je bulharský jazyk, český jazyk, chorvátsky jazyk, maďarský jazyk, nemecký jazyk, poľský jazyk, rómsky jazyk, rusínsky jazyk a ukrajinský jazyk.

Občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine, má právo v tejto obci komunikovať v ústnom a písomnom styku pred orgánom verejnej správy vrátane predkladania písomných listín a dôkazov aj v jazyku menšiny a orgán verejnej správy poskytne odpoveď na podanie napísané v jazyku menšiny okrem štátneho jazyka aj v jazyku menšiny s výnimkou vydávania verejných listín.²²

Orgán verejnej správy je povinný vytvoriť podmienky na uplatnenie tohto práva adekvátnym spôsobom, pričom si môže určiť časový priestor na vybavovanie vecí v jazyku národnostnej menšiny. Orgán verejnej správy je povinný zabezpečiť informáciu o možnostiach používania jazyka menšiny v sídle orgánu verejnej správy na viditeľnom mieste. Na požiadanie, musí orgán verejnej správy poskytnúť občanom úradné formuláre vydané v rozsahu jeho pôsobnosti na požiadanie dvojjazyčne, a to v štátnom jazyku a v jazyku menšiny.

V národnostnej obci sa v obecnej polícii môže v služobnom styku používať okrem štátneho jazyka aj jazyk menšiny, ak s tým prítomní súhlasia. Ak príslušníci ozbrojených síl Slovenskej republiky, ozbrojených bezpečnostných zborov, iných ozbrojených zborov, Hasičského a záchranného zboru a obecnej polície ovládajú jazyk menšiny, v národnostnej obci môžu používať jazyk menšiny pri komunikácii s občanmi Slovenskej republiky, ktorí patria k národnostnej menšine.

Občania Slovenskej republiky, ktorí sú osobami patriacimi k národnostnej menšine, môžu v úradnom styku v obci, ktorá nespĺňa podmienky obce s národnostnou menšinou, pri ústnej komunikácii používať jazyk menšiny, ak s tým zamestnanec orgánu verejnej správy a osoby zúčastnené na konaní súhlasia.

Okrem „bežného“ úradného styku má občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine, a ktorý má právo používať jazyk národnostnej menšiny, právo v národnostných obciach konať v jazyku národnostnej menšiny aj v správnom konaní, v ktorého rámci správne orgány rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb vo verejnej správe. Toto právo je garantované *zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*. Správne orgány sú povinné zabezpečiť občanom patriacim k národnostnej menšine rovnaké možnosti na uplatnenie ich práv v správnom konaní.

4.4.2. Právo používať jazyk národnostnej menšiny pri správe vecí verejných

Podľa zákona o jazyku národnostných menšín sa rokovanie orgánu verejnej správy môže uskutočňovať aj v jazyku menšiny, ak s tým súhlasia všetci prítomní. Poslanec obecného zastupiteľstva má právo používať na rokovaní tohto orgánu jazyk menšiny. Ostatní účastníci rokovania obecného zastupiteľstva môžu používať jazyk menšiny, ak s tým súhlasia všetci prítomní poslanci obecného zastupiteľstva a starosta obce. Tlmočenie zabezpečí obec.

Jazykové práva súvisiace s účasťou národnostných menšín na správe vecí verejných upravuje aj tzv. volebný zákon,²³ podľa ktorého národnostná obec zašle oznámenie o čase konania volieb v štátnom jazyku a v jazyku národnostnej menšiny.

²² Nevzťahuje sa to na rozhodnutie orgánu verejnej správy v správnom konaní v obci s národnostnou menšinou v prípade, ak sa konanie začalo podaním v jazyku menšiny alebo na požiadanie. V takom prípade sa verejná listina vydáva okrem štátneho jazyka v rovnopise aj v jazyku menšiny. Na požiadanie sa vydávajú aj rodný list, sobášny list, úmrtný list, povolenia, oprávnenia, potvrdenia, vyjadrenia a vyhlásenia dvojjazyčne, a to v štátnom jazyku a v jazyku menšiny.

²³ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

4.4.3. Právo na priezvisko bez koncovky slovenského prechýľovania

Národnostné menšiny majú osobitné práva aj v súvislosti s priezviskom fyzickej osoby. V zmysle *zákona č. 154/1994 Z. z. o matrikách v znení neskorších predpisov* sa ženské priezvisko osoby inej ako slovenskej národnosti zapíše bez koncovky slovenského prechýľovania, ak o to požiadajú rodičia pri zápise priezviska ich dieťaťa ženského pohlavia do knihy narodení alebo osvojitelia pri zápise priezviska osvojeného dieťaťa, ak ide o osvojenie, ak o to požiada žena pri zápise uzavretia manželstva do knihy manželstiev alebo ak o to požiada žena v súvislosti so zápisom rozhodnutia o zmene priezviska.

Zákon č. 300/1993 Z. z. o mene a priezvisku v znení neskorších predpisov nevyžaduje povolenie na zmenu priezviska, ak ide o zmenu priezviska spočívajúcu v zápise ženského priezviska osoby inej ako slovenskej národnosti bez koncovky slovenského prechýľovania alebo spočívajúcu v úprave priezviska v súlade so slovenským pravopisom, alebo s pravopisom jazyka národnostnej menšiny.

4.4.4. Právo na informácie v jazyku národnostnej menšiny

Národnostná obec zverejňuje dôležité informácie uvedené na úradnej tabuli obce, na webovom sídle obce a vo vydávanej periodickej tlači, popri štátnom jazyku aj v jazyku menšiny, a to:

- informácie o zložení a právomoci orgánov samosprávy obce,
- prehľad právnych predpisov, pokynov, inštrukcií, výkladových stanovísk, podľa ktorých obec koná a rozhoduje alebo ktoré upravujú práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb vo vzťahu k obci,
- miesto, čas a spôsob, akým je možné získať informácie a informácie o tom, kde môžu podať fyzické osoby alebo právnické osoby žiadosť, návrh, podnet, sťažnosť alebo iné podanie,
- postup, ktorý musí obec dodržiavať pri vybavovaní všetkých žiadostí, návrhov a iných podaní, vrátane príslušných lehôt, ktoré je potrebné dodržať,
- sadzobník správnych poplatkov, ktoré obec vyberá za úkony a konania správnych orgánov, a sadzobník úhrad za sprístupňovanie informácií,
- informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami a nakladaní s majetkom obce.

Orgán verejnej správy v rámci svojej pôsobnosti v národnostnej obci zabezpečuje na požiadanie informácie o všeobecne záväzných právnych predpisoch popri štátnom jazyku aj v jazyku menšiny. Národnostná obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia popri znení v štátnom jazyku aj v jazyku menšiny. Rozhodujúce je však znenie v štátnom jazyku.

Informácie týkajúce sa ohrozenia života, zdravia, bezpečnosti alebo majetku občanov Slovenskej republiky sa v zmysle zákona o jazyku národnostných menšín uvádzajú na miestach prístupných pre verejnosť popri štátnom jazyku aj v jazyku menšiny.

Všetky nápisy a oznamy určené na informovanie verejnosti, najmä v predajniach, na športoviskách, v reštauračných zariadeniach, na uliciach, pri cestách a nad nimi, na letiskách, autobusových staniaciach a železničných staniaciach, sa môžu uvádzať aj v jazyku menšiny. Taktiež nápisy na pamätníkoch, pomníkoch a pamätných tabuliach sa môžu uvádzať popri štátnom jazyku aj v jazyku menšiny. Kronika obce sa môže viesť aj v jazyku menšiny. Úradná agenda, najmä zápisnice, uznesenia, štatistiky, evidencie, bilancie, informácie určené pre verejnosť a agenda cirkvi a náboženských spoločností určená pre verejnosť okrem matriky, sa v obci môže viesť popri štátnom jazyku aj v jazyku menšiny. Oznamy určené na

informovanie verejnosti prostredníctvom miestneho rozhlasu alebo prostredníctvom iných technických zariadení sa môžu zverejňovať popri štátnom jazyku aj v jazyku menšiny.

Príležitostné tlačoviny určené pre verejnosť na kultúrne účely, katalógy galérií, múzeí, knižníc, programy kín, divadiel, koncertov a ostatných kultúrnych podujatí sa môžu vydávať v jazyku menšiny, pričom základné informácie musia byť uvedené aj v štátnom jazyku.

S právom na informácie v jazyku menšiny súvisí aj právo na informácie v otázkach zdravotného stavu. V zmysle zákona o jazyku národnostných menšín občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine, môže pri komunikácii s personálom zdravotníckych zariadení a zariadení sociálnych služieb alebo zariadení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately v obci používať jazyk menšiny. Zdravotnícke zariadenie alebo zariadenie sociálnych služieb alebo zariadenie sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately je povinné umožniť používanie jazyka menšiny, ak to podmienky daného zariadenia dovoľujú.

Povinné zverejňovanie informácií v jazyku národnostnej menšiny sa vzťahuje aj na povinné osoby podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, a to vo vzťahu k informáciám zverejňovaným *ex lege*, ako aj na žiadosť.

4.4.5. Právo na vzdelanie v jazyku národnostnej menšiny

Právnym rámcom práva na vzdelanie v materinskom jazyku je zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorých sa deťom a žiakom občanov patriacim k národnostným menšinám a etnickým skupinám zabezpečuje okrem práva na osvojenie si štátneho jazyka aj právo na výchovu a vzdelanie v ich jazyku za podmienok ustanovených zákonom. Súčasťou výchovy a vzdelávania v základných školách a stredných školách s iným vyučovacím jazykom, ako je štátny jazyk, je aj povinný vyučovací predmet slovenský jazyk a literatúra v rozsahu vyučovania potrebného na jeho osvojenie.

Pre deti a žiakov občanov patriacim k národnostným menšinám sa výchova a vzdelávanie zaručuje:

- v školách a v triedach, v ktorých sa výchova a vzdelávanie uskutočňuje v jazyku príslušnej národnostnej menšiny,
- v školách a v triedach, v ktorých je jedným z vyučovacích predmetov jazyk národnostnej menšiny a vyučovacím jazykom ostatných vyučovacích predmetov je štátny jazyk; v týchto školách a v triedach sa môžu niektoré predmety vyučovať v jazyku národnostnej menšiny, najmä výtvarná výchova, hudobná výchova, telesná výchova,
- v školských zariadeniach, v ktorých sa výchova uskutočňuje v jazyku národnostnej menšiny.

Škola, kde sa výchovno–vzdelávací proces uskutočňuje v triedach v slovenskom jazyku a súčasne v jazyku národnostných menšín, má vo svojom názve druh a typ školy uvedený v slovenskom jazyku a v jazyku príslušnej národnostnej menšiny. Škola, kde sa výchovno–vzdelávací proces uskutočňuje iba v jazyku národnostných menšín, má v názve uvedený aj vyučovací jazyk školy a druh a typ školy sa uvádza v slovenskom jazyku a v jazyku príslušnej národnostnej menšiny.

V učebniciach, ako aj v učebných textoch a pracovných zošitoch vydávaných v jazyku národnostnej menšiny sa uvádzajú geografické názvy spôsobom, že geografické názvy, ktoré sú vžitú a zaužívané v jazyku národnostnej menšiny, sa uvádzajú dvojjazyčne, a to najprv v jazyku príslušnej národnostnej menšiny a následne v zátvorke alebo za lomkou v štátnom jazyku, kartografické diela sa uvádzajú v štátnom jazyku, na konci učebnice sa uvedie súhrnný prehľad geografických názvov vo forme slovníka v jazyku národnostnej menšiny a v štátnom jazyku.

Pedagogická dokumentácia sa v školách a v školských zariadeniach vedie v štátnom jazyku. V školách a v školských zariadeniach, v ktorých sa uskutočňuje výchova a vzdelávanie v jazyku národnostných menšín, sa pedagogická dokumentácia školy vedie dvojjazyčne, a to v štátnom jazyku a v jazyku príslušnej národnostnej menšiny.

Osobitné práva má príslušník národnostnej menšiny aj v súvislosti s prijímacou skúškou. Ak sa žiak základnej školy s vyučovacím jazykom národnostných menšín prihlási na štúdium na strednej škole s vyučovacím jazykom slovenským, prijímacie skúšky z vyučovacích predmetov koná zo slovenského jazyka a literatúry v rozsahu učiva určeného štátnym vzdelávacím programom odboru vzdelávania v základnej škole a z ďalšieho predmetu v jazyku, v akom si ho na základnej škole osvojoval, ak zákonný zástupca žiaka túto požiadavku uvedie v prihláške na štúdium na strednej škole. Ak sa žiak základnej školy s vyučovacím jazykom slovenským prihlási na strednú školu s vyučovacím jazykom národnostných menšín, koná prijímaciu skúšku tým istým spôsobom, z ďalšieho predmetu koná žiak prijímaciu skúšku v jazyku, v akom si ho na základnej škole osvojoval, ak zákonný zástupca žiaka túto požiadavku uvedie v prihláške na štúdium na strednej škole.

Doklady o získanom vzdelaní sa vedú v štátnom jazyku. V školách, v ktorých sa výchova a vzdelávanie uskutočňuje aj v jazyku národnostnej menšiny, sa vedú dvojjazyčne, a to v štátnom jazyku a v jazyku príslušnej národnostnej menšiny.

4.4.6. Právo na rozvoj kultúry národnostných menšín a etnických skupín

Podľa zákona č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov Rozhlas a televízia Slovenska zabezpečujú vysielanie obsahovo a regionálne vyvážených programov v jazykoch národnostných menšín a etnických skupín žijúcich na území Slovenskej republiky v časovom rozsahu zodpovedajúcom národnostnému a etnickému zloženiu obyvateľstva Slovenskej republiky. Na zabezpečenie výroby a vysielania programov pre národnostné menšiny a etnické skupiny zriaďuje Rozhlas a televízia Slovenska samostatné organizačné útvary Slovenského rozhlasu a Slovenskej televízie.

Zákon č. 183/2000 Z. z. o knižniciach, o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti a o zmene a doplnení zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej v znení neskorších predpisov ustanovuje, že v obciach, kde žijú občania patriaci k národnostnej menšine alebo etnickej skupine, sa pri utváraní knižničného fondu verejnej knižnice prihliada na túto skutočnosť.

4.4.7. Označenia v jazyku národnostnej menšiny

Označenia a názvy v jazyku národnostných menšín upravuje okrem zákona o jazyku národnostných menšín aj zákon č. 191/1994 Z. z. o označovaní obcí v jazyku národnostných

menšín v znení neskorších predpisov a nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 534/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 221/1999 Z. z., ktorým sa vydáva zoznam obcí, v ktorých občania Slovenskej republiky patriaci k národnostnej menšine tvoria najmenej 20 % obyvateľstva.

Obce, v ktorých príslušníci národnostnej menšiny tvoria najmenej 20 % obyvateľstva, sa označujú v jazyku národnostnej menšiny na samostatných dopravných značkách označujúcich začiatok obce a koniec obce. Dopravné značky sa umiestňujú pod dopravnými značkami s názvom obce, ktorý sa uvádza vždy v štátnom jazyku. V úradnom styku, najmä na verejných listinách, pečiatkach obcí, kartografických dielach a v poštovom styku, sa názvy obcí však používajú výlučne v štátnom jazyku.

Obec môže formou hlasovania svojich obyvateľov rozhodnúť o zmene označenia národnostnej obce a môže touto formou určiť označenie obce v jazyku národnostnej menšiny. Hlasovanie je platné, ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina obyvateľov obce oprávnených voliť. Rozhodnutie obce je prijaté, ak zaň platným spôsobom hlasovalo aspoň 80 % obyvateľov obce, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní.

Označenie obce v jazyku menšiny sa môže uvádzať aj pri označení železničnej stanice, autobusovej stanice, letiska a prístavu. Označenie obce v jazyku menšiny sa zobrazuje pod názvom v štátnom jazyku s rovnakým alebo menším typom písma. Obec môže na svojom území označovať ulice a iné miestne geografické značenia aj v jazyku menšiny.

4.5. Inštitucionálna ochrana práv národnostných menšín a etnických skupín

Ochranu práv národnostných menšín a etnických skupín majú okrem platných dokumentov medzinárodnej a vnútroštátnej povahy na starosti aj orgány verejnej moci a nimi zriadené poradné orgány, sekcie, či úrady.

Dodržiavanie práv národnostných menšín a etnických skupín, vytváranie podmienok na rozvoj jazyku, kultúry a vzdelania menšín patri predovšetkým do pôsobnosti Úradu vlády Slovenskej republiky, ktorý poskytuje odbornú a metodickú pomoc orgánom verejnej správy a organizačným zložkám bezpečnostných a záchranných zborov pri vykonávaní zákona o jazyku národnostných menšín. Úrad vlády Slovenskej republiky prejednáva správne delikty na úseku používania jazyku menšín, ak sa ich dopustí orgán verejnej správy, ktorý poruší povinnosť uloženú zákonom o jazyku národnostných menšín, alebo právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ, ktorá neuvedie nápis alebo oznam aj v jazyku menšiny, ak ide o nápis alebo oznam obsahujúci informáciu týkajúcu sa ohrozenia života, zdravia, majetku alebo bezpečnosti občanov Slovenskej republiky. Úrad vlády Slovenskej republiky predkladá vláde Slovenskej republiky raz za dva roky správu o stave používania jazykov menšín na území Slovenskej republiky.

Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť sa zaoberá ochranou základných ľudských práv a slobôd, politických a občianskych práv, práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám, hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, práv na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva, práv dieťaťa a presadzovaním najlepšieho záujmu dieťaťa, práv osôb so zdravotným postihnutím a práv seniorov. Plní úlohy v pri presadzovaní zásady rovnakého zaobchádzania, rovnosti príležitostí a rodovej rovnosti.

Stálym odborným orgánom Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť pre otázky týkajúce sa národnostných menšín a etnických

skupín a ich príslušníkov a pre oblasť implementácie Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov v zmysle čl. 7 od. 4 charty a Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín v zmysle čl. 15 dohovoru je *výbor pre národnostné menšiny a etnické skupiny*. Plní funkciu konzultatívneho orgánu vo veciach účasti príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín v zmysle čl. 34 ods. 2 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky.²⁴

Podpredseda vlády Slovenskej republiky pre vedomostnú spoločnosť, európske záležitosti, ľudské práva a menšiny sa v rámci svojich kompetencií zaoberá všeobecne problematikou ľudských práv, ako aj diskrimináciou.

Splnomocnenec vlády Slovenskej republiky pre národnostné menšiny je poradným orgánom vlády pre problematiku národnostných menšín a dodržiavania ich práv v Slovenskej republike. *Splnomocnenec vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity* je poradný orgán vlády pre problematiku rómskych komunit v Slovenskej republike. Plní úlohy zamerané na riešenie záležitosti rómskych komunit a realizuje systémové opatrenia na zlepšenie postavenia a ich integráciu do spoločnosti.

Ďalším orgánom participujúcim na ochrane práv národnostných menšín a etnických skupín je *Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva a národnostné menšiny* ako iniciatívny a kontrolný orgán Národnej rady Slovenskej republiky.

Zákom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva bolo kreované Slovenské národné stredisko pre ľudské práva so sídlom v Bratislave. Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd vrátane práv dieťaťa. Stredisko napríklad monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania, uskutočňuje výskumy a prieskumy na poskytovanie údajov v oblasti ľudských práv, zhromažďuje a šíri informácie v tejto oblasti, zabezpečuje právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie, vydáva na požiadanie fyzických osôb alebo právnických osôb alebo z vlastnej iniciatívy odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania, vykonáva nezávislé zisťovania týkajúce sa diskriminácie, vypracúva a uverejňuje správy a odporúčania o otázkach súvisiacich s diskrimináciou.

Súdnou ochranu dodržiavania práv národnostných menšín a etnických skupín zabezpečuje samozrejme aj Ústavný súd Slovenskej republiky, na ktorý má právo obrátiť sa so sťažnosťou každý, kto sa domnieva, že došlo k porušeniu jeho základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.²⁵

Dodržiavanie práv národnostných menšín a etnických skupín zabezpečuje aj *verejný ochranca práv* ako nezávislý orgán podieľajúci sa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.²⁶

²⁴ Štatút Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny. Dostupné online: http://www.narodnostnemensi-ny.gov.sk/data/files/4671_statut-vnmes-s-vr.pdf

²⁵ Článok 127 Ústavy Slovenskej republiky a zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

²⁶ Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov.

V neposlednom rade sa príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín zaručuje aj trestnoprávna ochrana, a to najmä v dvanástej hlave Trestného zákona trestné činy proti mieru, proti ľudskosti, trestné činy terorizmu, extrémizmu a trestné činy vojnové.²⁷

Ochranou práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín sa samozrejme zaoberajú aj mnohé medzinárodné inštitúcie a organizácie a ich orgány.

²⁷ Predovšetkým trestné činy podľa § 423 Hanobenie národa, rasy a presvedčenia, § 424 Podnecovanie k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti, § 424a Podnecovanie, hanobenie a vyhrážanie osobám pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine alebo pôvodu rodu.

5. KAPITOLA

ĽUDSKÉ PRÁVA DRUHEJ A TRETEJ GENERÁCIE

5.1. Právo na slobodnú voľbu povolania a podnikania

5.1.1. Ústavnoprávny a medzinárodnoprávny rámec práva podnikat'

Základný právny rámec práva podnikat' ustanovuje Ústava Slovenskej republiky. Podľa čl. 35 Ústavy Slovenskej republiky „(1) Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. ... (2) Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolanií alebo činností. ... (3) Občania majú právo na prácu. Štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať. Podmienky ustanoví zákon. ... (4) Zákon môže ustanoviť odchylnú úpravu práv uvedených v odsekoch 1 až 3 pre cudzincov.“

Argumentačne používa súdna judikatúra a právna aj úpravu čl. 26 Listiny základných práv a slobôd¹, podľa ktorého „(1) Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a vykonávať inú hospodársku činnosť. ... (2) Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia na výkon určitých povolanií alebo činností. ... (3) Každý má právo ziskávať prostriedky na svoje životné potreby prácou. Občanov, ktorí toto právo nemôžu bez vlastnej viny vykonávať, štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje; podmienky ustanoví zákon. ... (4) Zákon môže ustanoviť odchylnú úpravu pre cudzincov.“ Tieto ustanovenia interpretuje súdna judikatúra, ako aj právna veda v kontexte čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „(1) ... Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. ... (2) Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“

¹ Podľa čl. 152 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy zostávajú v Slovenskej republike v platnosti, ak neodporujú tejto ústave. Meniť a zrušovať ich môžu príslušné orgány Slovenskej republiky.“ V ustanoveniach o práve podnikat' – tak, ako aj v celom rade ďalších ústavne zaručených práv – preto Ústava Slovenskej republiky vychádza z čl. 26 Listiny základných práv a slobôd. Po svojom schválení zostala Listina základných práv a slobôd platným a účinným predpisom a jej právna povaha a sila si zachovala nezmenenú povahu od roku 1991. K tomu bližšie pozri WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a svobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 49.

Právo podnikat' nie je absolútne a podlieha zákonným obmedzeniam, pretože ho ústavodarca zaradil do skupiny práv, ktorých sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktorými sa požiadavky uvedených práv transponujú na zákonnú úroveň.

Ústava Slovenskej republiky zahrnula právo podnikat' medzi základné práva a slobody a chráni ho v piatom oddiele druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky ako jedno z hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.

Právo podnikat' Ústava Slovenskej republiky priznáva každej fyzickej osobe a považuje ho za ústavnú záruku slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia jednotlivca. Právo podnikat' v súkromnom záujme Ústava Slovenskej republiky chráni ako spôsob obživy jednotlivca. Zároveň touto zárukou zabezpečuje verejný záujem na rozvoji podnikania ako dôležitého prvku trhového hospodárstva. Toto právo priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky zaručenej čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „*Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekonomicky orientovanej trhovej ekonomiky.*“ Základom trhového hospodárstva a s ním spätéj hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže.² Súčasťou takto poskytnutej záruky nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti ani záruka, že podnikateľ bude mať úspech vo svojej činnosti. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky na trhu.

Súdna judikatúra prijala záver, že uvedenému právu poskytuje Ústava Slovenskej republiky sprísnenú ochranu, pretože **ústavodarca** dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva.³

Právo na podnikanie nevytvára len priestor slobody jednotlivca, ale zároveň poskytuje určité medze pre verejno-mocenské zásahy do tohto práva. Verejná moc preto môže pozitívne formulovať podmienky a obmedzenia pri výkone hospodárskych činností.⁴

Ustanovovanie podmienok a obmedzení práva na podnikanie uskutočňuje verejná moc vo *verejnom záujme*. Vždy však musí skúmať, či obmedzenie verejným záujmom je proporcionálne, alebo dokonca či nepopiera zmysel a podstatu základného práva na podnikanie.⁵

Túto skutočnosť potvrdila súdna judikatúra na Slovensku už v roku 1994 odvolávajúc sa na úpravu čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a na úpravu čl. 4 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorých zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.⁶ Právna úprava nezveruje verejnej moci voľnú úvahu pri zásahoch do slobody podnikania. Verejná moc musí svoju úvahu aplikovať tak, aby zachovala právnu istotu a predvídateľnosť svojho

² K tomu bližšie pozri nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 10/2001 zo dňa 27. apríla 2001.

³ K tomu bližšie pozri nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 70/97 zo dňa 16. júna 1998.

⁴ Napríklad podľa § 62 ods. 4 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon): „*Ak kontrolóri v súvislosti s kontrolou zistia skutočnosti, ktoré môžu ohroziť život, zdravie, bezpečnosť osôb, životné a pracovné prostredie, spíšu o tom záznam, ktorý odovzdajú alebo doručia podnikateľovi a dotknutému orgánu štátnej správy.*“ Podľa § 44 ods. 2 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník: „(2) *Nekalou súťažou podľa odseku 1 je najmä: ... h) ohrozovanie zdravia spotrebiteľov a životného prostredia.*“

⁵ K tomu bližšie pozri nálež Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 504/2003 zo dňa 25. novembra 2003.

⁶ K tomu bližšie pozri nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 9/93 zo dňa 14. júla 1994 uverejnený pod č. 4/1994 v Zbierke nálezov a uznesení.

postupu a rozhodovania v súlade so zákonom. Preto napríklad požiadavku predložiť lustračné osvedčenie posúdila súdna judikatúra ako podmienku, nie ako obmedzenie.

Za obmedzenie základných práv a slobôd nepovažuje súdna judikatúra ani napríklad rozčlenenie živností na voľné, viazané a koncesované, ani určenie predpokladov na ich vykonávanie, ani požiadavku mať povolenie vo forme živnostenského listu. Živnostenský zákon rovnako ako osobitné zákony upravujúce výkon tzv. slobodných povolání neobmedzuje základné práva a slobody, ale upravuje podmienky, za ktorých možno určitú činnosť vykonávať.⁷

Právo podnikat' je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa zváženia. Toto právo je priznané každej osobe. Prostredníctvom práva na podnikanie sa zaručuje možnosť vykonávať hospodársku činnosť tam, kde existuje ekonomická konkurencia, ako aj tam, kde ekonomická konkurencia neexistuje. Súčasťou tejto poskytnutej záruky nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti.⁸

5.1.2. Prístup súdnej judikatúry k legislatívnym opatreniam v oblasti ochrany slobody podnikania

Podľa súdnej judikatúry nemožno legitimizovať také legislatívne opatrenie alebo iný obmedzujúci zásah, ktoré úspech určitej skupiny podnikateľov alebo osôb uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť v zákonom vytvorenom konkurenčnom (trhovom) prostredí bez ústavne akceptovateľného dôvodu (cieľa) neodôvodnene sťažuje alebo dokonca priamo vylučuje v prospech úspechu inej skupiny podnikateľov alebo skupiny ďalších subjektov uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť.

Znevýhodnené postavenie jednej skupiny podnikateľov nemôže štát ospravedlňovať napríklad ochranou fiškálnych záujmov obcí a vyšších územných celkov. Účelom zákonnej úpravy transponujúcej požiadavky slobody podnikania nemôže byť uspokojenie či ochrana fiškálnych záujmov obcí a vyšších územných celkov, ale zabezpečenie právnej rovnosti, dostupnosti a čo najvyššej kvality poskytovania služieb alebo tovarov. Podnikateľská alebo iná zárobková činnosť stráca svoju podstatu a zmysel, ak zákonom ustanovený mechanizmus určitej skupine podnikateľov reálne neumožňuje získať „vlastnú klientelu“.

Neprimerané obmedzenie prístupu konkrétnej skupiny podnikateľov k hlavnému predmetu ich hospodárskej činnosti, ktoré svojimi dôsledkami zasahuje do podstaty ich práva na podnikanie, resp. práva na uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti garantovaného čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a ktoré nie je ospravedlnené žiadnym legitímnym cieľom, zakladá rozpor s uvedenou ústavnou zárukou.⁹

Postup orgánu verejnej moci, ktorý nedodrží zákonom ustanovené pravidlá určenia podmienok regulácie, môže mať za následok porušenie základného práva zaručeného čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky.¹⁰ Zásahom do tohto základného práva je aj ustanovenie medzi základného práva bez zákonom predvídaného upravenia špecifického okruhu spoločenských vzťahov týkajúcich sa regulácie

⁷ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 9/93 zo dňa 26. mája 1993, uverejnené pod č. 4/93 Zbierky nálezov a uznesení.

⁸ K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/96 zo dňa 27. februára 1997 uverejnenej pod č. 2/97 Zbierky nálezov a uznesení

⁹ K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/09 zo dňa 18. mája 2010.

¹⁰ Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky: „(1) Povinnosti možno ukladať ... a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach...“

cien (nevydanie všeobecne záväzného právneho predpisu ustanovujúceho pravidlá regulácie).¹¹ K porušeniu uvedeného základného práva však nemôže dôjsť postupom a rozhodnutím orgánu verejnej moci, ktorým tento uplatní svoju právomoc spôsobom, ktorý zákon umožňuje.¹²

Na vykonanie záruky slobody podnikania môže Národná rada Slovenskej republiky prijať zákon. Za neprimerané legislatívne opatrenie považovala slovenská ústavná judikatúra opatrenie zákona č. 140/1998 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach, o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona Národnej rady č. 220/1996 Z. z. o reklame.

Podľa názoru skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky § 35 ods. 1¹³ tohto zákona v spojení s § 36 ods. 2 písm. p)¹⁴ a § 70 ods. 1¹⁵ zákona neboli v súlade s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 20 ods. 1¹⁶ a 4¹⁷ a čl. 1¹⁸ Ústavy Slovenskej republiky. Uvedená skupina poslancov tak zastávala názor, že právnické osoby, ktoré boli držiteľmi povolenia na poskytovanie lekárenskej starostlivosti vo verejných lekárňach, by nemohli splniť podmienku uvedenú v ustanovení § 35 ods. 1 uvedeného zákona, a boli by preto povinné zastaviť poskytovanie lekárenskej starostlivosti.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa stotožnil s tvrdeniami skupiny poslancov. Uvedené legislatívne opatrenie vytvorilo právny stav, v ktorom zákon diskriminoval právnické osoby podnikateľov ktoré do účinnosti uvedeného zákona oprávnené poskytovali lekárenskú starostlivosť, na úkor fyzických osôb poskytujúcich lekárenskú starostlivosť.

Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd, konkrétne sa viažuce k právu podnikateľ zaručené čl. 35 ods. 1 ústavy, teda neplatili rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, čo zároveň vytvorilo nesúlad s požiadavkami čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Zákonodarca prijatou právnou úpravou v prípade verejných lekární a ich pobočiek *ex lege* odoprel možnosť poskytovať lekárenskú starostlivosť právnickými osobami a fyzickými osobami – nefarmaceutmi, hoci v nemocničných lekárňach túto možnosť pripustil, čím spôsobil nerovnosť podmienok nielen pre získanie, ale aj pre výkon tohto druhu zdravotnej starostlivosti uvedenými subjektmi. Zákonné obmedzenie práv právnických osôb oprávnených poskytovať lekárenskú starostlivosť inak ako u fyzických osôb poskytujúcich lekárenskú starostlivosť preto predstavovalo prekročenie podmienok ustanovených čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky vzťahujúcich sa na právo podnikateľ zaručené čl. 35 ods. 1

¹¹ K tomu bližšie pozri *nález Ústavného súdu Slovenskej republiky* sp. zn. I. ÚS 95/03 zo dňa 7. júla 2006.

¹² K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 218/07 zo dňa 4. októbra 2007.

¹³ „*Lekárenskú starostlivosť vo verejnej lekární a v pobočke verejnej lekárne môže poskytovať len fyzická osoba na základe povolenia krajského úradu, ak spĺňa podmienky uvedené v § 3 a 6 a preukáže odbornú spôsobilosť diplomom o skončení vysokoškolského štúdia v študijnom odbore farmácia a diplomom o špecializácii v odbore lekárenstvo.*“

¹⁴ „*Držiteľ povolenia na poskytovanie lekárenskej starostlivosti je povinný zastaviť poskytovanie lekárenskej starostlivosti, ak prestane spĺňať podmienky uvedené v § 3 ods. 3 a v § 6 ods. 1.*“

¹⁵ „*Povolenie na poskytovanie lekárenskej starostlivosti vo verejných lekárňach, na výrobu liekov a na veľko-distribúciu liekov a zdravotníckych pomôcok, ktoré boli vydané podľa doterajších predpisov, zostávajú v platnosti, ak do 12 mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto zákona držiteľ povolenia preukáže splnenie podmienok na vydanie povolenia ustanovených týmto zákonom; ak držiteľ povolenia v určenej lehote uvedené podmienky nesplní, povolenie stráca platnosť.*“

¹⁶ „*Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.*“

¹⁷ „*Vývlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.*“

¹⁸ „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.*“

Ústavy Slovenskej republiky. Právo podnikat' podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zaručuje rovnaké podmienky pre fyzické osoby farmaceutov aj nefarmaceutov vo verejných, ako aj nemocničných lekárňach. Rovnaké podmienky platia aj pre slobodu výkonu povolania, ktorú môže zákon obmedziť v tej miere, v akej to rozumná úvaha o všeobecnom prospechu (daná napr. záujmom na ochrane zdravia občanov) pripúšťa za účelné. Ak právnická osoba poskytuje lekárenskú starostlivosť prostredníctvom svojho odborného zástupcu, poskytuje tak zároveň záruku odbornosti pri poskytovaní tohto druhu zdravotnej starostlivosti, a tým aj verejný záujem v danom spoločenskom vzťahu. Strata možnosti poskytovať lekárenskú starostlivosť vo verejných lekárňach a ich pobočkách právnickou osobou na základe zmeny právnej úpravy znamená aj obmedzenie jej vlastníckeho práva nad nevyhnutnú mieru a v rozpore s verejným záujmom. Takéto obmedzenia sú v rozpore s princípom právneho štátu, s právnou istotou, ktorá zahŕňa dôveru občana v právo a navyše aj v ochranu nadobudnutých práv, osobitne majetkových (vlastníckych) práv.¹⁹

Obmedzujúce opatrenie v oblasti normotvorby nemusí byť len prijatie zákona, môže ním byť aj všeobecne záväzné nariadenie.

V prípade všeobecne záväzného nariadenia mesta Levice č. 21/1998 z 27. augusta 1998 o usmerňovaní obchodnej a podnikateľskej činnosti na území mesta Levice mesto upravilo oblasť obchodnej a podnikateľskej činnosti na svojom území. Všeobecne záväzným nariadením ustanovilo podmienky pre začatie podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb, ktoré vykonávajú alebo majú záujem vykonávať podnikateľskú činnosť na území mesta, ako aj kritériá pre určenie predajného a prevádzkového času, a to s poukazom na § 4 ods. 3 písm. d) a h) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.²⁰

Všeobecne záväzné nariadenie vymedzovalo predmet úpravy, ktorým bola obchodná a podnikateľská činnosť na území mesta Levice, t. j. podmienky začatia podnikateľskej činnosti právnických osôb, ktoré vykonávali alebo mali záujem vykonávať podnikateľskú činnosť na území mesta Levice. Upravovalo predajný a prevádzkový čas podnikania okrem prevádzkovej doby trhovísk. V § 2 ods. 4 všeobecne záväzného nariadenia ukladalo osobám, ktoré chceli podnikat' na území mesta, povinnosť požiadať o vydanie záväzného stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti, a to najneskôr pred začatím podnikateľskej činnosti, a zároveň predložiť k žiadosti taxatívne určené dokumenty. Všeobecne záväzné nariadenie v § 4 bode 3 ukladalo podnikateľom povinnosť predložiť k žiadosti o vydanie povolenia predajného a prevádzkového času taxatívnym spôsobom určené dokumenty. Mesto Levice ustanovilo všeobecne záväzným nariadením i ďalšie povinnosti a obmedzenia subjektom vykonávajúcim podnikateľskú činnosť na jeho území, a to napríklad mať v mieste výkonu podnikania rozhodnutie o určení predajného a prevádzkového času a na požiadanie ho predložiť kontrolným orgánom, dodržiavať podmienky uvedené v *zákone č. 634/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov* a dodržiavať zákaz podávania alkoholických nápojov v prevádzkach, ktoré nemali vytvorené hygienické podmienky. Všeobecne záväzné nariadenie v § 5 uložilo povinnosť aj osobám, ktoré neboli oprávnené na podnikateľskú činnosť (predávajúci) v súvislosti s dočasným uzatvorením a zrušením prevádzkarne. Zároveň ustanovilo i právne účinky nesplnenia ustanovených

¹⁹ K tomu bližšie pozri nálezh Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 37/99 z 25. mája 1999 zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 59, pod č. 122/1999.

²⁰ Podľa § 4 ods. 3 písm. d) a h) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení: „*Obec spravuje svoje vnútorné veci, najmä ... d) usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, najmä vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, k využitiu miestnych zdrojov, k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb a zaujíma stanoviská k zámerom ich činnosti, ak sa týkajú záujmov obyvateľov a obce, ... h) utvára podmienky pre riadne zásobovanie obce a vykonáva nad ním dozor (povoľuje predajný a prevádzkový čas, spravuje trhoviská).*“

povinností, resp. obmedzení. Obec vykonávala v uvedenom prípade samosprávu. Aj pri samosprávnej činnosti však bola viazaná právom.

Obce ako subjekty územnej samosprávy nemajú normotvornú právomoc v oblasti realizácie práva podnikania zaručeného čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V tom čase neexistovala, ani v súčasnosti neexistuje zákonná úprava, ktorou by boli obce splnomocnené všeobecne záväznými nariadeniami upravovať podmienky živnostenského podnikania a ukladať podnikateľom povinnosti, resp. obmedzenia. Ani činnosť v rámci výkonu samosprávnych funkcií spočívajúca v oprávnení povoľovať predajný a prevádzkový čas neopravňovala obec upraviť vzťahy súvisiace s touto činnosťou všeobecne záväzným právnym predpisom, najmä ju neopravňovala ustanoviť podnikateľovi povinnosť žiadať o takéto povolenie či ustanovovať náležitosti žiadosti. Obec mala právo vydávať stanoviská k zámeru a k začatiu podnikateľskej činnosti, nebola však oprávnená ukladať povinnosť takéto stanoviská si vyžiadať, resp. povinnosti na to nadväzujúce.

Obec nemohla obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov, a to ani v rámci realizácie svojich samosprávnych funkcií. Mesto Levice prijatím všeobecne záväzného nariadenia konalo nad rámec svojej normotvornej právomoci, ktorú Ústava Slovenskej republiky zverovala orgánom územnej samosprávy. Prijatím všeobecne záväzného nariadenia porušilo Ústavou Slovenskej republiky zaručené právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť a zároveň nútilo subjekty uplatňujúce svoje zákonné právo podnikat', aby konali niečo, čo zákon neukladá. Z týchto dôvodov bolo všeobecne záväzné nariadenia v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky a uvedenými ustanoveniami zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.²¹

5.1.3. Prístup slovenskej a českej súdnej judikatúry k stretu práva na podnikanie s právom na priaznivé životné prostredie

Stret práva na priaznivé životné prostredie so súkromnými záujmami adresátov verejnej moci – t. j. aj pri realizácii slobody podnikania – dokumentuje viacero rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Treba však povedať, že súdna judikatúra síce poukazuje na existenciu práva na priaznivé životné prostredie, avšak fakticky skôr „*ekologizuje*“ iné ústavou zaručené práva, napríklad právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Vychádza pri tom z ústavného príkazu zakotveného v čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.*“

Príkladom je súdny prieskum rozhodnutia o povolení vodnej stavby podľa § 26²² v *spojení s § 52²³ zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).*

²¹ K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 10/01 z 27. apríla 2001 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 82, pod č. 197/2001.

²² Podľa § 26 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 364/2004 Z. z.: „(1) Povolenie orgánu štátnej vodnej správy sa vyžaduje na uskutočnenie, zmenu alebo na odstránenie vodnej stavby. Stavebné úpravy na vodnej stavbe možno uskutočňovať na základe povolenia alebo ohlásenia orgánu štátnej vodnej správy. Na uskutočnenie jednoduchého vodného zariadenia sa nevyžaduje povolenie ani ohlásenie orgánu štátnej vodnej správy. ... (2) V povolení na vodné stavby orgán štátnej vodnej správy určí záväzné podmienky na uskutočnenie stavby a užívanie stavby. ... (3) Pri vodných stavbách má orgán štátnej vodnej správy pôsobnosť stavebného úradu podľa osobitného predpisu³³) s výnimkou pôsobnosti vo veciach územného rozhodovania a vyvlastnenia. Orgán štátnej vodnej správy, ktorý je príslušný na povolenie vodnej stavby, rozhoduje aj o užívaní stavby vydaním kolaudačného rozhodnutia.“

²³ Podľa § 52 zákona č. 364/2004 Z. z.: „(1) Vodnými stavbami sú stavby, prípadne ich časti, ktoré umožňujú osobitné užívanie vód alebo iné nakladanie s vodami. Vodnými stavbami sú najmä ... a) stavby, ktorými

Vodná stavba podľa slovenskej súdnej judikatúry svojou podstatou vždy zasahuje do ústavného práva jednotlivca na priaznivé životné prostredie. Zároveň vodná stavba zasahuje do uvedenej ústavne vyjadrenej hodnoty aj vďaka svojmu bezprostrednému umiestneniu, z ktorého vyplýva dopad na vodný ekosystém. Zasahuje preto do veľmi významnej zložky životného prostredia. Rovnaké závery s odkazom na judikatúru Najvyššieho správneho súdu Českej republiky²⁴ presadzuje aj česká právna veda.²⁵ Navyše, pokiaľ je uvedenou vodnou stavbou malá vodná elektrárňa, stavebník takejto stavby realizuje okrem vlastníckej slobody aj svoju slobodu podnikania.²⁶

Právo na priaznivé životné prostredie zaradil ústavodarca do druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky označenej ako Základné práva a slobody. Z tohto dôvodu preto slovenská súdna judikatúra používa záruku vyjadrenú v práve na priaznivé životné prostredie ako výkladové pravidlo pri aplikácii čl. 46 ods. 2 ústavy. Rozhodnutia orgánov verejnej moci k uvedeným zámerom preto musia zohľadňovať aj možné zásahy do základných práv a slobôd. Premietnutie ústavne vyjadrenej požiadavky – záujmu na zachovaní priaznivého životného prostredia – vidí slovenská súdna judikatúra predovšetkým v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

Tento zákon upravuje pojem životné prostredie v § 2.²⁷ Zákon č. 17/1992 Zb. preto má významné miesto medzi právnymi predpismi vykonávajúcimi požiadavky práva na priaznivé

sa upravuje, mení alebo zriaďuje koryto, vrátane terénnych úprav s tým spojených, b) stavby na ochranu pred povodňami, c) priehrady, vodné nádrže, rybníky, hate, hrádze a iné stavby potrebné na nakladanie s vodami, d) studne, stavby vodovodných potrubí, vodovodov a ďalšie vodárenské objekty samostatne slúžiace na účely zásobovania vodou, e) stavby stôk, stokové siete vrátane objektov na nich, čistiarne odpadových vôd a iné stavby určené na zneškodňovanie odpadových vôd a osobitných vôd a na ich vypúšťanie do povrchových vôd, podzemných vôd alebo do bankých vôd a stavby určené na predchádzajúce čistenie odpadových vôd pred ich vypúšťaním do verejnej kanalizácie, f) hydromelioračné stavby na zavlážovanie a odvodňovanie pozemkov a na ochranu pozemkov pred vodnou eróziou, g) stavby, ktoré sa zriaďujú na plavebné účely v korytách alebo v iných vodných útvaroch, h) stavby umožňujúce využívanie vôd najmä na hromadnú rekreáciu a vodné športy, i) odkaliská vytvorené hrádzovým systémom, na ktoré sa odpad ukladá hydraulickým spôsobom, j) vodovodné prípojky, ak ... 1. slúžia na dodávku vody do priemyselných stavieb a poľnohospodárskych stavieb, ... 2. slúžia na zásobovanie skupiny stavieb, ak to vyžaduje vlastný systém rozvodných potrubí, ... 3. sú zriadené k stavbe, pre ktorú je zhotovené zariadenie na zvýšenie tlaku vody, ... 4. sú dlhšie ako 100 m a dodávajú vodu s denným priemerným množstvom väčším ako 0, 5 l za sekundu, ... k) kanalizačné prípojky do verejnej kanalizácie, ak ... 1. slúžia na vypúšťanie odpadových vôd z priemyselných stavieb a z poľnohospodárskych stavieb, ... 2. slúžia na odvádzanie odpadových vôd z areálu alebo zo skupiny stavieb, ak to vyžaduje samostatnú stokovú sieť, ... 3. slúžia na vypúšťanie odpadových vôd do verejnej kanalizácie, ktoré vyžadujú ich predchádzajúce čistenie, ... 4. sú dlhšie ako 100 m a majú vnútorný priemer väčší ako 20 cm. ... (2) V prípade pochybností, či ide o vodnú stavbu alebo jej súčasť, rozhodne orgán štátnej vodnej správy.“

²⁴ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 24. novembra 2009, sp. zn. 1 As89/2008-80.

²⁵ Porovnaj ŽIDEK, D.: Voda v procesech veřejního stavebního práva. In: PRŮCHOVÁ, I. – HANÁK, J. a kol.: Voda v právních vztazích. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, č. 481. Brno : Masarykova univerzita. Právnická fakulta 2014, s. 24 – 25.

²⁶ Podľa § 3 písm. a) bod. 1 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „Na účely tohto zákona sa rozumie ... a) všeobecne ... 1. podnikom osoba, ktorá podniká v energetike ...“ Podľa § 3 písm. b) body 1. a 5. „Na účely tohto zákona sa rozumie ... b) v elektroenergetike ... 1. výrobcom elektriny osoba, ktorá má oprávnenie na výrobu elektriny podľa tohto zákona, ... 5. elektroenergetickým podnikom osoba, ktorá vykonáva najmenej jednu z činností výroba elektriny, prenos elektriny, distribúcia elektriny, dodávka elektriny alebo nákup elektriny na účel ďalšieho predaja elektriny a ktorá je v súvislosti s týmito činnosťami zodpovedná za obchodné úlohy, technické úlohy alebo údržbu; elektroenergetickým podnikom nie je koncový odberateľ elektriny,“

²⁷ Podľa § 2 zákona č. 17/1992 Zb.: „Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.“

životné prostredie.²⁸ Zákon č. 364/2004 Z. z. následne zaujíma miesto osobitného predpisu vo vzťahu k tomuto zákonu, pretože sa zameriava na všestrannú ochranu vôd na území Slovenskej republiky.²⁹

Súdna judikatúra sa preto vyjadruje k vzťahu životného prostredia a súkromného záujmu pri nakladaní s rôznymi ľudskými beneficiami. Podľa § 17 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb., *„Každý je povinný, predovšetkým opatreniami priamo pri zdroji, predchádzať znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia a minimalizovať nepriaznivé dôsledky svojej činnosti na životné prostredie.“* Zákonodarca takto na jednej strane vymedzil povinnosť jednotlivca formulovanú ako generálnu prevenciu („a priori“) v zmysle ústavného čl. 44 ods. 2 a 3 a čl. 20 ods. 3 posledná veta. Verejný záujem na ochrane životného prostredia prevyšuje súkromný záujem založený na výhodách dosahovaných pri nakladaní s predmetom vlastníckeho práva, t. j. aj pri realizovaní slobody podnikania. Zákonodarca súčasne zakotvil uvedenú povinnosť ako generálny prostriedok nápravy („a posteriori“) proti zhoršovaniu úrovne životného prostredia bez ohľadu na vnútorný postoj jednotlivca k následkom k svojmu správaniu. Na strane druhej zákonodarca neustanovil podmienky, ktoré by správanie jednotlivca k životnému prostrediu ospravedlňovali vo vzťahu k samotným negatívnym následkom. Týmto spôsobom slovenský právny poriadok založil objektívnu zodpovednosť jednotlivca za priaznivý stav životného prostredia bez pripustenia liberačných dôvodov.³⁰

Uvedený názor rozvíja súdna judikatúra podrobnejšie napríklad vo vzťahu k ochrane prírody a krajiny. *„S prihliadnutím na čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a § 17 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí pre Najvyšší súd Slovenskej republiky vyplýva záver, že verejný záujem na ochrane životného prostredia ako základného predpokladu existencie ľudskej bytosti je mimoriadny a preto právny poriadok Slovenskej republiky mu venuje zvýšenú pozornosť a v prípade stretu tohto verejného záujmu s výkonom niektorých práv jednotlivcom je na základe uvedeného prípustné výkon týchto práv obmedziť. Toto je najmä evidentné v prípade stretu verejného záujmu na ochrane životného prostredia a súkromných práv, ktorým je napríklad vlastnícke právo, ktorých obsah (čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky. Potom je celkom prirodzené, že zákonodarca prostredníctvom § 4 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcov, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôbili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek, a ďalej v špeciálnych ustanoveniach, ktorým je napríklad § 61 ods. 1 vete prvá zák. č. 543/2002 Z. z. ako aj § 3 ods. 1 písm. c) zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej*

²⁸ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. júna 2010, sp. zn. 5 Sžp/106/2009.

²⁹ Podľa § 1 zákona č. 364/2004 Z. z.: *„(1) Tento zákon vytvára podmienky na ... a) všestrannú ochranu vôd vrátane vodných ekosystémov a od vôd priamo závislých ekosystémov I) v krajine, ... b) zachovanie alebo zlepšovanie stavu vôd, ... c) účelné, hospodárne a trvalo udržateľné využívanie vôd, ... d) manažment povodí a zlepšenie kvality životného prostredia a jeho zložiek, ... e) znižovanie nepriaznivých účinkov povodní a sucha, ... f) zabezpečenie funkcií vodných tokov, ... g) bezpečnosť vodných stavieb. ... (2) Tento zákon upravuje práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb k vodám a nehnuteľnostiam, ktoré s nimi súvisia pri ich ochrane, účelnom a hospodárnom využívaní, oprávnenia a povinnosti orgánov štátnej vodnej správy a zodpovednosť za porušenie povinností podľa tohto zákona.“*

³⁰ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžp 1/2008 zo dňa 4. decembra 2008.

*pôdy túto prevenčnú povinnosť bližšie rozviedol pre podmienky výkonu vlastníckeho práva alebo užívania poľnohospodárskej pôdy.*³¹

Do skupiny osobitných zákonov, ktoré si nielen osvojili všeobecnú prevenčnú povinnosť štátu a jednotlivcov, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôbili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek, patrí nepochybne aj zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.³²

Viacere ustanovenia tohto zákona kladú nezanedbateľný a významný dôraz na úlohu ochrany a zveľaďovania životného prostredia v procese územného plánovania a stavebného konania.³³ Na základe toho prijala súdna judikatúra ustálený záver, že napríklad rozhodnutie týkajúce sa stavebného povolenia vodnej stavby môže byť z titulu tvrdeného zásahu do základného práva jednotlivca na priaznivé životné prostredie, podrobené v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky napriek zákonnej výluke súdnemu prieskumu v správnom súdnictve.³⁴

Vzťah práva na priaznivé životné prostredie a slobody podnikania v slovenskej právnej úprave vyjadruje aj zákon č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý s účinnosťou od 15. marca 2013 nahradil zákon č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

V súvislosti s uvedenými zákonmi – najmä so zákonom č. 245/2003 Z. z. – sa súdna judikatúra vyjadrovala k vylúčeniu odkladného účinku odvolania proti prvostupňovému rozhodnutiu o integrovanom povolení a súčasne o stavebnom povolení na realizáciu skládky odpadov pri meste Pezinko.

³¹ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžp 2/2008 zo dňa 4. decembra 2008.

³² Napríklad podľa § 139 ods. 1. písm. c) zákona č. 50/1976 Zb.: *Pod pojmom „iné práva k pozemkom a stavbám“ použitým v spojení „vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich“ sa podľa povahy prípadu rozumie ... c) právo vyplývajúce z iných právnych predpisov.*

³³ Napríklad podľa § 1 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb.: *„Územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt.“* Podľa § 2 ods. 1 písm. j) zákona č. 50/1976 Zb.: *„(1) Územné plánovanie zahŕňa tieto úlohy a činnosti: ... j) navrhuje územno-technické a organizačné opatrenia nevyhnutné na zlepšenie životného prostredia, dosiahnutie ekologickej stability a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja.“* Rovnako aj podľa § 6 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb.: *„Územná prognóza rieši možnosti dlhodobého priestorového usporiadania a funkčného využitia územia. Spracúva sa na základe rozboru a hodnotenia územno-technických podmienok, environmentálnych podmienok, ekonomických podmienok a sociálnych podmienok územia, ako aj na základe rozboru a hodnotenia územného systému ekologickej stability, tendencií územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie.“* Taktiež v zmysle § 9 ods. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Zb.: *„Konceptia územného rozvoja Slovenska ustanovuje najmä ... c) zásady usmerňovania územného rozvoja s cieľom utvárať rovnocenné životné podmienky na celom území Slovenskej republiky a vytvárať územné predpoklady na zlepšenie životného prostredia, zabezpečenie ekologickej stability, zachovanie kultúrno-historického dedičstva a pre trvalo udržateľný rozvoj.“* V súlade s § 35 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb.: *„Ak predložený návrh neposkytne dostatočný podklad pre posúdenie umiestnenia navrhovanej stavby alebo iného opatrenia v území (§ 32), najmä vplyvov na životné prostredie, vyzve stavebný úrad navrhovateľa, aby návrh v primeranej lehote doplnil potrebnými údajmi alebo podkladmi, a upozorní ho, že inak územné konanie zastaví. Ak navrhovateľ nedoplní návrh na vydanie územného rozhodnutia požadovaným spôsobom v určenej lehote, stavebný úrad územné konanie zastaví.“* Rovnako aj podľa § 39a ods. 2 písm. a) zákona č. 50/1976 Zb.: *„V podmienkach na umiestnenie stavby sa určia požiadavky ... a) na ochranu prírody a krajiny a na zabezpečenie starostlivosti o životné prostredie.“*

³⁴ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. júna 2010, sp. zn. 5 Sžp/106/2009.

V uvedenom prípade sa mesto ako žalobca domáhalo zrušenia rozhodnutia o vylúčení odkladného účinku odvolania proti uvedenému rozhodnutiu na Krajskom súde v Bratislave. Krajský súd Bratislava však rozhodnutie o vylúčení odkladného účinku posúdil ako rozhodnutie procesnej povahy a konanie zastavil.³⁵ Mesto Pezinok sa preto obrátilo s odvolaním proti uvedenému rozhodnutiu Krajského súdu v Bratislave na Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý dospel k opačnému záveru. Súd podal výklad k § 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (zákona č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov), ktorý zakotvuje súdny prieskum rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.³⁶ V súlade s judikatúrou sa takýto prieskum vzťahuje na také rozhodnutia a im predchádzajúce konania, ktorých účinky reálne a skutočne zasahujú do veľkého množstva hmotnoprávných a procesnoprávných práv a povinností jednotlivcov nielen v čase podania žaloby, ale aj počas súdneho konania samotného. Týmto spôsobom právna úprava, podľa súdnej judikatúry, transponuje ústavné právo jednotlivca na súdnu ochranu proti nezákonným rozhodnutiam a postupom verejnej správy, ktoré je zakotvené v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.³⁷ Súdna judikatúra na jednej strane poukazuje na zásadu hospodárnosti a efektívnosti ochrany práv jednotlivca, ktorá vyplýva z Ústavy Slovenskej republiky, a ktorá sa premieta do možnosti vyňatia niektorých správnych rozhodnutí zo súdneho prieskumu. Na druhej strane však zároveň argumentuje obsahom úpravy čl. 46 ods. Ústavy Slovenskej republiky. Súdna ochrana sa preto nemusí vzťahovať na všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy, pri aplikácii § 248 zákona č. 99/1963 Zb. však musí správny súd posúdiť, či uvedeným rozhodnutím orgán verejnej správy nezasiahol do ústavne zaručeného práva. Previazanosť uvedeného prístupu súdnej judikatúry s právom na priaznivé životné prostredie a slobodu podnikania sa, podľa nášho názoru, prejavuje v tom, že v danom prípade Najvyšší súd Slovenskej republiky priznal právu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ekologický rozmer. Najvyšší súd Slovenskej republiky na jednej strane prijal záver o tom, že rozhodnutia napadnuté mestom Pezinok má jednoznačne procesnú povahu a jeho sledovaným predmetom je vylúčenie odkladného účinku odvolania správnym orgánom ako dôsledok aplikácie jeho právomoci v prebiehajúcom správnom konaní.³⁸ Mesto Pezinok navyše spoločne so žalobou žiadalo

³⁵ Podľa § 248 zákona č. 99/1963 Zb. (Občiansky súdny poriadok): „*Súdy nepreskúvajú ... a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania, ... b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznameniajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti, ... c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznameniajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania, ... d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.*“ Podľa § 250d ods. 3 zákona č. 99/1963 Zb.: „*Súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2). Odvolanie proti uzneseniu je prípustné.*“

³⁶ Podľa § 244 ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. „*v správnom súdnictve preskúvajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.*“

³⁷ Podľa § 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „*domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.*“

³⁸ Podľa § 55 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok): „*(1) Pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak, včas podané odvolanie má odkladný účinok. ... (2) Ak to vyžaduje naliehavý všeobecný záujem alebo ak je nebezpečenstvo, že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahradielnú ujmu, môže správny orgán odkladný účinok vylúčiť; naliehavosť treba riadne odôvodniť. Odkladný účinok nemožno vylúčiť, ak tak ustanovuje osobitný zákon. ... (3) Proti rozhodnutiu o vylúčení odkladného účinku sa nemožno odvolať.*“

o odklad vykonateľnosti rozhodnutia vydaného rozhodnutia podľa zákona č. 99/1963 Zb.³⁹ Avšak Krajský súd v Bratislave nevenoval dostatočnú pozornosť inštitútu predbežnej vykonateľnosti rozhodnutia, v konkrétnej veci účinkom stavebného povolenia, ktoré umožňovalo stavebníkovi začať s realizáciou rozhodnutím povolenej stavby.

V čom je uvedené rozhodnutie zásadné? V oboch ustanoveniach spomenutých právnych predpisov, t. j. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) a zákona č. 99/1963 Zb. týkajúcich sa vylúčenia odkladného účinku odvolania v správnom konaní a návrhu na odklad vykonateľnosti rozhodnutia po podaní správnej žaloby, videla súdna judikatúra premietnutia ústavne zaručenej hodnoty – záujem na zachovaní priaznivého životného prostredia. Ustanovenie § 55 ods. 2 správneho poriadku ustanovuje, že „*odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahraditeľnú ujmu*“. Ustanovenie § 250c ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. ustanovuje „*ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma*.“ V danom prípade správny orgán videl vo vylúčení odkladného účinku odvolania ochranu realizácie slobody podnikania a vlastníckej slobody. Avšak Najvyšší súd Slovenskej republiky poukázal na závažnú ujmu, ktorá mohla hroziť životnému prostrediu. Poukázal na skutočnosť, že začatie výstavby tejto skládky počas odvolacieho konania, ktoré jediné je spôsobilé identifikovať, eliminovať alebo napraviť právne nedostatky predchádzajúceho správneho konania, môže spôsobiť nenahraditeľnú ujmu na životnom prostredí a ujmu na zdraví obyvateľov mesta. Správny orgán si preto pri aplikácii uvedeného inštitútu neuvedomil *existenciu stretu viacerých ústavne zaručených práv* – na jednej strane stojacej slobody podnikania a vlastníckej slobody a na strane druhej práva na priaznivé životné prostredie a práva na súdnu ochranu. Limitom aplikácie slobody podnikania v danom prípade bola práve interpretácia § 55 ods. 2 správneho poriadku a v ňom obsiahnutého vyjadrenia „*že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahraditeľnú ujmu*“.

Najvyšší súd Slovenskej republiky vychádzal zo skutočnosti, že mesto bolo v danom prípade oprávnené obhajovať záujmy svojich obyvateľov. Uvedené oprávnenie mu vyplývalo z vtedy platného a účinného zákona č. 245/2003 Z. z.⁴⁰ v spojení s § 1 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.⁴¹ V súčasnosti mestám alebo obciam toto oprávnenie vyplýva z § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 39/2013 Z. z.⁴² Najvyšší súd Slovenskej republiky videl v uvedených ustanoveniach premietnutie požiadavky podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*každý má právo na priaznivé životné prostredie*“. Toto právo je vzhľadom k systematike ústavy zaradené do jej druhej hlavy označenej ako Základné práva a slobody. V danom prípade preto interpretoval uvedenú záruku s právom na preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy nezávislým

³⁹ Podľa § 250c zákona č. 99/1963 Zb.: „(1) Žaloba nemá odkladný účinok na vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje niečo iné. Na žiadosť účastníka môže predseda senátu uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Ak predseda senátu nevyhoví žiadosti, upovedomí o tom účastníka.“

⁴⁰ Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 245/2003 Z. z.: „Účastníkom konania je obec, v ktorej je povolená prevádzka umiestnená alebo podľa územného plánu alebo územného rozhodnutia má byť umiestnená.“

⁴¹ Podľa § 1 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb.: „Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obci pri výkone samosprávy možno ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy.“

⁴² Podľa § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 39/2013 Z. z.: „(1) Účastníkom konania okrem účastníkov konania podľa všeobecného predpisu o správnom konaní je aj ... a) obec, v ktorej je povolená prevádzka umiestnená alebo podľa územného plánu alebo územného rozhodnutia má byť umiestnená, ...“

a nestranných súdom zriadeným zákonom a postavil uvedené záruky ako protipól slobode podnikania.⁴³

V inom prípade sa vyjadril Ústavný súd Českej republiky k obmedzeniu slobody podnikania prostredníctvom čl. VII všeobecne záväznej vyhlášky štatutárneho mesta Liberec č. 3/2009 o verejnom poriadku,⁴⁴ a to zákazom pochôdzkového predaja v mestskej pamiatkovej zóne.

Štatutárne mesto Liberec v konaní pred Ústavným súdom Českej republiky tvrdilo, že všeobecne záväznú vyhlášku prijalo preto, aby umožnilo pokojne súžitie osôb na verejnom priestranstve v mestskej pamiatkovej zóne pri zachovaní a rešpektovaní subjektívnych práv a možnosti ich realizácie. Mesto argumentovalo predovšetkým nedotknuteľnosťou a súkromím a nedotknuteľnosťou osoby, ochranou majetku a zdravia osôb, ale aj právom na priaznivé životné prostredie a právom na prístup ku kultúrnemu bohatstvu a kultúrnemu dedičstvu. Mesto tvrdilo, že nemalo záujem zasahovať do predaja tovaru, ale len ustanoviť povinnosti za účelom zabezpečenia verejného poriadku. Poskytovanie služieb a uvedený predaj ohrozovali podľa mesta verejný poriadok. Napadnuté ustanovenie vyhlášky podľa mesta nesuplovalo zákonnú úpravu podmienok podnikania, pretože malo za cieľ ochranu verejného poriadku a mesto podľa svojho názoru neporušilo týmto opatrením ani princíp proporcionality, pretože zákaz obmedzilo výhradne na oblasť mestskej pamiatkovej zóny.

Opačný názor malo Ministerstvo vnútra Českej republiky. Mesto vydalo vyhlášku pri použití svojej originárnej právomoci, na čo ale nebolo zákonom splnomocnené a prekročilo tak rámec svojho zákonného oprávnenia.

Ústavný súd Českej republiky pri posudzovaní uvedeného prípadu skúmal oprávnenia obcí ustanovené českým právnym poriadkom. Vychádzal pritom aj z § 18 ods. 1 zákona č. 455/1991 Sb. o živnostenskom podnikaní, podľa ktorého môže obec v prenesenej pôsobnosti vydať trhový poriadok formou nariadenia obce. Pokiaľ tento zákon oprávňuje obec, aby prostredníctvom trhového poriadku regulovala vymedzené skutočnosti pri predaji tovaru mimo prevádzku, t. j. ustanovila konkrétne, miestnym pomerom priliehavé a účelné zákazy a podmienky), potom možnosť uvedenej regulácie nie je samoúčelným obmedzením základného ľudské práva na podnikanie, zaručeného v čl. 26 ods. 1 Listiny. Takéto obmedzenie má slúžiť a prispievať ku kultúre podnikateľskej činnosti a k zaisteniu verejného poriadku v obci. Mesto preto pri prijímaní opatrenia nedodržalo zákonom ustanovenú formu zásahu do slobody podnikania a neriadilo sa zákonným príkazom, že všeobecný zákaz predaja a poskytovania služieb nie je možný. Právo podnikat' a vykonávať inú hospodársku činnosť podľa čl. 26 ods. 1 Listiny môže byť síce zákonom obmedzené, avšak pokiaľ taká regulácia vybočuje z medzí zákonného splnomocnenia, súdna judikatúra ju považuje za zásah do ústavne zaručeného práva podnikat'. Okrem toho každý zákaz, ktorý priamo či sprostredkovane vedie k zúženiu základných práv a slobôd, musí dbať ich podstatu a zmysel. Pokiaľ zákon explicitne ustanoví medze a podmienky základného práva či slobody, nemôže ich, a to za žiadnych okolností, nad tento rámec zužovať normatívny predpis nižšej právnej sily. To ale neznamená, že by takýto predpis nemohol zákonom určené medze a podmienky konkretizovať.⁴⁵

⁴³ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. novembra 2008, sp. zn. 5 Sžp 5/2008.

⁴⁴ Podľa tohto ustanovenia „v zájmu zachování veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti občanů a návštěvníků města Liberec je v městské památkové zóně na veřejném prostranství zakázáno formou pochůzkového prodeje nabízet a prodávat výrobky a nabízet a poskytovat služby.“

⁴⁵ K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 31. januára 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/2011.

5.2. Verejná správa na úseku zamestnanosti a ochrana práv podľa štvrtej hlavy Listiny základných práv a slobôd

5.2.1. Medzinárodnoprávne aspekty

Listina základných práv a slobôd upravila v čl. 26 – 30 ústavnoprávne podmienky práva na prácu, práva na mzdu, práva na uspokojivé pracovné podmienky, slobodu združovať sa v odborových organizáciách a zvýšenú ochranu vybraných spoločenských skupín v rámci realizácie práva na práca na prácu.

Podľa čl. 26 Listiny základných práv a slobôd: „(1) Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a vykonávať inú hospodársku činnosť'. ... (2) Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia na výkon určitých povolaní alebo činností. ... (3) Každý má právo získavať prostriedky na svoje životné potreby prácou. Občanov, ktorí toto právo nemôžu bez vlastnej viny vykonávať, štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje; podmienky ustanoví zákon. ... (4) Zákon môže ustanoviť odchylnú úpravu pre cudzincov.“

Obdobne túto úpravu prevzala aj Ústava Slovenskej republiky. Podľa čl. 35 Ústavy Slovenskej republiky: „(1) Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť'. ... (2) Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností. ... (3) Občania majú právo na prácu. Štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať. Podmienky ustanoví zákon. ... (4) Zákon môže ustanoviť odchylnú úpravu práv uvedených v odsekoch 1 až 3 pre cudzincov.“

Právo na slobodnú voľbu povolania, právo podnikat' a právo na prácu považuje súčasná právna veda a súdna judikatúra za vzájomne súvisiace základné práva, ktoré zaraďuje do kategórie hospodárskych práv.

Na základe realizácie uvedených práv by mal jedinec mať možnosť predovšetkým získavať prostriedky na vlastné živobytie. Ústavodarca tak vytvoril ústavnoprávny predpoklad možnosť jednotlivca získať zdroje na vytvorenie dôstojného života a aj možnosť vlastnej sebarealizácie a rozvoja svojej osobnosti.

Tieto čiastkové predpoklady majú podľa právnej vedy a súdnej judikatúry v konečnom dôsledku viesť k rozvoju spoločnosti. Právo na prácu a právo na slobodnú voľbu podnikania právna veda symbolicky poníma ako „dve strany jednej mince“. Tieto dve práva vyjadrujú ľudskoprávne dokumenty, ústavy a medzinárodné zmluvy o ľudských právach spoločne.⁴⁶ Zároveň sa pri spojení týchto dvoch práv objavuje aj praktická stránka ich vzájomného prepojenia. Realizácia oboch spomenutých práv vytvára predpoklad pre zabezpečovanie obživy jednotlivca a vytvorenie dôstojného života. Navyše jedinec, ktorý obvykle realizuje vlastnú slobodu podnikania, súčasne často pôsobí aj ako zamestnávateľ a zamestnáva jedinca vykonávajúceho závislú prácu.

Vo všeobecnosti možno uviesť, že z práva každého získať prostriedky na svoje životné potreby prácou (ďalej ako „právo na prácu“), ako aj zo záväzku štátu primerane hmotne zabezpečiť tých občanov, ktorí nemôžu bez vlastnej viny vykonávať toto právo, možno nepriamo odvodiť aj právo občanov na služby zamestnanosti, ktoré je obsahovo širšie než právo na hmotné zabezpečenie v čase nezamestnanosti. Okrem hmotného zabezpečenia by

⁴⁶ K tomu bližšie pozri WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 575.

štát mal vytvoriť také nástroje, ktoré by umožnili občanom v prvom rade nájsť si pracovné uplatnenie a až následne by mal garantovať hmotné zabezpečenie pre občanov, ktorí právo na prácu nemôžu bez vlastnej viny vykonávať.

Na medzinárodnej a európskej úrovni vymedzujú právo na prácu a hmotné zabezpečenie tých osôb, ktoré bez z vlastnej viny nemôžu realizovať právo na prácu viaceré dokumenty. Článok 23 Všeobecnej deklarácie ľudských práv priznáva každému „*právo na prácu, na slobodnú voľbu povolania, na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky a na ochranu proti nezamestnanosti.*“ Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach v čl. 6 upravuje, že „*zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého na prácu, ktoré zahŕňa právo na príležitosť zarábať si na živobytie svojou prácou, ktorú si slobodne vyberie alebo prijme, a urobí príslušné kroky na ochranu tohto práva.*“ Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach tak požaduje, aby štáty na dosiahnutie týchto práv realizovali príslušné opatrenia za účelom stáleho hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho rozvoja osôb pod svojou jurisdikciou a plnej a produktívnej zamestnanosti za podmienok zabezpečujúcich jednotlivcovi základné politické a hospodárske slobody.

Závazok poskytovania služieb zamestnanosti našiel svoje medzinárodné vyjadrenie aj v Dohovore Medzinárodnej organizácie práce č. 122 o politike zamestnanosti z roku 1964⁴⁷, v ktorého zmysle „*je štát povinný vytvárať aktívnu politiku zameranú na podporu plnej a produktívnej zamestnanosti a slobodnej voľby zamestnania. Toto má štát dosiahnuť takými opatreniami, ktoré zohľadňujú jeho vnútroštátne podmienky, v rámci koordinovanej hospodárskej a sociálnej politiky opatrenia.*“

Ďalším záväzným dohovorom Medzinárodnej organizácie práce, ktorý upravil systém služieb zamestnanosti, je Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 88 o organizácii služieb pre sprostredkovanie práce z roku 1948.⁴⁸ Vyjadril požiadavku, „*aby štáty vykonávali bezplatné verejné služby pre sprostredkovanie práce alebo dbali na to, aby sa také služby vykonávali.*“

Nástrojom garancie práva na prácu sa na pôde Rady Európy stala revidovaná Európska sociálna charta, ktorá zaručuje každému *mať možnosť zarábať si na živobytie prácou, pre ktorú sa slobodne rozhodne.*

Slobodnú voľbu povolania a právo na prácu vymedzila aj Charta základných práv Európskej únie. Podľa čl. 15 tohto dokumentu: „*1. Každý má právo na prácu a vykonávanie slobodne zvoleného alebo prijatého povolania. ... 2. Každý občan Únie si môže slobodne hľadať zamestnanie, pracovať, usadiť sa a poskytovať služby v ktoromkoľvek členskom štáte. ... 3. Štátni príslušníci tretích krajín, ktorí majú povolenie pracovať na území členských štátov, majú právo na rovnaké pracovné podmienky ako občania Únie.* Slobodu podnikania následne upravuje čl. 16 (Sloboda podnikania), podľa ktorého sa uznáva sloboda podnikania v súlade s právom Únie, vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.

Na úrovni práva Európskej únie zakotvila Zmluva o fungovaní Európskej únie osobitné nástroje zamestnanosti. Čl. 145 až 150 Zmluvy o fungovaní Európskej únie – osobitná IX. Hlava s názvom „*Zamestnanosť*“ – obsahujú rámcové postupy a činnosti orgánov Európskej únie. Tieto činnosti zahŕňajú v prvom rade vytvorenie osobitného Výboru pre zamestnanosť. Uvedené činnosti majú viesť k dosahovaniu účelu a cieľov vyjadrených v čl. 151 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorými je najmä „*vysoká zamestnanosť*“ a „*boj proti vylučovaniu z trhu práce*“.

⁴⁷ Publikovaný ako oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 490/1990 Zb.

⁴⁸ Publikovaný ako oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 17/1991 Zb.

Vo vzťahu k hmotnému zabezpečeniu osôb, ktoré bez vlastnej viny nemôžu realizovať právo na prácu a k službám zamestnanosti, je na úrovni práva Európskej únie významný čl. 34 čl. 34 Charty základných práv Európskej únie, ktorý obsahuje *právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne služby okrem iného aj pre prípad straty zamestnania*.

Dôležitý je aj čl. 29 Charty základných práv Európskej únie, ktorý zakotvuje *právo na prístup k sprostredkovaniu pracovného umiestnenia, ktorý nesmie byť podmienený žiadnou platbou*. Napokon čl. 52 Charty základných práv Európskej únie ustanovuje *obmedzenia a limity výkonu práv uvedených v Charte, ktoré musia byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd*.

Európska únia na uvedené nástroje nadviazala aj na úrovni sekundárneho práva. Význam z hľadiska hmotného zabezpečenia osôb má aj *nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia*. Vecný rozsah koordinovaných systémov sociálneho zabezpečenia podľa čl. 3 ods. 1 písm. h) a v nadväznosti na čl. 1 písm. va) a kapitoly 6 tohto nariadenia zahŕňa a reguluje určovanie a poskytovanie peňažných dávok v nezamestnanosti.

Z vyššie uvedených dokumentov vo vzťahu k hmotnému zabezpečeniu vyplýva, že občan má právo požadovať od štátu vytvorenie aktívnej politiky zamestnanosti, ale nemá právo na konkrétny nástroj či dávku počas trvania nezamestnanosti.

5.2.2. Obsah práva na prácu podľa Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd

Článok 26 Listiny základných práv a slobôd zakotvuje právo jedinca slobodne si zvoliť, aké povolanie bude vykonávať a pripraviť sa naň.

Podľa Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd môže jednotlivec toto právo vykonávať buď podnikaním alebo vykonávaním závislej práce. Práv uvedených v tomto článku sa v zmysle čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Obdobnú reštrikciu vyjadruje aj čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Súvisí to predovšetkým s povahou hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Garancia uvedených práv nie je v právnom štáte možná bez predchádzajúcej garancie občianskych a politických práv. Na druhej strane je však štát povinný zaručovať právny stav, v ktorom sa každý jednotlivec môže rozhodnúť, akým spôsobom získa prostriedky na živobytie, či už ako zamestnanec alebo ako podnikateľ. Limitom realizácie uvedených práv sú predovšetkým čl. 1⁴⁹ a čl. 2 ods. 3⁵⁰ Ústavy Slovenskej republiky, t. j. predovšetkým princíp viazanosti právom v právnom štáte a požiadavka nezasahovania do výkonu práv tretích osôb nad mieru ustanovenú zákonom.

Okrem toho však vznikajú situácie, kedy jednotlivec nie je schopný zabezpečiť si vlastnými silami existenčné prostriedky a je odkázaný na dávky sociálneho zabezpečenia. S prihliadnutím na charakter práva na slobodnú voľbu povolania a právo na podnikanie, teória ich zaraďuje medzi slobody. Ide teda o *negatívne práva*, ktoré spočívajú v tom, že štát by ich mal rešpektovať a nemal obmedzovať. Tejto slobody sa však môže jednotlivec domáhať spôsobom ako hospodárskych práv. Historicky je právo na slobodnú voľbu

⁴⁹ „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. ... Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“

⁵⁰ „Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“

podnikania staršie než právo na prácu. Podľa súčasných názorov právnej vedy je právo na prácu právom pozitívnym, čo znamená, že štát by mal aktívne vytvárať podmienky na jeho realizáciu, predovšetkým prostredníctvom aktívnej politiky trhu práce.

Vzťah slobody podnikania a práva na prácu sa prejavuje aj v sociálnom rozmere hospodárstva Slovenskej republiky. Slobodu podnikania umožňuje hospodárske zriadenie Slovenskej republiky, ktoré je založené na trhovom hospodárstve spolu s princípom ochrany vlastníctva podľa čl. 11 Listiny základných práv a slobôd a podľa čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky a s ochranou hospodárskej súťaže podľa čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Sloboda podnikania však nie je absolútna. Jej výkony musí rešpektovať aj princíp sociálneho štátu. Podľa čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „*hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.*“⁵¹

Vyššie uvedené práva a slobody garantuje priamo aj Zákonník práce (zákon č. 311/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov). Podľa jeho čl. 1 „*fyzické osoby majú právo na prácu a na slobodnú voľbu zamestnania, na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky a na ochranu proti svojvoľnému prepusteniu zo zamestnania v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania ustanovenou pre oblasť pracovnoprávných vzťahov osobitným zákonom o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).*“ Súčasne Zákonník práce v tomto ustanovení uvádza, že tieto práva im patria bez akýchkoľvek obmedzení a diskriminácie, pričom vymenúva diskriminačné dôvody a pripúšťa aj možnosť rozdielneho zaobchádzania.

Právo na slobodnú voľbu povolania právny poriadok Slovenskej republiky zaručuje každému (fyzickej osobe) a spája jeho výkon s právom na jeho prípravu, bez ktorého by nebolo možné ho fakticky realizovať. Toto právo preto súvisí aj s právom na vzdelanie, ktoré upravuje čl. 33 Listiny základných práv a slobôd. Rozsah práva na prípravu na povolanie je však širší než je vzdelávanie na základných, stredných či vysokých školách. Toto právo zahŕňa aj právo na získavanie kvalifikačných predpokladov na výkon povolania. Uvedené činnosti môže jednotlivec realizovať aj mimo sústavy týchto typov škôl (napr. vykonaním skúšky v rámci určitej stavovskej komory a pod.).

Právo na slobodnú voľbu povolania však právna veda ani súdna judikatúra nevníma tým spôsobom, že by akceptovala požiadavku jedinca na výber aktivity, ktorú bude vykonávať, a že by zároveň akceptovala povinnosť štát garantovať jednotlivcovu konkrétne pracovné zaradenie.

Článok 26 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd obsahuje negatívne vymedzenie práv uvedených v odseku 1 tohto ustanovenia, pretože umožňuje zákonodarcovi stanoviť podmienky a obmedzenia na výkon určitých povolání alebo činností. Takýmto krokom štát môže fakticky obmedziť právo na slobodnú voľbu povolania, prípravu naň a následne práva na podnikanie. Takéto obmedzenie by malo byť v súlade s verejným záujmom, nevyhnutné a nemalo by narúšať či popierať zmysel a podstatu obmedzovaných práv a súčasne by nemalo obmedzovať iné základné práva a slobody. Ako prijateľné obmedzenia sa môže javiť stanovenie určitého vzdelania, praxe, spôsobilosti. Zákonné obmedzenia by mali zohľadňovať zásadu rovnakého zaobchádzania, mali by byť primerané, opodstatnené, potrebné a zohľadňujúce cieľ, ktorý sledujú.⁵²

⁵¹ K tomu bližšie pozri WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 573 – 574.

⁵² WINTR, J. in: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 579 – 580.

Listina základných práv a slobôd upravuje *právo každého získavať prostriedky na svoje životné potreby prácou*. Možno vo všeobecnosti uviesť, že toto právo zodpovedá právu na prácu, s prihliadnutím na obdobie prijímania Listiny základných práv a slobôd, tvorcovia tohto dokumentu však zvolili iné vyjadrenie tohto práva, s cieľom nestotožňovania s komunistickou verziou práva na prácu.⁵³ Ústava Slovenskej republiky už vo svojom čl. 35 ods. 3 garantuje občanom právo na prácu. Právo získavať prostriedky na svoje životné potreby prácou je potrebné vnímať tak, že nie je úlohou štátu zabezpečiť každému konkrétne pracovné miesto, ale vytvoriť príležitosť na zamestnanie sa prostredníctvom aktívnej politiky trhu práce. Takýto záväzok štátu by bol nereálny, a to najmä v podmienkach trhového hospodárstva, kedy je obvyklé, že dopyt po práci prevyšuje ponuku. Štát by mal preto pre ochranu práva na prácu realizovať efektívnu aktívnu politiku trhu práce.

Právo na prácu s prihliadnutím na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky⁵⁴ nepredstavuje právny nárok na prijatie do zamestnania alebo na výkon nejakej funkcie, ale ide skôr o právo zaobštarávať si prostriedky na živobytie vlastnou prácou.⁵⁵ Taktiež právo na prácu neznamena ani to, že so zamestnancom nemožno skončiť pracovnoprávny vzťah. Záonné dôvody skončenia pracovnoprávneho vzťahu ustanovuje Záonník práce.

Na uvedené právo reagoval vo viacerých rozhodnutiach Ústavný súd Slovenskej republiky. Účelom práva na prácu je zabezpečiť prístup k práci, vytvorenie právneho dôvodu uchádzať sa o prácu, právo na prácu nemožno chápať ako právo na konkrétnu prácu, na ktorú má občan príslušnú kvalifikáciu; nie je to subjektívne právo na určité zamestnanie určitého typu alebo druhu, ktorému by zodpovedala povinnosť príslušného orgánu takéto zamestnanie osobe opatriť, resp. zachovať. Právo na prácu sa právne konštruje ako právo občana voči štátu, ktoré zaväzuje štát k aktívnej politike zamestnanosti. Po splnení účelu práva na prácu štát zaručuje ďalšie práva súvisiace s využívaním pracovnej sily prostredníctvom čl. 36 až 38 Ústavy Slovenskej republiky.⁵⁶ Právo na prácu patrí medzi také práva definované v čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré sú špecifikované v korešpondujúcich zákonoch a domáhať sa ich ochrany je možné iba v medziach týchto osobitných zákonov. Tieto práva podliehajú relatívne častým zmenám konkrétnej zákonnej úpravy, čím sa však nemení obsah jednotlivých práv, ale mení sa ich reálne naplnenie v zmysle predpisov hmotného práva a rozhodovanie o nich patrí do výlučnej právomoci všeobecných súdov.⁵⁷

Vo všeobecnosti možno uviesť, že z práva na prácu, ako aj zo záväzku štátu primerane hmotne zabezpečiť tých občanov, ktorí nemôžu bez vlastnej viny vykonávať toto právo, možno nepriamo vyvodit' aj právo občanov na služby zamestnanosti, ktoré je obsahovo širšie než právo na hmotné zabezpečenie v čase nezamestnanosti. Okrem hmotného zabezpečenia by štát mal vytvoriť také nástroje, ktoré by umožnili občanom v prvom rade nájsť si pracovné

⁵³ Porovnaj WINTR, J. in: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektiv: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 584.

⁵⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, III. ÚS 4/01-38: Ústavný súd v jednom zo svojich prvých rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 12/93 vyslovil: „Právo na prácu nemožno chápať ako právo na konkrétnu prácu, na ktorú má občan príslušnú kvalifikáciu.“ Tohto právneho názoru sa ústavný súd pridržiaval aj neskoršie v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 47/98. Právu na prácu teda nezodpovedá povinnosť zamestnávateľa prijať konkrétneho uchádzača o zamestnanie na konkrétne pracovné miesto. Pri výbere z uchádzačov o zamestnanie však zamestnávateľ nemôže postupovať v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy. Podobne aj Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, II. ÚS 35/96.

⁵⁵ SVÁK, J – CIBULKA, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 4. Vydanie. Bratislava : Eurokódex 2009, s. 393 – 394.

⁵⁶ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 287/04-17.

⁵⁷ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 21/06-11.

uplatnenie a až následne by malo byť garantované hmotné zabezpečenie⁵⁸. V tejto súvislosti je dôležitá politika zamestnanosti štátu pozostávajúca aj zo služieb zamestnanosti. Tieto spočívajú v rôznych aktívnych opatreniach na trhu práce, medzi ktoré okrem vyhľadávania zamestnania a ponuky voľných pracovných miest patria aj také, ktoré slúžia na udržanie zamestnanosti prostredníctvom finančných stimulov alebo vzdelávacích programov či podpora zamestnávania znevýhodnených kategórií občanov. Zákonnú úpravu práva každého získať prostriedky na životné potreby prácou a práva na primerané hmotné zabezpečenie v prípade, ak občan nemôže bez vlastnej viny vykonávať prácu je *zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov*. Vo vzťahu k právu na prácu zákon č. 5/2004 Z. z. v § 14 zaručuje občanovi právo na prístup k zamestnaniu. V zmysle odseku 1 tohto ustanovenia právo na prístup k zamestnaniu je právo občana, ktorý chce pracovať, môže pracovať a hľadá zamestnanie. Toto právo patrí občanovi bez akýchkoľvek obmedzení v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných vzťahoch. Súčasne uplatňovanie práv a povinností vyplývajúcich z práva na prístup k zamestnaniu musí byť v súlade s dobrými mravmi a nesmie dôjsť k zneužitiu práva.

Ustanovenie § 14 ods. 7 zákona č. 5/2004 Z. z. garantuje občanovi právo slobodne si zvoliť zamestnanie a vykonávať ho na celom území Slovenskej republiky. Občan Slovenskej republiky má však právnu možnosť zabezpečiť si zamestnanie aj v zahraničí.

Zákon č. 5/2004 Z. z. upravuje systém inštitúcií a nástrojov pomoci účastníkom trhu práce pri hľadaní a zmene zamestnania, vzdelávania a prípravy potrebnej na uplatnenie sa na trhu práce ako aj zamestnávateľom pri obsadzovaní voľných miest a súčasne upravuje rôzne príspevky pre realizáciu *práva na prístup k zamestnaniu*.

Predmetný právny predpis upravuje aj podmienky evidencie nezamestnaných občanov a ich spolupráce s príslušným úradom práce, sociálnych vecí a rodiny. Na systém evidencie je naviazaný aj systém poskytovania dávky v nezamestnanosti. Zákon č. 5/2004 Z. z. poskytuje široký rozsah opatrení, a preto možno zovšeobecniť, že za daných podmienok realizuje právo na prístup k službám zamestnanosti, nielen právo na prístup k zamestnaniu. Štát tak prostredníctvom zákonnej úpravy zakotvuje podmienky poskytovania služieb zamestnanosti (obligatórných ako aj fakultatívnych) pri zohľadnení svojich konkrétnych ekonomických možností. Zákon č. 5/2004 Z. z. po vzore Listiny základných práv a slobôd zaručuje právo získať prostriedky na svoje životné potreby prácou každému. Hmotné zabezpečenie však garantuje len občanom, ktorí toto právo nemôžu bez vlastnej viny vykonávať. Zákon č. 5/2004 Z. z. preto v § 14 rovnako upravuje právo na prístup k zamestnaniu a garantuje ho len občanovi.

Právo na hmotné zabezpečenie, alebo len *hmotné zabezpečenie* predstavuje najvýznamnejšiu formu sociálneho zabezpečenia. Je to spoločenské opatrenie odpovedajúce na jednotlivé riziká životného cyklu jednotlivca, ako je aj nemožnosť zaobstarat' si prácou prostriedky na živobytie.⁵⁹

Pod pojmom hmotné zabezpečenie rozumie právna veda a súdna judikatúra nielen peňažné dávky *poskytované spravidla zo systému poistenia v nezamestnanosti*, ale aj vecné dávky, vrátane služieb určené pre nezamestnané osoby, ktoré môžu a chcú pracovať. Právo

⁵⁸ LACKO, M.: Prípustnosť obligatórnosti a fakultatívnosti v systéme aktívnych opatrení na trhu práce (právnoteretická analýza). In: HANZELOVÁ, E. – LACKO, M.: Obligatórnosť a fakultatívnosť pri poskytovaní aktívnych opatrení na trhu práce: Záverečná správa z VÚ č. 2164. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava 2013. Dostupné na http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2013/Hanzeova/2164_zaverecna.pdf [cit. 10. 6. 2015]

⁵⁹ Porovnaj LACKO, M.: Hmotné zabezpečenie v starobe. Bratislava : Sprint dva 2011, s. 9.

na hmotné zabezpečenie je úzko spojené s prirodzeným právom na zachovanie ľudskej dôstojnosti, ktoré chráni čl. 10 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ako aj čl. 19 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa tohto ustanovenia „každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena.“ Podľa čl. 30 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ako aj čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.“ Podľa čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, ako aj čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok. Podrobnosti o právach uvedených vyššie ustanoví zákon.“

Čo sa týka úrovne ochrany, najnižšiu úroveň ochrany poskytuje právny poriadok Slovenskej republiky pri poskytovaní pomoci v prípade hmotnej núdze. Vyššiu ochranu zaručuje pri hmotnom zabezpečení v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa, pretože Listina základných práv a slobôd, ako aj Ústava Slovenskej republiky požaduje, aby hmotné zabezpečenie bolo primerané. Zákonná úprava práva na hmotné zabezpečenie je obsiahnutá vo viacerých zákonoch. Podmienky poskytovania dávky v nezamestnanosti ako dávky sociálneho poistenia upravuje nielen zákon o zamestnanosti, ale aj zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Mnoho občanov však nemá nárok na dávku v nezamestnanosti a môže sa ocitnúť v hmotnej núdzi. Podľa čl. 30 ods. 2 Listiny práv a slobôd „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.“ Subjektom práva na primerané hmotné zabezpečenie sú len občania, kým subjektom práva na pomoc sú všetci, ktorí sú v hmotnej núdzi, t. j. aj cudzinci a osoby bez štátnej príslušnosti.⁶⁰

Osobitná úprava v sa týka cudzincov. Listina základných práv a slobôd v čl. 26 ods. 4 počíta s tým, že odchylná právna úprava práv uvedených v čl. 26 ods. 1 až 3 môže byť prijatá formou zákonov pre cudzincov. Takouto ústavnou úpravou je dané, že odlišnou úpravou pre cudzincov nedochádza k diskriminácii. Je však potrebné uviesť, že zákonná úprava obmedzujúca práva cudzincov v zmysle článku 26 Listiny základných práv a slobôd nesmie poprieť podstatu práva uvedeného tomto článku. Povinnosť zaručovať práva uvedené v čl. 26 Listiny základných práv a slobôd totiž vyplýva aj z medzinárodných ľudskoprávných záväzkov a v neposlednom rade z členstva Slovenskej republiky v Európskej únii a v Rade Európy.

5.2.3. Právo na spravodlivú odmenu za prácu a uspokojivé pracovné podmienky

Právo na spravodlivú odmenu za prácu a na uspokojivé pracovné podmienky upravuje čl. 28 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého „zamestnanci majú právo na spravodlivú odmenu za prácu a na uspokojivé pracovné podmienky. Podrobnosti ustanoví zákon.“ Uvedená požiadavka sa premietla do znenia čl. 36 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „Zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Zákon im zabezpečuje najmä ... a) právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň, ...“.

⁶⁰ SVÁK, J. – CIBULKA, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 4. Vydanie. Bratislava : Eurokódex 2009, s. 398.

Vo všeobecnosti spája právna veda a aplikačná prax *právo na odmenu* a právo na uspokojivé pracovné podmienky s požiadavkou na zachovanie ľudskej dôstojnosti, zásadou rovnakého zaobchádzania, ako aj s dôstojnou prácou. Tento názor zakladá teória na obsahu čl. 1 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého „*ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.*“ Obsah tohto článku sa premietol aj do čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, Čl. 10 ods. 1 Listiny a čl. 19 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zakotvujú *právo každého na zachovanie svojej ľudskej dôstojnosti.*

S ľudskou dôstojnosťou pri výkone závislej práce a humánnymi pracovnými podmienkami súvisia koncepcia dôstojnej práce vytvorená na úrovni Medzinárodnej organizácie práce, ktorej sa venuje zvýšená pozornosť najmä po negatívnych prejavoch svetovej hospodárskej krízy. Za dôstojnú prácu teória obvykle v širšom zmysle považuje nielen prácu s primeranou odmenou, ktorá umožňuje nielen prežiť, ale aj prácu so zdravými a bezpečnými pracovnými podmienkami pri akceptovaní zásady rovnakého zaobchádzania a s možnosťou zvoliť si prácu, celoživotne sa vzdelávať a realizovať sa. Uvedené tak vychádza z chápania práce nielen ako prostriedku získavania obživy, ale aj ako možnosti sebarealizácie a následného rozvoja celej spoločnosti.

Mnohým pracujúcim vo svete práca poskytuje prostriedky len na základné prežitie, a preto sa Medzinárodná organizácia práce začala zaoberať témou dôstojnej práce (tzv. „*decent work*“).⁶¹ Za nedôstojnú prácu sa považuje najmä práca s nízkou mzdou, veľkým množstvom nadčasovej práce a v nebezpečných a škodlivých podmienkach.

Dalo by sa uviesť, že hoci sú v podmienkach Slovenskej republiky v súčasnosti garantované všeobecne záväznými právnymi predpismi nielen bezpečné, ale aj primerané pracovné podmienky v zmysle medzinárodných základných štandardov, ako zbytočné sa javí polemizovanie o dôstojnej práci. Z poznatkov praxe na trhu práce je však možné zistiť, že aj v dnešnej dobe pracujú zamestnanci v nedôstojných podmienkach. Dochádza k situáciám, že sú nielen nedodržiavané pracovnoprávne predpisy, ale postupy mnohých zamestnávateľov v snahe zvýšiť svoju konkurencieschopnosť tlakom na znižovanie nákladov na pracovnú silu vedú k sofistikovaným spôsobom obchádzania týchto predpisov a vytvárania pracovného prostredia, v ktorom sú bežné praktiky nesúladné s dobrými mravmi. Možno sa stretnúť aj s takými podmienkami práce, ktoré ohrozujú zdravie zamestnancov či neprimerane zasahujú do súkromia zamestnancov.

⁶¹ Spracované podľa ŠVEC, M.: *Ľudská dôstojnosť pri výkone závislej práce – decent work alebo Gute Arbeit*. In: *Teoretické úvahy o práve 8.* : zborník z vedeckej konferencie doktorandov a študentov. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2012. Dostupné na <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--de/index.htm> [cit. 31.10.2014].

Koncepcia „*decent work*“ vychádza z programov Medzinárodnej organizácie práce, ktorá chápe prácu ako zdroj osobnej dôstojnosti, rodinnej stability, mieru v spoločnosti, demokracie. Dôstojná práca je práca, ktorá vychádza zo štyroch kategórií základných zásad a práv pri práci, a to tvorby nových pracovných miest, zaručenia práva na prácu, rozširovania sociálnej ochrany a podpora sociálneho dialógu. (Decent work agenda. V Európe je skôr etablovaný koncept „*Gute Arbeit*“, ktorý sa v porovnaní s konceptom „*decent work*“ vyznačuje zameraním najmä na kvalitu pracovných podmienok, ktoré zohľadňujú štandardy medzinárodných ľudskoprávných dokumentov. Zjednodušene možno uviesť, že v porovnaní s konceptom „*decent work*“ je koncept „*Gute Arbeit*“ podstatne užší. „*Decent work*“ by bolo možné na úrovni Európskej únie prirovnáť k politickým stratégiám v podobe „*flexicurity*“. V rámci koncepcie „*Gute Arbeit*“ sa pozornosť venuje takým právam zamestnancov, ako je právo zamestnancov na spolupôsobenie pri rozhodovaní zamestnávateľa, právo na rovnosť šancí, istota pracovného miesta a ochrana zdravia pri práci, ako aj organizácia práce prijateľná pre rodinný a súkromný život zamestnanca. Pracovnoprávny rozmer ľudskej dôstojnosti sa neobmedzuje iba na zabezpečenie primeraných pracovných podmienok pri výkone práce, ale nezanedbateľnú úlohu zohráva aj ochrana zamestnancov pred diskriminačným zaobchádzaním. diskriminácia považuje za obzvlášť neprípustnú predovšetkým preto, lebo zasahuje základy ľudskej dôstojnosti.

Dôležitosť práva na odmenu za prácu deklaruje aj jeho zakotvenie vo významných dokumentoch,⁶² pričom je zaujímavé sledovať, ako je toto právo v nich poňaté. Podľa čl. 23 Všeobecnej deklarácie ľudských práv *každý, kto pracuje, má nárok na spravodlivú a uspokojivú odmenu, ktorá by zabezpečovala jemu samému a jeho rodine živobytie zodpovedajúce ľudskej dôstojnosti a ktorá by bola doplnená, keby to bolo potrebné, inými prostriedkami sociálnej ochrany*. Súčasne garantuje každému bez akejkoľvek diskriminácie, nárok na rovnaký plat za rovnakú prácu.

Medzinárodný pakt o hospodársky, sociálnych a kultúrnych právach v čl. 7 písm. a) ustanovuje, že štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého človeka na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky, ktoré zabezpečujú najmä odmenu, ktorá poskytuje ako minimum všetkým pracovníkom: ... (i) spravodlivú mzdu a rovnakú odmenu za prácu *rovnakej hodnoty bez akéhokoľvek rozlišovania, pričom najmä ženám sú zaručené pracovné podmienky nie horšie než aké majú muži*, s rovnakou odmenou za rovnakú prácu; ... (ii) *slušný život pre ne a ich rodiny v súlade s ustanoveniami tohto paktu*.

Na úrovni Medzinárodnej organizácie práce upravili garanciu odmeňovania viaceré dohovory, ktorými je Slovenská republika viazaná. Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 26 z roku 1928 o vytváraní mechanizmu určovania minimálnej mzdy zaväzuje členský štát, že *zavedie alebo bude zachovávať metódy umožňujúce určiť minimálne sadzby miezd pre pracovníkov zamestnaných v niektorých živnostiach alebo odvetviach živností (a najmä v domáckych živnostiach), kde neexistuje účinný systém pre určenie miezd kolektívnymi zmluvami alebo inak a v ktorých sú mzdy mimoriadne nízke*. Medzi ďalšie dohovory upravujúce právo na odmenu za prácu patria Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 95 z roku 1949 o ochrane miezd upravujúci spôsob a podmienky vyplácania mzdy a Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 99 z roku 1951 o mechanizme určovania minimálnej mzdy v poľnohospodárstve.⁶³

Rada Európy sa otázkam odmeňovania venuje v revidovanej Európskej sociálnej charte. Podľa čl. 4 tohto dokumentu nazvaného „Právo na primeranú odmenu“ *sa na zabezpečenie účinného výkonu práva na primeranú odmenu sa zmluvné strany zaväzujú: ... 1. priznať pracovníkom právo na odmenu, ktorá zabezpečí im a ich rodinám dôstojnú životnú úroveň, ... 2. priznať pracovníkom právo na zvýšenú odmenu za prácu nadčas s výnimkami v osobitných prípadoch, ... 3. priznať mužom a ženám právo na rovnakú odmenu za rovnakú prácu, ... 4. priznať všetkým pracovníkom právo na dostatočnú výpovednú dobu v prípade výpovede zo zamestnania, ... 5. povoliť zrážky zo mzdy iba za takých podmienok a v takom rozsahu, ako to ustanovujú vnútroštátne zákony alebo iné predpisy, alebo ak je to v súlade s kolektívnymi zmluvami alebo s rozhodcovskými rozhodnutiami. ... Výkon týchto práv sa dosiahne slobodne uzavretými kolektívnymi zmluvami, právnym mechanizmom stanovenia miezd alebo inými prostriedkami primeranými vnútroštátnym podmienkam*.

Európska únia upravuje mnohé pracovnoprávne inštitúty najmä v sekundárnom práve. Avšak oblasť odmeňovania ponecháva v právomoci členských štátov s tým, že čl. 31 ods. 1.1 Charty základných práv Európskej únie požaduje, *aby mal každý pracujúci právo na pracovné podmienky s ohľadom na svoje zdravie, bezpečnosť a dôstojnosť*. Teória z tohto ustanovenia odvodzuje záver že úroveň odmeňovania má zohľadňovať dôstojnosť zamestnanca. Existujúca judikatúra Súdneho dvora Európskej únie⁶⁴ interpretuje obsah pojmu „právo na spravodlivé

⁶² MACKOVÁ, Z.: Právo na odmenu za vykonanú prácu a ľudskú dôstojnosť. Dostupné na http://www.pp.sk/1547/Pravo-na-odmenu-za-vykonanu-pracu-a-ludsku-dostojnost_50425.aspx

⁶³ Oznámenie č. 470/1990 Zb. a 34. bod oznámenia č. 110/1997 Z. z.

⁶⁴ BARANCOVÁ, H.: Zákoník práce. Komentár, Praha : C. H. Beck, 2010, s. 4.

a uspokojivé pracovné podmienky“ tak, že v širšom zmysle slova zahŕňa i otázky mzdových podmienok.⁶⁵

Slovenská úprava obsiahnutá v Listine základných práv a slobôd zaručuje *právo na spravodlivú odmenu* za prácu. Tohto práva sa podľa čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a podľa čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky možno domáhať len v medziach príslušných zákonov.

Právo na odmenu za prácu patrí medzi práva tvoriace obsah pracovnoprávneho vzťahu. Právna úprava používa viacero pojmov pre odmenu za prácu. V súkromnoprávnych vzťahoch je zamestnanec odmeňovaný mzdou, v oblasti štátnej služby, štátnozamestnaneckých pomerov, služobných pomerov či v oblasti prác vo verejnom záujme je odmeňovaný formou platu. Zamestnancom vykonávajúcim práce na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru prislúcha odmena.

Zákonnú úpravu práva na odmeňovania ustanovuje Zákonník práce. Čl. 3 Základných zásad priznáva zamestnancom *právo na mzdu za vykonanú prácu* a následne vychádzajú z povahy synalagmatického záväzkového pracovnoprávneho vzťahu toto ustanovenie obsahuje *povinnosť zamestnávateľov poskytovať zamestnancom mzdu*. Povinnosť zamestnávateľa poskytovať zamestnancovi za vykonanú prácu mzdu zakotvuje aj § 118 ods. 1 Zákonníka práce. Zásadu rovnakého zaobchádzania zaručuje § 119a Zákonníka práce, podľa ktorého mzdové podmienky musia byť dohodnuté bez akejkoľvek diskriminácie podľa pohlavia (aj v rámci rovnakého pohlavia). Zákonník práce sa podrobnejšie nezaobera úrovňou odmeňovania, resp. kvalitou vyplácanej mzdy v porovnaní s úpravou Listiny základných práv a slobôd a medzinárodných dokumentov.

Dôležitým právnym inštitútom súvisiacim s právom na odmenu je *minimálna mzda*. Súčasná právna úprava garantuje minimálnu úroveň odmeňovania, hoci sa objavujú názory, že inštitút minimálnej mzdy je potrebné zrušiť z dôvodu, že je prekážkou flexibility. Podľa § 119 ods. 1 Zákonníka práce *mzda nesmie byť nižšia ako minimálna mzda ustanovená osobitným právnym predpisom*. Minimálna mzda tak predstavuje najnižšiu prípustnú odmenu za prácu. Výšku minimálnej mzdy každoročne k 1. januáru ustanovuje nariadenie vlády Slovenskej republiky. Podľa § 120 Zákonníka práce *zamestnávateľ, u ktorého nie je odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve, je povinný poskytnúť zamestnancovi mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku určeného pre stupeň náročnosti práce príslušného pracovného miesta*. Zamestnávateľ je povinný priradiť každému pracovnému miestu stupeň náročnosti práce. Sadzba minimálneho mzdového nároku pre príslušný stupeň náročnosti práce je násobkom minimálnej mzdy a koeficienta minimálnej mzdy.

Základným pracovnoprávnym vzťahom, v ktorého rámci občania realizujú svoje právo na prácu, je pracovný pomer.

Pracovný pomer možno podľa súčasnej platnej právnej úpravy zakotvanej v § 42 Zákonníka práce založiť len pracovnou zmluvou, v ktorej musia byť podľa § 43 dohodnutí podstatné obsahové náležitosti, a to druh práce, miesto výkonu práce, deň nástupu do práce a mzdové podmienky.

Pojem *mzdové podmienky* Zákonník práce presne nevymedzuje. Možno konštatovať, že pojem mzdové podmienky je širší ako pojem mzda. Pod pojmom mzdové podmienky rozumie právna teória jednak mzdu zamestnanca, ako aj rôzne mzdové zvýhodnenia, náhrady mzdy, „*benefity*“ zamestnancov a pod.

⁶⁵ BARANCOVÁ, H.: Zákonník práce. Komentár, Praha : C. H. Beck, 2010, s. 4.

Podľa § 119 ods. 3 Zákonníka práce v *mzdových podmienkach zamestnávateľ dohodne najmä formy odmeňovania zamestnancov, sumu základnej zložky mzdy a ďalšie zložky plnení poskytovaných za prácu a podmienky ich poskytovania. Základnou zložkou mzdy je zložka poskytovaná podľa odpracovaného času alebo dosiahnutého výkonu.*

Odmeňovanie v základných pracovnoprávných vzťahoch založených na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru upravuje § 223 ods. 2 Zákonníka práce, podľa ktorého *odmena zamestnancov nesmie byť nižšia ako minimálna mzda.*

Zákonník práce v oblasti odmeňovania v súvislosti s ochrannou funkciou kogentne upravuje minimálnu úroveň odmeňovania a umožňuje odmeňovanie nad rámec Zákonníka práce, ktoré je výhodnejšie pre zamestnancov. Otázne je, či zákonom stanovená minimálna mzda a následne mzda dohodnutá medzi zamestnancom a zamestnávateľom je spravodlivou odmenou za prácu. S prihliadnutím na medzinárodnú úpravu by malo ísť o takú odmenu, ktorá by zabezpečila zamestnancovi a jeho rodine slušnú životnú úroveň. Vystáva problém, čo je možné chápať ako slušnú životnú úroveň. Ak by sme prihliadli vo všeobecnosti na to, že slušná životná úroveň je taká, kedy fyzická osoba má prostriedky na kvalitné jedlo, bývanie a základné služby (zdravotná starostlivosť, vzdelávanie, sociálna starostlivosť), bolo by však možné uviesť, že v súčasnosti výška minimálnej mzdy takúto úroveň negarantuje.

5.2.4. Právo slobodne sa združovať na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov

Listina základných práv a slobôd upravuje v čl. 27 právo slobodne sa združovať na ochranu hospodárskych záujmov. Podľa tohto článku: „(1) Každý má právo slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. ... (2) Odborové organizácie vznikajú nezávisle od štátu. Obmedzovať počet odborových organizácií je neprípustné, rovnako ako zvýhodňovať niektoré z nich v podniku alebo v odvetví. ... (3) Činnosť odborových organizácií a vznik a činnosť iných združení na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov môžu byť obmedzené zákonom, ak ide o opatrenia, ktoré sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo práv a slobôd iných. ... (4) Právo na štrajk je zaručené za podmienok ustanovených zákonom; toto právo neprislúcha sudcom, prokurátorom, príslušníkom ozbrojených síl a príslušníkom bezpečnostných zborov.“

Táto úprava sa premietla aj do obsahu čl. 37 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „(1) Každý má právo sa slobodne združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. ... (2) Odborové organizácie vznikajú nezávisle od štátu. Obmedzovať počet odborových organizácií, ako aj zvýhodňovať niektoré z nich v podniku alebo v odvetví, je neprípustné. ... (3) Činnosť odborových organizácií a vznik a činnosť iných združení na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo práv a slobôd druhých. ... (4) Právo na štrajk sa zaručuje. Podmienky ustanoví zákon. Toto právo nemajú sudcovia, prokurátori, príslušníci ozbrojených síl a ozbrojených zborov a príslušníci a zamestnanci hasičských a záchranných zborov.“

Právo slobodne sa združovať na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov zaručuje na medzinárodnej úrovni čl. 23 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, podľa ktorého „na ochranu svojich záujmov má každý právo zakladať odborové organizácie a pristupovať k nim.“ Čl. 8 ods. 1 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach ustanovuje povinnosť štátom, zmluvným stranám paktu, zabezpečiť právo každého

na zakladanie odborových organizácií a právo pristupovať do odborových organizácií podľa vlastného výberu, podliehajúce iba stanovám príslušnej odborovej organizácie, na uplatňovanie a ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. Výkon tohto práva nesmú obmedzovať žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku alebo na ochranu práv a slobôd druhých; Čl. 8 ods. 1 písm. d) tohto dokumentu garantuje aj právo na štrajk za predpokladu, že sa uskutočňuje v súlade so zákonmi príslušnej krajiny.

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach v čl. 22 ustanovuje právo každého na slobodu združovania sa s inými, právo zakladať na ochranu svojich záujmov odborové organizácie a právo pristupovať k nim.

Slobodu združovania garantuje aj Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o slobode združovania a o ochrane práva odborov organizovať sa č. 87 z roku 1948⁶⁶ a Dohovor o použití zásad práva organizovať sa a kolektívne vyjednávať č. 98 z roku 1949.⁶⁷ Medzinárodná organizácia práce považuje štrajk za akceptovaný legitímny a krajný prostriedok obrany ekonomických a hospodárskych záujmov zamestnancov, ktorý vyplýva z práva na slobodu združovania.

Na úrovni Rady Európy zaručuje právo organizovať sa aj Revidovaná Európska sociálna charta. Podľa jej čl. 5 *s cieľom zabezpečiť alebo podporovať slobodu pracovníkov a zamestnávateľov vytvárať miestne, celoštátne alebo medzinárodné organizácie na ochranu ich hospodárskych a sociálnych záujmov a môcť vstupovať do týchto organizácií sa zmluvné strany zaväzujú, že vnútroštátne právo ani jeho aplikovanie v praxi nie sú na ujmu tejto slobody*. Podľa čl. 6 tohto dokumentu *právo kolektívne vyjednávať a v jeho rámci právo pracovníkov a zamestnávateľov na kolektívne opatrenia v prípade konfliktu záujmov vrátane práva na štrajk, sa zaručuje*.

Európska únia v Charte základných práv v čl. 12 nazvanom „*Sloboda zhromažďovania a združovania*“ ustanovuje právo každého pokojne sa zhromažďovať a slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, najmä v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami, z čoho vyplýva, že *každý má právo zakladať na ochranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich*. V nadväznosti na toto právo v čl. 28 nazvanom „*Právo na kolektívne vyjednávanie a kolektívne akcie*“ upravuje Charta základných práv Európskej únie *právo vyjednávať a uzatvárať kolektívne zmluvy a v prípade konfliktu záujmov uskutočniť kolektívne akcie na ochranu svojich záujmov vrátane štrajku*.

Okrem práva organizovať sa v odboroch súčasná právna veda pojednáva aj o práve na koalíčnú slobodu ako o základnom ústavnom práve, ktoré predstavuje inštitucionálne záruky ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov.⁶⁸ Listina základných práv a slobôd ako aj Ústava Slovenskej republiky v čl. 37 ods. 1 zaručuje právo na koalíčnú slobodu každému. Právo na koalíčnú slobodu obsahovo presahuje rámec pracovnoprávných vzťahov⁶⁹ a vníma sa ako špecifický prejav všeobecného práva združovať sa.⁷⁰ Existujú názory vnímajúce

⁶⁶ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.

⁶⁷ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.

⁶⁸ GALVAS, M.: K některým otázkám sdružovacího práva v pracovním právu ČR. In: Právo a zaměstnání. Praha, Orac, č. 1/2003, s. 3.

⁶⁹ BARANCOVÁ, H.: Ústavné právo slobodne sa združovať a súčasný stav kolektívneho pracovného práva v Slovenskej republike. In: Právo a zaměstnání, č. 1/2002, s. 14.

⁷⁰ KLÍMA, K. a kolektiv: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství A. Čeněk, s. r. o. 2005, s. 807.

toto právo ako samostatné základné ľudské právo, ktoré prislúcha výlučne zamestnancom a zamestnávateľom.⁷¹

Právo na koaličnú slobodu garantuje právny poriadok každej fyzickej osobe, pretože každá fyzická osoba sa môže ocitnúť v právnom postavení zamestnanca. Jeho *subjektom preto môže byť každý jednotlivец*, a teda občan Slovenskej republiky, cudzinec ako aj fyzická osoba, ktorá je bez štátnej príslušnosti. Ide o individuálne právo, ktoré jednotlivci realizujú kolektívne. Individuálny charakter má aj *právo na štrajk*.⁷² Tento názor vo vzťahu k subjektom prezentuje aj viacero rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky. Podľa všeobecne prijatého názoru slovenskej ústavnej judikatúry „*právo slobodne sa združovať s ostatnými v odborových organizáciách na ochranu svojich záujmov podľa čl. 37 Ústavy Slovenskej republiky a podľa dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 98 je potrebné vnímať ako individuálne právo fyzickej osoby, ktoré neprináleží právnickej osobe. Obsahom tohto práva je ochrana hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a iných záujmov jednotlivca, ktorá je zastrešená úsilím a činnosťou odborovej organizácie vyvinutej v tomto smere*“.⁷³

Právo na koaličnú slobodu sa neviaže na žiadnu podmienku. Limituje ho jeho vlastný účel, ktorým je ochrana hospodárskych a sociálnych záujmov subjektov koaličnej slobody. Keďže pojem hospodárske a sociálne záujmy právny poriadok Slovenskej republiky nedefinuje, považuje právna veda a súdna judikatúra za takéto záujmy akékoľvek záujmy, ktoré majú hospodársky a sociálny rozmer. Ide najmä o záujmy zamestnancov a zamestnávateľov, ktoré vyplývajú z pracovnoprávných vzťahov, záujmy rôznych skupín, ako napríklad študentov, dôchodcov a pod.⁷⁴

Z práva koaličnej slobody možno odvodzuje právna veda a aplikačná prax *právo na slobodné kolektívne vyjednávanie sociálnych partnerov a právo na použitie prostriedkov pracovného boja* – na strane zamestnancov *práva na štrajk* a na strane zamestnávateľov *práva na výluku*.⁷⁵ Podľa súčasného právneho stavu sa *právo na koaličnú slobodu* realizuje v oblasti pracovnoprávných vzťahov prostredníctvom zástupcov zamestnancov. Zákoník práce vychádza z princípu duálneho zastúpenia zamestnancov. Za zástupcov zamestnancov sa v zmysle § 11a Zákoníka práce považuje príslušný odborový orgán, zamestnanecká rada alebo zamestnanecký dôverník. Čl. 10 Zákoníka práce zakotvuje pôsobenie odborových orgánov, zamestnaneckých rád alebo zamestnaneckých dôverníkov u zamestnávateľa a súčasne ukladá zamestnávateľovi povinnosť umožniť ich pôsobenie na svojich pracoviskách. V súlade s § 229 ods. 1 Zákoníka práce s cieľom zabezpečiť spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky sa zamestnanci zúčastňujú na rozhodovaní zamestnávateľa, ktoré sa týka ich ekonomických a sociálnych záujmov, a to priamo alebo prostredníctvom príslušného odborového orgánu, zamestnaneckej rady alebo zamestnaneckého dôverníka.

Za *kolektívne vyjednávanie* sa v medzinárodnom kontexte⁷⁶ rozumie akékoľvek vyjednávanie medzi zamestnávateľom, skupinou či organizáciami zamestnávateľov

⁷¹ Podrobnejšie OLŠOVSKÁ, A. – TOMAN, J. – ŠVEC, M. – SCHUSZTEKOVÁ, S. – BULLA, M.: Kolektívne pracovné právo. Bratislava : Nadácia Friedricha Eberta, zastúpenie v SR 2014, s. 49 – 51.

⁷² Podrobnejšie GALVAS, M. – HORECKÝ, J. – KOMENDOVÁ, J. – STRÁNSKÝ, J.: Stávka a právo na stávku, ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS, IURIDICA No 435. Brno : Masarykova univerzita 2012, s. 20 – 23.

⁷³ Uznesenie Ústavného súdu SR, III. ÚS 254/06-33.

⁷⁴ Porovnaj GALVAS, M.: K niektorým otázkám sružovacieho práva v pracovnom práve ČR. In: Právo a zamestnaní. Praha, Orac, č. 1/2003, s. 3.

⁷⁵ GALVAS, M.: K niektorým základným problémom kolektívneho pracovného práva. In: Právo a zamestnaní. Praha, Orac, č. 1/2002, s. 9.

⁷⁶ Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 154 o podpore kolektívneho vyjednávaní. Slovenská republika však zatiaľ tento dohovor neratifikovala.

a organizáciou alebo organizáciami zamestnancov, ktorého účelom je ustanovenie pracovných podmienok, úprava vzájomných vzťahov medzi zamestnancami a zamestnávateľmi a vzťahov medzi sociálnymi partnermi.⁷⁷

Podľa čl. 36 písm. g) Ústavy Slovenskej republiky *zákon zamestnancom zabezpečuje právo na kolektívne vyjednávanie*. Týmto zákonom je jednak Zákonník práce ako aj *zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov*. Čl. 10 Zákonníka práce garantuje zamestnancom a zamestnávateľom *právo na kolektívne vyjednávanie*. Ustanovenie § 229 ods. 6 Zákonníka práce zveruje *právo na kolektívne vyjednávanie* len odborovým orgánom. Právna úprava kolektívneho vyjednávania obsiahnutá v zákone č. 2/1991 Zb. definuje kolektívne vyjednávanie užšie, pretože jeho účelom je výlučne len uzatvorenie kolektívnej zmluvy. V zmysle § 230 ods. 1 Zákonníka práce je odborová organizácia občianske združenie podľa osobitného predpisu. Osobitným predpisom upravujúcim občianske združenia je *zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov*. Zákon garantuje občanom právo slobodne sa združovať, občania môžu zakladať spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby a iné občianske združenia, ako aj odborové a združovať sa v nich.

Podľa § 1 ods. 3 zákona č. 83/1990 Zb. sú združenia právnickými osobami a do ich postavenia a činnosti môžu štátne orgány zasahovať len v medziach zákona. Združenie vzniká registráciou a návrh na registráciu sa podáva Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky. Odlišný spôsob vzniku združení sa týka odborovej organizácie a organizácie zamestnávateľov, ktoré sa v súlade s § 9a zákona stávajú právnickou osobou dňom nasledujúcim potom, ako Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky doručili návrh na jej evidenciu.

Z dôvodu, aby mal zamestnávateľ vedomosť, že u neho pôsobí sociálny partner, podľa § 230 ods. 1 Zákonníka práce je odborová organizácia povinná písomne informovať zamestnávateľa o začatí svojho pôsobenia u zamestnávateľa a predložiť mu zoznam členov odborového orgánu. Zamestnávateľ je povinný umožniť pôsobenie odborových organizácií na pracovisku, a to podľa § 230 ods. 2 Zákonníka práce.

Ďalším inštitútom, ktorý obsahovo nadväzuje na právo na ochranu hospodárskych záujmov je štrajk. Okrem združovania a pôsobenia odborových organizácií zaručuje Listina základných práv a slobôd aj *právo na štrajk*. Krajným prostriedkom riešenia sporov sociálneho dialógu je štrajk alebo *výluka*.

Štrajk je starým a veľmi často používaným nástrojom presadzovania sociálnych a ekonomických záujmov. Právna veda ho považuje v najširšom slova zmysle za právom priznanú možnosť každého uplatňovať svoje hospodárske a sociálne záujmy. Zo systematického hľadiska ide o inštitút kolektívneho pracovného práva, ktorý je charakterizovaný určitými znakmi. Za štrajk sa považuje dočasné čiastočné alebo úplné prerušenie práce určitou skupinou zamestnancov, nie však jednotlivca. Štrajk je totiž prejavom konfliktu skupinových záujmov, je prostriedkom pracovného boja v rámci koalíciej slobody a je určitým legalizovaným nátlakom zamestnancov na zamestnávateľa.⁷⁸

Právo na štrajk upravuje po vzore Listiny základných práv a slobôd aj čl. 37 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky. Podmienky uplatnenia práva na štrajk však ponecháva na zákon.

V nadväznosti na čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ako aj na čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky sa rovnako aj práva na štrajk možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Osobitný zákon, ktorý by upravoval podmienky realizácie práva na

⁷⁷ BĚLINA, M. a kolektiv: Pracovní právo. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha : C. H. Beck 2004, s. 391.

⁷⁸ GALVAS, M. a kolektiv: Pracovní právo. 2. aktualizované a doplnené vydání. Brno : Právnická fakulta MU, Doplněk 2004, s. 655, 657.

štrajk však nebol doposiaľ prijatý. Bol prijatý len zákon, ktorý sa upravuje právo na štrajk, a to zákon č. 2/1991 Zb. Je potrebné uviesť, že tento zákon upravuje podmienky uplatnenia práva na štrajk len v prípade kolektívneho sporu o uzatvorenie kolektívnej zmluvy.

Vo všeobecnosti možno uviesť, že právna teória sa vo väčšej miere zhoduje v tom, že napriek tomu, že doteraz nebol prijatý osobitný zákon, ktorý by vo všeobecnosti upravoval podmienky realizácie práva na štrajk, nemôže to ovplyvniť kvalitu práva na štrajk. Štrajk v rámci kolektívneho vyjednávania sa preto považuje len za jeden z možných druhov štrajku. Neexistencia zákonného rámca pre uplatnenie práva na štrajk totiž nemôže viesť k spochybňovaniu práva na štrajk a jeho realizáciu.⁷⁹

V odbornej literatúre sú však známe aj názory, ktoré rozsah ústavného práva na štrajk zužujú. Podľa nich právo na štrajk možno realizovať len v rámci kolektívneho sporu o uzatvorenie kolektívnej zmluvy preto, lebo zákon iný druh štrajku neupravuje.⁸⁰ Ak by ale aplikačná prax akceptovala tento názor, štrajk vyhlásený v iných prípadoch ako v spore o uzatvorenie kolektívnej zmluvy by bol nezákonný. Takýto výklad, ktorý by obmedzoval právo na štrajk len na prípad kolektívneho sporu o uzatvorenie kolektívnej zmluvy, by vo svojej podstate poprel ústavne zaručené právo na štrajk. Za nezákonný totiž nemožno považovať štrajk len z toho dôvodu, že neexistuje zákonná úprava. Štrajk ako krajný, ale legitímny prostriedok vyplývajúci zo základnej ústavnej slobody združovania slúži k obrane sociálnych a hospodárskych záujmov zamestnancov.⁸¹

Právo na štrajk právna úprava Slovenskej republiky priznáva s obmedzením v závislosti od povolania.⁸² Listina základných práv a slobôd, Ústava Slovenskej republiky, ako aj zákon č. 2/1991 Zb. taxatívnym spôsobom určujú kategórie osôb, ktoré nemajú právo na štrajk a ktorým môže právny poriadok Slovenskej republiky výkon tohto práva obmedziť.⁸³

Subjektom realizujúcim právo na štrajk je kolektív zamestnancov zastúpený odborovou organizáciou, v mene ktorej koná príslušný odborový orgán. Právo na účasť na štrajku je právom zamestnanca. Podľa § 18 zákona č. 2/1991 Zb. sa zamestnancovi nesmie brániť v účasti sa na štrajku a zamestnanec sa nesmie donucovať k účasti na štrajku. Na jednej strane právo zamestnanca zúčastniť sa na štrajku nie je viazané na členstvo v odborovej organizácii. Na strane druhej právo organizovať a vyhlásovať štrajk prislúcha výlučne odborovým orgánom. Subjektom práva na vyhlásenie štrajku je výlučne odborový orgán príslušný podľa stanov odborovej organizácie.⁸⁴

Zákonník práce ide nad rámec zákona č. 2/1991 Zb. Podľa čl. 10 Zákonníka práce *zamestnanci a zamestnávateľia majú právo na kolektívne vyjednanie; v prípade rozporu ich záujmov zamestnanci majú právo na vyluku. Odborové orgány sa zúčastňujú na pracovnoprávných vzťahoch vrátane kolektívneho vyjednávania. Zákonník práce obsah kolektívneho vyjednávania a podmienky uplatnenia práva na štrajk nevymedzuje. Z uvedeného by tak bolo možno odvodiť možnosť uplatnenia štrajku aj mimo kolektívneho*

⁷⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. 1 Co 10/98.

⁸⁰ DRGONEC, J.: Základné právo na štrajk: rozsah a podmienky jeho uplatnenia v právnom poriadku Slovenskej republiky. In: *Justičná revue*, 59/2007, č. 6 – 7, s. 759 – 780.

⁸¹ 2 Co 157/97 (ČR, Právny rozhledy 1998, Rozhodnutie 11:585): Neexistencia zákona, ktorý by podľa čl. 27 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd mal vymedziť, za ktorých je možné právo na štrajk realizovať neznamená, s výnimkou prípadu, na ktorý dopadá zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednaní v znení neskorších predpisov, negáciu ústavným zákonom zaručeného práva na štrajk.

⁸² DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín : Heuréka 2007, s. 413.

⁸³ Článok 27 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd, čl. 37 ods. 4 a 54 Ústavy Slovenskej republiky, § 20 zákona o kolektívnom vyjednaní.

⁸⁴ BARANCOVÁ, H. – SCHRONK, R.: Pracovné právo. Bratislava : Sprint 2007.

sporu o uzatvorenie kolektívnej zmluvy. Tento názor možno podporiť aj právnou úpravou zakotvenou v § 141 ods. 8 Zákonníka práce. Toto ustanovenie zakotvuje povinnosť zamestnávateľa ospravedlniť neprítomnosť zamestnanca v práci za čas jeho účasti na štrajku v súvislosti s uplatnením jeho hospodárskych a sociálnych práv, zároveň ustanovuje, že počas obdobia štrajku nepatrí zamestnancovi mzda ani náhrada mzdy. Ak však súd právoplatne rozhodne o nezákonnosti štrajku, účasť zamestnanca na štrajku sa považuje za neospravedlненú absenciu. Možno uviesť, že Zákonník práce počíta aj so štrajkom, ktorý sa realizuje na ochranu hospodárskych a sociálnych práv zamestnancov a nepatrí do pôsobnosti zákona č 2/1991 Zb. a považuje účasť zamestnanca na zákonnom štrajku za prekážku v práci na strane zamestnanca.

Na záver možno konštatovať, že vo všeobecnosti existujú dva druhy štrajkov, a to štrajk zákonom upravený, t. j. zákonom č. 2/1991 Zb. Okrem toho možno uvažovať aj o štrajku realizovanom podľa Zákonníka práce, ktorý však neupravuje jeho podmienky. Druhým typom štrajku je štrajk zákonom neupravený a realizovaný na základe zásady „čo nie je zakázané, je dovolené“. Podmienky realizácie zákonom neupraveného štrajku je potrebné odvodzovať od základných ústavných zásad, zásad Zákonníka práce, medzinárodného pracovného práva ako zo zvyklostí.⁸⁵

Listina základných práv a slobôd zaručuje právo na štrajk v širokom rozsahu a neustanovuje podmienky obmedzenia tohto práva – s výnimkou kategórie osôb, ktoré nemôžu štrajkovať. Štrajk zákonom neupravený, t. j. ktorý uplatňovaný výlučne na základe Listiny základných práv a slobôd môže byť realizovaný na ochranu akýchkoľvek hospodárskych a sociálnych záujmov rôznorodých subjektov, t. j. nielen zamestnancov. Vzhľadom na to, že právo na štrajk je realizované v súvislosti s právom na koalíčnú slobodu a na ochranu hospodárskych a sociálnych práv, subjektom práva na štrajk bude predovšetkým kolektív zamestnancov. Zamestnanci však môžu štrajkovať aj z iných ako hospodárskych a sociálnych záujmov. Takýto záver by mohol vyplynúť z čl. 10 základných zásad Zákonníka práce. Právo na štrajk alebo na výluky, ako nástroj riešenia kolektívnych sporov, by bolo možné využiť v prípade akýchkoľvek nezrovnalostí, či rozporov, ktoré vzniknú medzi zamestnávateľmi a zamestnancami. Ústavné právo na štrajk môže teda uplatniť akýkoľvek iný subjekt na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov, ako aj na ochranu iných záujmov.⁸⁶ Štrajk z iných ako hospodárskych a sociálnych záujmov nepožíva takú ochranu ako štrajk na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov, napr. zamestnanci by museli riadne plniť svoje povinnosti vyplývajúce z pracovného pomeru. Na rozhodovanie o prípadnej nezákonnosti štrajku, ktorý nesúvisí s kolektívnym sporom o uzatvorenie kolektívnej zmluvy by bol príslušný v prvom stupni okresný súd.⁸⁷

5.2.5. Obmedzenie výkonu základných práv osôb v štátnozamestnaneckom pomere

Špecifickosť právneho postavenia osôb v štátnozamestnaneckom pomere spôsobuje, že tie nemusia požívať rovnakú právnú ochranu svojich základných práv a slobôd v porovnaní

⁸⁵ GALVAS, M. a kolektív: Pracovní právo. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Brno : Právnická fakulta MU, Doplněk 2004, s. 660 – 661.

⁸⁶ Porovnaj TEJKAL, J.: Platnosť výpovedi při účasti na stávce nesouvisející s kolektivním vyjednávaním. In: Práce a mzda, 6/2003, s. 21 – 22.

⁸⁷ LALÍK, M.: Problematika štrajku v právnom poriadku Slovenskej republiky. In: Práca a personalistika, č. 6/2003, s. 8.

s ďalšími fyzickými osobami. Túto skutočnosť podporujú svojimi ustanoveniami aj medzinárodné zmluvy, ktoré sú základným fundamentom medzinárodnej ochrany základných práv a slobôd súkromných osôb.

Ako príklad možno citovať ustanovenie čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktoré zakotvuje slobodu zhromažďovania a združovania, avšak súčasne umožňuje predmetné slobody obmedziť: „*Tento článok nebráni zavedeniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a úradníkmi štátnej správy.*“

Cieľom takéhoto obmedzenia môže byť len zabezpečenie zlučiteľnosti práv úradných osôb s ich verejnoprávnymi povinnosťami, a to v záujme dosiahnutia efektívnosti výkonu štátnej správy. Ide pritom o možnosť, nie o povinnosť členského štátu Rady Európy, pričom tak môže urobiť len zákonom.

Vo vzťahu k štátnym zamestnancom je – vzhľadom na charakter výkonu ich činnosti – najcitlivejším problémom obmedzenie ich politických práv (súčasťou je napr. volebné právo, právo slobodne sa združovať) a sociálnych práv (osobitne práva združovať sa v odboroch a práva na štrajk).

Dôležitú úlohu popri účele sledovanom obmedzením základného práva a slobody štátneho zamestnanca, zohráva aj *princíp primeranosti*. Je vecou štátu, aby pri obmedzovaní dbal na zmysel a podstatu základného práva úradnej osoby a aby takéto obmedzenie použil len na ustanovený cieľ.

Práve primeranosť obmedzenia politického práva štátneho zamestnanca posudzoval Európsky súd pre ľudské práva vo veci Rekvényi v. Maďarsko (rozsudok z 20. mája 1999 týkajúci sa sťažnosti č. 25390/94). Sťažovateľ namietal, že novela maďarskej Ústavy z roku 1993, ktorá zakázala policajtom byť členom politickej strany a venovať sa politickej činnosti, porušuje jeho právo na slobodu prejavu podľa čl. 10 a právo na slobodu zhromažďovania podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Sťažovateľ tvrdil, že skutočnosť, že je príslušníkom policajného zboru, nemôže zakladať právo štátu na tak široký zásah do jeho práv. Vláda tvrdila, že pokiaľ ide o legitímny cieľ obmedzenia, zásah sledoval hlavne depolitizáciu polície v čase, keď Maďarsko prechádzalo od totalitného režimu k pluralitnej demokracii a kedy bolo nevyhnutné v záujme národnej bezpečnosti, aby sa obnovila dôvera občanov v nezávislú a nespolitizovanú políciu.

Európsky súd pre ľudské práva skonštatoval, že výkon činností politického charakteru podlieha čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a záruky v ňom obsiahnuté sa vzťahujú aj na vojakov a štátnych úradníkov. Uviedol, že policajti sú v službách štátu. Občania od nich môžu oprávnene očakávať, že pri vybavovaní ich osobných záležitostí na polícii im budú radiť politicky neutrálni zamestnanci. Z čl. 10 ods. 2 Dohovoru vyplýva, že právo na slobodu prejavu ospravedlňuje ponechanie určitého priestoru štátu na posúdenie, či zásah je primeraný cieľu. Rozhodol, že v danom prípade nedošlo k porušeniu Dohovoru. Rovnako tak rozhodol aj vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 11 Dohovoru.⁸⁸

Za prejav obmedzenia základných práv a slobôd úradných osôb možno považovať aj to, že sú povinné strpieť realizáciu ľudských práv a slobôd tretích osôb, ktoré v takomto prípade fungujú ako nástroj spoločenskej kontroly výkonu verejných funkcií úradnými osobami.

⁸⁸ Bližšie k tomu pozri SVÁK, J. a kolektív: Rozsudky Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 658 – 663.

Z pohľadu ich ochrany sa vždy hodnotí *miera zásahu a legitímnosť* uplatnenia takýchto práv a slobôd zo strany tretích osôb. Dokazuje to aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúca sa slobody prejavu.

Súd posudzoval slobodu prejavu vo vzťahu k štátnym zamestnancom. Podľa jeho názoru „za určitých okolností môžu byť hranice kritiky voči štátnym zamestnancom pri výkone ich právomoci širšie než u bežných osôb. Nemožno však povedať, že sa štátni zamestnanci vedome vystavujú podrobnej kontrole každého svojho slova a skutku v takom rozsahu ako politici, a že s nimi má byť zaobchádzané rovnakým spôsobom ako s politikmi, pokiaľ ide o kritiku ich konaní. Štátni zamestnanci musia navyše požívať dôveru verejnosti, čo je možné za podmienok, že sú chránení pred neprimeranými narušovaniami, ak majú byť úspešní pri plnení svojich úloh.“⁸⁹

Na druhej strane, ak zo záväzného prameňa práva nevyplýva obmedzenie základného práva a slobody pre úradné osoby, ktorého dôsledkom by bola limitácia možnosti ich uplatnenia. V takom prípade majú rovnaké postavenie ako ostatné kategórie zamestnancov.

Príkladom v tomto smere môže byť rozsudok Súdneho dvora z 18. marca 1975 vo veci Marie-Louise Acton a iní v. Komisia.

Žalobcovia, ktorí boli úradníkmi Komisie, sa na Súdnom dvore domáhali zrušenia rozhodnutí Komisie, ktorými Komisia rozhodla o uskutočnení zrážok ich plátov z dôvodu ich účasti na štrajku. Súdny dvor v tejto súvislosti skonštatoval, že podľa zásady uznanej v pracovnom práve členskými štátmi, osobám, ktoré sa zúčastnia štrajku, nepatrí mzda a iné požitky za dni ich účasti na tomto štrajku a že túto zásadu možno použiť aj na vzťahy medzi inštitúciami Spoločenstiev a ich zamestnancami. Hoci niektoré členské štáty nepriznávajú verejným zamestnancom právo na štrajk a iné členské štáty im toto právo priznávajú, Služobný poriadok úradníkov Európskych spoločenstiev túto otázku neupravuje. V takom prípade kolektívne zastavenie práce, v súvislosti s ktorým boli napadnuté rozhodnutia prijaté, bolo považované všetkými dotknutými subjektmi za spôsob bránenia kolektívnych práv zamestnancov, a preto bolo označené za štrajk. Súdny dvor argumenty žalobcov týkajúce sa neodôvodnenosti uskutočnenia zrážok na základe ich účasti na štrajku odmietol. Jeho rozhodnutie, ktorým zamietol žalobu, malo oporu v čl. 28 Charty základných prav, podľa ktorého „*pracovníci a zamestnávateľia alebo ich príslušné organizácie majú v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou právo vyjednávať a uzatvárať kolektívne zmluvy na zodpovedajúcich úrovniach a v prípade konfliktu záujmov uskutočniť kolektívne akcie na ochranu svojich záujmov vrátane štrajku.*“⁹⁰

Obmedziť základné práva a slobody konkrétnych kategórií úradných osôb v súvislosti s výkonom ich povolania umožňuje čl. 54 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj čl. 44 Listiny základných práv a slobôd.

Je potrebné zdôrazniť, že ide len o možnosť, nie o povinnosť, a možno tak urobiť výlučne formou zákona. Takéto zákonné obmedzenia by museli platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky a pri ich obmedzovaní by sa muselo dbať na ich podstatu a zmysel, pričom by sa takéto obmedzenia mohli použiť len na ustanovený cieľ.

⁸⁹ PIROŠÍKOVÁ, M. in PIROŠÍKOVÁ, M. – SIMAN, M. – BÁLINTOVÁ, M. – JANČO, M. – MOKRÁ, L.: Ľudské práva. Vybrané rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a súdov Európskych spoločenstiev. Bratislava : EUROIURIS – Európske právne centrum, o. z. 2009, s. 197.

⁹⁰ JANČO, M. in PIROŠÍKOVÁ, M. – SIMAN, M. – BÁLINTOVÁ, M. – JANČO, M. – MOKRÁ, L.: Ľudské práva. Vybrané rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a súdov Európskych spoločenstiev. Bratislava : EUROIURIS – Európske právne centrum, o. z. 2009, s. 387.

Okruh úradných osôb je vymedzený taxatívnym spôsobom, pričom sa doň zahrňujú zamestnanci štátnej správy a územnej samosprávy ako aj príslušníci ozbrojených síl a ozbrojených zborov.

Tí, ktorí vykonávajú zákonom určené funkcie ako zamestnanci štátnej správy alebo územnej samosprávy, môžu mať obmedzené tri základné práva:

- právo na podnikanie a inú hospodársku činnosť,⁹¹
- právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich,
- právo na štrajk.

Príslušníci ozbrojených síl a príslušníci ozbrojených zborov môžu mať obmedzených päť základných práv a slobôd:

- právo na podnikanie a inú hospodársku činnosť,
- právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich,
- právo na štrajk,
- petičné právo,
- právo pokojne sa zhromažďovať.⁹²

Petičné právo a právo pokojne sa zhromažďovať však Ústava Slovenskej republiky umožňuje obmedziť príslušníkom ozbrojených síl a príslušníkom ozbrojených zborov, *len ak súvisia s výkonom služby*.

Dôvod, prečo ústavodarca umožňuje zákonom obmedziť zamestnancom štátnej správy alebo územnej samosprávy ich základné práva a slobody treba vidieť v tom, že ide o úradné osoby uskutočňujúce výkon verejnej moci. Napriek tomu, že presadzujú verejný záujem, výkon úloh štátnej správy a územnej samosprávy má byť nestranný.

Princíp nestrannosti v tomto prípade vyjadruje požiadavku, aby vykonávatelia verejnej správy konali objektívne, len s ohľadom na príslušnú záležitosť, nezaujato, bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy.⁹³ Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v tejto súvislosti zakotvuje povinnosť štátneho zamestnanca „*vykonávať štátnu službu politicky neutrálne a nestranne a zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť a objektívnosť konania a rozhodovania*“.

To, aký je úzky vzťah medzi presadzovaním princípu nestrannosti pri výkone verejnej správy a obmedzovaním základných práv a slobôd osôb v štátnej službe, vyjadruje aj obsah odporúčania Výboru ministrov R (2000) 10 o etickom kódexe verejných činiteľov. Rada Európy ho prijala v snahe vylúčiť riziko korupcie vo verejnej správe.

Z čl. 15 bod 2 tohto odporúčania vyplýva, že výkon určitých činností (platených alebo neplatených), prijatie určitých pozícií alebo funkcií mimo zamestnania štátneho zamestnanca, by malo byť podmienené predchádzajúcim súhlasom zamestnávateľa. Zamestnanec má povinnosť oznámiť členstvo v organizáciách, ktoré by mohlo ohroziť jeho postavenie alebo riadny výkon jeho povinností v rámci verejnej služby.

Osobitný problém predstavuje situácia, keď by úradná osoba mala byť ovplyvnená pri výkone verejnej správy z dôvodu budúceho zamestnania mimo verejnej služby. Tomuto

⁹¹ Podľa § 61 ods. 1 zákona č. 400/2009 Z. z.: „*Štátny zamestnanec ďalej nesmie a) podnikáť, b) vykonávať inú zárobkovú činnosť, ktorá je zhodná alebo obdobná s opisom činností jeho štátnozamestnaneckého miesta; inou zárobkovou činnosťou na účely tohto zákona sa rozumie činnosť, ktorá zakladá nárok na príjem zdaňovaný podľa osobitného predpisu, c) byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb.*“

⁹² DRGONEC, J. in ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 369.

⁹³ ŠIMÍČEK, V. in WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, s. 870.

problému sa venuje čl. 26 odporúčania Výboru ministrov R (2000) 10, ktorý zakazuje zamestnancovi verejnej správy zneužívať výhody jeho služobného postavenia na získanie zamestnania mimo verejnej správy. V záujme toho, aby sa predchádzalo tvorbe skutočného, potenciálneho alebo i zdanlivého konfliktu záujmov, je povinný bezodkladne nadriadenému oznámiť každú konkrétnu ponuku zamestnania, ktorá by mohla viesť ku konfliktu záujmov, a prijatie takejto ponuky zamestnania.

Článok 16 odporúčania Výboru ministrov R (2000) 10 ustanovuje pravidlá týkajúce sa výkonu základného práva zamestnanca verejnej správy združovať sa a právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Členský štát nie je povinný obmedziť zákonom realizáciu týchto základných práv zamestnancov. Ak tak urobí, je to možné len vo vzťahu ku konkrétnym kategóriám verejných činiteľov. Takýto krok však musí byť odôvodnený ich postavením alebo charakterom výkonu činnosti. V takom prípade je zamestnanec povinný zákonné obmedzenie svojho základného práva dodržiavať.

Nakoľko výkon verejnej správy má byť profesionálnym personálnym riadením založeným na odbornosti, dôležitá je politická nestrannosť a zdržanlivosť zamestnanca. Prípadná politická aktivita alebo účasť v politických alebo verejných diskusiách nie je vylúčená, dôležité však je, aby nenarušila „dôveru verejnosti a zamestnávateľa v schopnosť úradnej osoby plniť úlohy verejnej správy nestranne“.

Osobitné podmienky sa vzťahujú na verejných činiteľov v situácii, keď ich služobný pomer alebo zamestnanecký pomer vo verejnej správe zanikol. Napriek tomu, že svoj status stratili, odporúčanie Výboru ministrov R (2000) 10 v čl. 26 zakotvuje obmedzenia, ktoré sa uplatňujú počas primeranej doby.

V rámci nej by bývalý zamestnanec verejnej správy nemal konať v prospech tretej osoby vo veciach, v ktorých bol príslušný, aby takéto správanie nevedlo k osobitnej výhode pre takúto osobu alebo orgán. Nemal by taktiež využívať alebo zverejňovať dôverné informácie, ktoré získal ako verejný činiteľ, a mal by dodržiavať záväzné pravidlá ohľadom prijatia funkcií po odchode z verejnej služby.

Status bývalého zamestnanca verejnej správy neoprávňuje ani na to, aby mal prednostné zaobchádzanie alebo prístup k verejnej službe. Uvedený zákaz sú povinní dodržiavať aj zamestnanci vo verejnej službe. Tento zákaz sa však nevzťahuje na zákonom upravené výhody, ktoré členský štát Rady Európy poskytuje bývalým zamestnancom verejnej správy generálne (napr. právo na využívanie verejnoprávnych zariadení, zvýhodnené cestovné a pod.).⁹⁴

5.3. Verejná správa na úseku sociálnych vecí a ochrana práv podľa štvrtej hlavy Listiny základných práv a slobôd

5.3.1. Sociálne práva

Právna podstata sociálnych práv. Sociálne práva sú z pojmového hľadiska definične nevyprofilovanou kategóriou. Nakoľko sociálno-spoločenský rozmer smerujúci k rozvoju jednotlivca a spoločnosti identifikujeme vo viacerých skupinách základných práv a slobôd, na účely tejto časti budeme na ne nazerať ako na klasické sociálno-zabezpečovanie práva (právo na primerané hmotné zabezpečenie, ak občan nemôže získať prostriedky na svoje životné potreby prácou (*rozumej strata zamestnania*) v čl. 26 ods. 3 Listiny základných práv

⁹⁴ Bližšie k tomu pozri KOŠIČIAROVÁ, S.: Obmedzenie výkonu základných práv štátneho zamestnanca. In: Racionalizácia verejnej správy. Bratislava : Akadémia policajného zboru 2014, s. 70 – 78.

a slobôd a v čl. 35 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky; právo občana na primerané hmotné zabezpečenie v starobe; právo občana na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu ako aj pri strate živiteľa (*rozumej zabezpečenie pozostalých osôb*) v čl. 30 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; právo jednotlivca na pomoc v hmotnej núdzi na úrovni zaistenia základných životných podmienok v čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky; právo občana na poskytovanie bezplatnej zdravotnej starostlivosti a zdravotníckych pomôcok na základe verejného poistenia, a to za účelom ochrany zdravia v čl. 31 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky; právo rodičov starajúcich sa o deti na pomoc zo strany štátu v čl. 32 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 41 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky).

Sociálne práva zakotvené Listinou základných práv a slobôd sú priznané buď občanovi alebo jednotlivcovi, pričom zákonná právna úprava vykonávajúca príslušné sociálne práva ich aj v dôsledku euroobčianstva rozširuje na širší okruh adresátov.

Sociálne práva sú prevažne klasifikované ako práva druhej generácie s osobitnými črtami na rozdiel od základných ľudských práv (ako je ich ekonomická náročnosť, pozitívny prístup štátu, participačný charakter a prevažne progresívny charakter sociálnych práv⁹⁵). Základom sociálnych práv je rovnosť, sociálna bezpečnosť a sociálna spravodlivosť, na rozdiel od základných ústavných slobôd, ktorých základnou substanciou je sloboda.⁹⁶ Sociálne práva predstavujú voči štátu požiadavku vytvorenia systému distribúcie spoločenského „dobra“ či verejných spoločenských statkov za vopred definovaných pravidiel bazálne implikovaných v sociálnej spravodlivosti. Verejné spoločenské statky predstavujú plnenia, ku ktorým sa zaväzuje štát v obsahovej podstate sociálnych práv a ktoré uskutočňuje v podobe peňažných dávok a služieb, prípadne ich kombináciou. Sociálne práva sú v tomto aspekte socioekonomickými právami, pretože zaistenie prístupu k nim (resp. ich realizácia) je podmienené ekonomickými možnosťami štátu pri napĺňaní určitého spoločensky dohodnutého sociálneho programu alebo sociálno-spoločenských zámerov v rámci určitého modelu sociálnej politiky. Tento rozmer podstaty sociálnych práv predurčuje ich označenie ako participatívnych práv pri tvorbe zdrojov účelovo zameraných na poskytovanie verejných spoločenských statkov.

Aktívny prístup štátu pri uskutočňovaní sociálnych práv. Realizácia sociálnych práv vyžaduje pozitívny prístup štátu (tzv. pozitívny záväzok štátu)⁹⁷ k naplneniu ich podstaty a zmyslu za účelom zaistenia určitej kvality materiálnych podmienok jednotlivca zaručujúcich mu základné životné podmienky.

Aktuálna súdna interpretácia prisudzuje sociálnym právam a základným ľudským právam užšiu väzbu v dôsledku identifikácie pozitívneho záväzku štátu aj v podstate základných práv a slobôd akými sú právo na život, osobnú slobodu a ľudskú dôstojnosť (*v minimalistickom ponímaní je to povinnosť štátu zabezpečiť účasť na ich užívaní*).⁹⁸

⁹⁵ Tieto čerty pri ich porovnaní s občianskymi a politickými právami sú relativizované a z pohľadu určitého kritéria nevýznamné. Pozri KRATOCHVIL, J.: Sociálne práva v Evropské úmluvě na ochranu ľudských práv a medzinárodním paktu o občianskych a politických právach. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010, s. 40.

⁹⁶ BARANCOVÁ, H.: Slovenské a európske pracovné právo (slovenská a česká judikatúra európskych súdov). Žilina: Eurokódex. Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2004, s. 39.

⁹⁷ Teória ústavného práva používa aj označenie „doktrína pozitívneho záväzku štátu“, ktorú považuje za opodstatnenú vo vzťahu k všetkým základným právam a slobodám. Bližšie BRÖSTL, A. a kolektív: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň : Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, s. r. o. 2010, s. 95 – 96.

⁹⁸ BOUČKOVÁ, P.: Rovnosť a sociálne práva. Praha : Nakladateľství Auditorium s. r. o. 2009, s. 26 – 28.

Sociálne práva predstavujú a vytvárajú materiálne podmienky základného práva a slobody, čím významne napomáhajú jednotlivcovi k možnosti uskutočniť slobodnú voľbu, ktorá je prostriedkom smerujúcim k naplneniu úsilia jednotlivca o sebarealizáciu či slobodný rozvoj osobnosti⁹⁹.

Naznačený pohľad vychádza z teórie o zaistení autonómneho a slobodného rozhodovania jednotlivca. Ak je najvyšším postulátom spoločnosti autonómne rozhodovanie jednotlivca, tak v situácii, ak sa ocitne v stave bez možnosti voľby, tak spoločnosť musí vyvinúť primeranú aktivitu na prekonanie tohto stavu jednotlivca. Následne potenciálny nedostatok autonómie vytvára záujem štátu na konštituovaní a realizácii sociálnych práv, ktorý je v ústavách právnych sociálnych štátov formulovaný ako aktívny záväzok zaistiť prostredníctvom systémov distribúcie spoločenských statkov odstraňovanie neodôvodnenej faktickej nerovnosti (ale aj prirodzenej nerovnosti pri určitých skupinách osôb¹⁰⁰), t. j. takej nerovnosti medzi ľuďmi, ktorej nevyrovnávanie by mohlo viesť k neodôvodnenej tvrdosti voči určitým skupinám osôb. V tomto právno-filozofickom prístupe „... nejde takmer nikdy o alternáciu slobody a rovnosti, slobody a sociálnej bezpečnosti, ale o optimálnu symbiózu medzi mierou slobody a mierou sociálnej bezpečnosti a sociálnej spravodlivosti.“¹⁰¹.

Z pozitívneho záväzku štátu obsiahnutého v podstate sociálnych práv (*hovoríme tak aj o pozitívnom obsahu týchto práv*) a prestupujúceho aj základnými právami a slobodami odvodzujeme ďalší rozmer sociálnych práv ako subjektívnych verejných práv s participatívnym obsahom.

Sociálne práva ako subjektívne verejné práva. Subjektívne verejné práva sú práva alebo slobody jednotlivca vzťahujúce sa priamo k štátu (k verejnej moci). Obsahom tohto vzťahu je buď zaistenie určitej autonómnej sféry jednotlivca chránenej pred ingerenciou verejnej moci alebo zaistenie možnosti pre jednotlivcov nejakým spôsobom sa správať alebo mať voči štátu určité nároky (práva).¹⁰²

Napriek interpretačnému stieraniu hraníc medzi základnými ľudskými právami a sociálnymi právami¹⁰³ sú sociálne práva naďalej relatívnymi právami. Je tomu tak vzhľadom na čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv (čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) zakotvujúci prístup k ústavným sociálnym právam vrátane dovolávania sa ich súdnej ochrany „iba v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia (*rozumej taxatívne vymedzené články Listiny*) vykonávajú“. Relatívny charakter sociálnych práv vyvoláva požiadavku definovania (ústavno)právnych záruk sociálneho postavenia jednotlivca, najmä pri reštriktívnom prístupe zákonodarcu vyvolanom nepriaznivým (makro) ekonomickým vývojom. Z vyjadrenia sociálnych práv v Listine základných práv a slobôd involvujúceho požiadavku aktívneho prístupu štátu k uskutočňovaniu ústavne zakotvených sociálnych práv je bezpochyby zrejmé, že relatívnemu charakteru sociálnych práv napomáha aj splnomocnenie Listiny

⁹⁹ Wintř, J. – Antoř, M. (eds.): Sociální práva. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o., 2011, s. 71 – 73.

¹⁰⁰ Listina základných práv a slobôd výslovne medzi tieto skupiny zaraďuje mladistvých, ženy a zdravotne postihnutých voči ktorým je zákonodarca dokonca povinný zaviesť zvýhodňujúce zákonné opatrenia.

¹⁰¹ BARANCOVÁ, H.: Slovenské a európske pracovné právo (slovenská a česká judikatúra európskych súdov). Žilina : Eurokódex. Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2004, s. 40.

¹⁰² KLÍMA, K. a kolektív: Státověda. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleř Čeněk, s. r. o. 2006, s. 415, s. 171.

¹⁰³ KRATOCHVIL, J.: Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a mezinárodním paktu o občanských a politických právech. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2010, s. 40. Obdobne ŠTURMA, P.: Pojem a teorie lidských práv. (Studie lidských práv). Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2013, s. 13.

základných práv a slobôd na ich realizáciu prostredníctvom obyčajných zákonov¹⁰⁴; nie však podzákonných právnych noriem. Zákonná právna úprava ustanovuje rozsah a obsah príslušného sociálneho práva a zaručuje aj jeho uplatnenie. Tento prístup súčasne vzhľadom na čl. 4 ods. 2 a 4 Listiny základných práv a slobôd vyjadruje skutočnosť, že obmedzujúce zásahy či zmeny podstaty sociálnych práv musia byť uskutočnené iba na základe zákona, pri zachovaní ich podstaty a zmyslu v spojitosti s uskutočňovaním predvídaného (legitímneho) cieľa, a to spôsobom (*zvolenými prostriedkami*), ktorý nepôsobí neprimerane obmedzujúco.

Identifikácia podstaty a zmyslu sociálnych práv formuje aj princípy, ktorými sa vyznačuje zákonná právna úprava a rovnako aj ich vykonateľnosť. Okrem princípov právneho štátu (*najmä princíp rovnosti a s ním úzko spätý zákaz diskriminácie*), ktoré prestupujú celou škálou základných práv a slobôd, vykonateľnosť sociálnych práv osobitne reprezentuje princíp subsidiarity, princíp garancie a princíp ekvivalencie, ktorý je úzko previazaný s princípom solidarity.

Princíp subsidiarity vyjadruje, že aktívny prístup štátu v podobe pomoci jednotlivcovi (najmä v stave hmotnej núdze a pri riešení sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia) nastupuje, až keď si v nepriaznivej životnej situácii jednotlivec preukázateľne nedokáže pomôcť sám zabezpečiť základné životné podmienky. Väčší dôraz pri uplatňovaní tohto princípu ako sociálneho nástroja „podpornej pomoci“ podnecuje jednotlivca k aktívnemu prístupu pri zmierňovaní a vymaňovaní sa z nepriaznivej životnej situácie. V kontexte tohto princípu považujeme podmienenie poskytovania dávky v hmotnej núdzi jednotlivcovi jeho zapojením do vykonávania do súboru verejnoprospešných aktivít za súladné s čl. 30 ods. 2 Listiny (§ 10 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi).

Princíp garancie obsahuje právny a ekonomický rozmer. V právnom rozmere vyjadruje mieru a spôsob realizácie sociálnych práv ako aj zaručenosť individuálnych nárokov súdnym posudzovaním správnych výrokov pri aplikácii právnych predpisov. Z princípu garancie a rovnosti sa odvodzuje aj významná zásada zachovania nadobudnutých (dávkových) nárokov, ktorá vyjadruje zákaz zásahov do už priznaných dávkových plnení na základe zákonodarcom novozavedených alebo redefinovaných právnych skutočností. V ekonomickom rozmere uvedený princíp prezentujú záruka solventnosti (*resp. finančnej vyváženosti*) príslušného systému sociálnej ochrany a prípadné subvencie zo strany štátu.¹⁰⁵ V spojitosti s poskytovaním dávok princíp garancie umožňuje vymedziť tri ich úrovne poskytovania, a to garancia výplaty dávok, garancia výplaty dávok aj pre prípad insolventnosti (*rozumej systému*) a garancia zachovanie reálneho obsahu dávok prostredníctvom valorizačného mechanizmu.¹⁰⁶

Princíp ekvivalencie je základnou ideou nástrojov a prerozdeľovacích mechanizmov systémov sociálnej ochrany, ktoré odvodzujú výmeru dávky a služby od miery participácie osoby alebo kvantifikujú jej aktívnu spoluúčasť pri zaisťovaní úrovne (budúceho) sociálneho postavenia.

Princíp solidarity svojim má výrazný spoločensko-etický obsah, ktorý reprezentuje vzájomná podpora jednotlivcov v určitom spoločenstve (skupine). Jeho vhodne zvolená aplikácia v redistributívnom mechanizme systému sociálnej ochrany prostredníctvom vzdania sa individuálne nadobudnutej časti statku na účely zaistenia alebo zlepšenia sociálneho postavenia členov spoločenstva podporuje sociálny zmier medzi sociálnymi

¹⁰⁴ Obdobné vyjadrenie obsahuje aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky v III. časti (*in fine*) PL. ÚS 13/09-81 zo dňa 18. mája 2010.

¹⁰⁵ MACKOVÁ, Z.: a kolektív: Základy práva sociálneho zabezpečenia. Bratislava : Prosperity 2001, s. 40.

¹⁰⁶ DEMEK, P.: Právo sociálneho zabezpečenia (Všeobecná časť). Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2009, s. 76 – 77.

skupinami, rozvoj spoločenstva a zásadným spôsobom nezasahuje do slobody jednotlivca. Najzreteľnejšie sa tento princíp prejavuje na úrovni celospoločenskej a medzigeneračnej solidarity vyjadrenej v konsenze (akceptácii) o kreovaní dôchodkového systému.

Pozitívny záväzok na účely uskutočnenia sociálnych práv pri ich participatívnom a (*náročnom*) ekonomickom charaktere plní štát prostredníctvom inštitucionálnych (prevažne kolektívnych) systémov založených na alokácii finančných zdrojov zaisťujúcich poskytovanie dávok a služieb. Z dôvodu finančnej udržateľnosti a v prepojení na právnu zásadu zachovania nadobudnutých nárokov sú tieto systémy ako systémy sociálnej ochrany vybudované na príspevkovom základe (buď priamom reprezentovanom poisťným princípom alebo nepriamom prepojenom na daňový systém či štátny rozpočet), a na krytí jednej alebo viacerých sociálnych (životných) situácií odvodených z podstaty sociálnych práv (univerzálne alebo osobitné systémy sociálnej ochrany). Systémy sociálnej ochrany zabezpečujú prístup k jednému alebo k viacerým sociálnym právam, pričom nezriedka sociálne právo prestupuje viacerými systémami sociálnej ochrany (*právo na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na práca alebo právo rodičov starajúcich sa o deti na pomoc zo strany štátu*). Tieto systémy sa na základe kritéria rozsahu krytia sociálnej situácie dávkou klasifikujú na krátkodobé a dlhodobé systémy sociálnej ochrany, čo na strane dlhodobých systémov sociálnej ochrany vyžaduje vyššiu mieru ekonomickej participácie jednotlivca, prípadne zainteresovanie viacerých spoluparticipujúcich subjektov (*napr. zamestnávateľia*) a súčasne aj vyššiu mieru administratívno-správnej náročnosti. I keď sociálne práva prináležia jednotlivcovi, môžeme konštatovať, že štruktúra a fungovanie systémov sociálnej ochrany svedčia *de facto* o kolektívnom charaktere sociálnych práv pri ich uskutočňovaní.

V právnom poriadku Slovenskej republiky na základe osobitne zakotvených črt rozoznávame tri systémy sociálnej ochrany, a to poisťovací systém, ktorý pozostáva zo systému sociálneho poistenia a (verejného) zdravotného poistenia, systém štátnej sociálnej podpory a systém sociálnej pomoci. Poisťovací systém súčasne zastrešuje aj trojpilierový dôchodkový systém SR kreovaný dôchodkovým poistením, starobným dôchodkovým sporením a doplnkovým dôchodkovým sporením. Špecifickým systémom sociálnej ochrany previazaným na výkon určitých druhov povolání v oblasti ozbrojených síl je systém sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov (zákon č. 328/2002 Z. z.). *Primárnym účelom existencie všetkých systémov sociálnej ochrany* je odstraňovaním faktickej nerovnosti posilňovať slobodu jednotlivca pri rozhodovaní o jednotlivých príležitostiach generovaných spoločnosťou za účelom rozvoja svojej osobnosti.

Správa systémov sociálnej ochrany. Správa (výkon) systémov sociálnej ochrany má obsahovať výrazný atribút aktívnej (spolu)účasti jednotlivca na ich fungovaní a plnení úloh za účelom realizácie sociálnych práv. Táto črta pretavená do verejnej správy a riadenia systémov sociálnej ochrany je v dôsledku uskutočnených reformných procesov od roku 2004 ako bude nižšie v texte uvedené výrazne oslabená.

Správa systémov sociálnej ochrany je zabezpečovaná účelovo zriadenými právnickými osobami (t. j. verejnoprávnymi subjektmi) alebo subjektmi súkromného práva (obchodnými spoločnosťami vo forme akciovej spoločnosti). Výkon systému sociálneho poistenia zabezpečuje verejnoprávna inštitúcia Sociálna poisťovňa svojimi organizačnými zložkami, ústredím a pobočkami, pričom Orgánmi Sociálnej poisťovne sú generálny riaditeľ, Dozorná rada a riaditeľ pobočky Sociálnej poisťovne. Dozorná rada Sociálnej poisťovne je kreovaná na tripartitnom princípe, ku ktorému pristupuje jeden zástupca poberateľov dôchodkových dávok (Jednota dôchodcov na Slovensku). Predsedom dozornej rady je minister práce, sociálnych vecí a rodiny. Tento princíp je ale oslabený voľbou navrhnutých

kandidátov Národnou radou Slovenskej republiky. Výkon systému verejného zdravotného poistenia zabezpečujú na pluralitnom základe zdravotné poisťovne s autonómne vytvorenou organizačnou štruktúrou (*právna úprava vyžaduje v rámci štruktúry poisťovne zriadenie útvaru vnútornej kontroly*). Výkon systému starobného dôchodkového sporenia zabezpečujú najmä dôchodkové správcovské spoločnosti (*pozn. výplatnú fázu od roku 2015 zabezpečujú poisťovatelia na základe zmluvy o poistení dôchodku*) na základe povolenia udeleného Národnou bankou Slovenska, pričom niektoré činnosti v tomto systéme v dôsledku jeho nadstavbovosti voči dôchodkovému poisteniu zabezpečuje Sociálna poisťovňa (najmä postúpenie príspevkov na starobné dôchodkové sporenie, evidenčné povinnosti ako je register sporiteľov a zmlúv o starobnom dôchodkovom sporení). Výkon doplnkového dôchodkového sporenia uskutočňujú doplnkové dôchodkové spoločnosti na základe povolenia udeleného Národnou bankou Slovenska. Nad systémom starobného dôchodkového sporenia a systémom doplnkového dôchodkového sporenia vykonáva dohľad Národná banka Slovenska podľa zákona o dohľade nad finančným trhom v rozsahu definovanom zákonmi upravujúcimi oba systémy sporenia (*najmä vo vzťahu dodržiavania zákonnosti, k ochrane práv a záujmov sporiteľov/účastníkov sporenia a k systému vnútornej kontroly*).

Výkon systému štátnej sociálnej podpory zabezpečuje orgán štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (založené dvojinštančné konanie podľa správneho konania úrad práce-Ústredie práce), pričom Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky najmä riadi tento úsek štátnej správy. Na čele Ústredia práce je vládou menovaný generálny riaditeľ. Na tripartitnom základe fakultatívne rozšírenom o zástupcov orgánov územnej samosprávy sú vytvárané poradné komisie pre oblasť sociálnych vecí a služieb zamestnanosti ako poradné a konzultatívne orgány Ústredia práce a úradov práce. Na účely riešenia zásadných otázok zamestnanosti a posudzovania žiadostí o poskytnutie nenárokovateľných príspevkov v rámci aktívnych opatrení trhu práce je pri každom úrade práce osobitne na tripartitnej báze zriadený Výbor pre otázky zamestnanosti, ktorého kompetencie majú odporúčací a posudzovací charakter.

Výkon systému sociálnej pomoci v jeho podstatnej časti zabezpečujú už uvedené orgány štátnej správy pre oblasť sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti, pričom orgány územnej samosprávy uskutočňujú pri poskytovaní sociálnych služieb výkon štátnej správy vo vymedzenom nie nepodstatnom rozsahu (v tejto oblasti osobitne vystupuje neverejný poskytovateľ sociálnej služby, pričom verejného poskytovateľa sociálnej služby môže založiť/zriadiť orgán územnej samosprávy).

Podľa čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd nesmie byť z právomoci súdu vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd, kam vlastne aj právo na sociálne zabezpečenie patrí¹⁰⁷. Súdna ochrana tvrdeného ukrátenia na právach rozhodnutím orgánu verejnej správy v oblasti sociálneho zabezpečenia sa realizuje v rámci „správneho súdnictva“.

Právny charakter postavenia vyššie uvedených subjektov nie vždy poskytuje účinnú a efektívnu ochranu práva právom chránených záujmov fyzických osôb, keďže zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov sa neaplikuje alebo aplikuje s výnimkami v určitých systémoch sociálnej ochrany. Systém sociálneho poistenia má vytvorený osobitný systém dávkového a nedávkového konania (*najmä rozhodovanie o trvaní*

¹⁰⁷ GAJDOŠÍKOVÁ, E.: Právny status občana v sociálnom zabezpečení. In.: Ľudské práva a právny status na prelome tisícročí. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v Piešťanoch 27. – 29. apríla 1999. Bratislava : VEDA Vydavateľstvo SAV 1999, s. 216.

poistných vzťahov a o dlžných sumách poistného, penále a pokutách). Dvojinštančné dávkové konanie nie je zasadené do rámca organizačnej štruktúry Sociálnej poisťovne (pobočka-ústredie) pre prípad konania o dôchodkových dávkach, o úrazovej a pozostalostnej úrazovej renty. V týchto konaniach je druhý stupeň tohto druhu administratívno-správneho konania prenesený na správne súdnictvo v rámci súdneho rozhodovania o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov. V systéme verejného zdravotného poistenia na účely konania o pohľadávkach z verejného zdravotného poistenia supluje úlohu výkonného orgánu Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (verejnoprávna inštitúcia)¹⁰⁸ a postupuje pritom podľa zákona o správnom konaní (t. j. zdravotná poisťovňa sa obracia na tento úrad so žiadosťou o vydanie platobného výmeru). V prípade nesplnenia zákonnej povinnosti platiteľom poistného a poistencom je zdravotná poisťovňa *ex lege* zaviazaná k ich oznámeniu úradu, ktorý rozhoduje o uložení pokút podľa zákona o správnom konaní. Nesystémovo, aj vzhľadom na právny charakter postavenia zdravotnej poisťovne, pôsobí jej priznaná kompetencia uplatňovať si voči platiteľovi poistného ním neodvedený preddavok na poistnom, nedoplatok na poistnom a úroky z omeškania výkazom nedoplatkov pri zakotvenom práve platiteľa poistného brániť sa podaním námietok (*ak zdravotná poisťovňa nevyhoví námietkam v plnom rozsahu, musí sa obrátiť na úrad so žiadosťou o vydanie platobného výmeru*).

Napokon v rámci konania vo veciach poskytnutia sociálnych služieb je vylúčená aplikácia zákona o správnom konaní (pri súčasne neexistencii aplikácie iného procesnoprávneho postupu¹⁰⁹) na definované konania o poskytnutí určitých sociálnych služieb (*najmä sociálne služby krízovej intervencie a podporné služby*) a v prípade ostatných konaní je vylúčená obnova konania a preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, pričom ďalšie osobitosti v zmene miestnej príslušnosti a vykonateľnosti niektorých rozhodnutí sú dané charakterom a účelom niektorých sociálnych služieb. Oba posledné menované procesnoprávne opravné prostriedky sú vylúčené aj v konaní vo veciach pomoci v hmotnej núdzi a v konaní kompenzácie sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia fyzickej osoby vrátane konaní o preukaze a o parkovacom preukaze pre túto fyzickú osobu, pričom osobitne je upravený aj odkladný účinok či lehoty na rozhodnutie v prípade určitých rozhodnutí (*rovnako osobitne sú upravené eventualy podania inou osobou ako účastníkom konania alebo náležitosti určitých druhov podaní*). Právoplatné rozhodnutia vydané v správnom konaní sú preskúmateľné v rámci správneho súdnictva pri rešpektovaní zákonného obmedzenia (§ 248 *Občianskeho súdneho poriadku, tzv. generálna klauzula s negatívnou enumeratívnou*), že súdne nepreskúmateľné sú rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb¹¹⁰.

¹⁰⁸ Úrad ako orgán verejnej správy vykonáva dohľad nad zdravotnými poisťovňami, verejným zdravotným poistením a nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti.

¹⁰⁹ Absencia procesného postupu vrátane súdnej preskúmateľnosti právoplatných rozhodnutí je výsledkom skutočnosti, že poskytovanie sociálnych služieb je vybudované na posudkovej činnosti určujúcej odkázanosť fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím/nepriaznivým zdravotným stavom hodnotením jej zdravotného stavu a sociálnych aspektov ním vyvolaných. K vylúčeniu súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva pozri uznesenie Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 4S270/2000-3 zo dňa 8. novembra 2000.

¹¹⁰ Uvedené interpretujeme tak, že žalobným návrhom sa nemôže úspešne dovolávať osoba tvrdeným ukrátením na svojich právach dôvodiac iba nezákonnosťou komplexného posudku ako výsledku lekárskej a sociálnej posudkovej činnosti osoby s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom. Pozri aj odôvodnenie uznesenia Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 4S270/2000-3 zo dňa 8. novembra 2000.

5.3.2. Ústavná ochrana sociálnych práv

Zákonné vykonanie sociálnych práv vrátane zakotvenia ich prípadných „neskorších“ obmedzení či limitov prístupu k nim predpokladá identifikáciu podstaty a účelu sociálnych práv, pričom pri ich uskutočňovaní je nevyhnutné rešpektovať všeobecnú platnosť princípu právneho štátu obsiahnutého v čl. 4 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (*medze základných práv a slobôd možno za podmienok stanovených Listinou upraviť iba zákonom*). Podľa čl. 4 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd (čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky) zákonné zásahy do základných práv a slobôd je možné uskutočniť iba v rozsahu, ktorý rešpektuje podstatu a zmysel základných práv a slobôd a súčasne iba pri napĺňaní (sledovaní) ústavnoprávne prípustného cieľa. V prípade sociálnych práv zákonodarca „...*má pozitívny záväzok, resp. záväzné poverenie, neznamená to, že dostáva záväznú smernicu pre splnenie tohto poverenia. Hranicou jeho poverenia je maxima, že zmyslom a účelom právneho štátu je urobiť základné práva dostupné*“¹¹¹. Zasaňovanie do (sociálnych) práv a slobôd“... je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom“ (*nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 76/07 zo dňa 6. februára 2008*).

Teda obmedzenie či zásah do zákonom vykonaného sociálneho práva musí rešpektovať princíp proporcionality imanentný právnemu štátu. Princíp proporcionality Ústavný súd Slovenskej republiky vymedzil ako primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné¹¹²; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné¹¹³ (*nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 3/00-55 zo dňa 24. apríla 2001*).

Test existencie princípu proporcionality, ktorý zahŕňa tri navzájom previazané fázy, aplikujú orgány ochrany ústavnosti čiastočne odlišne pre účely základných ľudských práv a slobôd vrátane politických práv a pre účely sociálnych práv opierajúc sa argumentačne o formuláciu čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Prvou fázou je skúmanie hľadiska vhodnosti. Skúma sa otázka, či inštitút obmedzujúci určité základné právo umožňuje dosiahnuť sledovaný cieľ. Druhou fázou je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických prostriedkov. Porovnáva sa posudzovaný legislatívny prostriedok obmedzujúci základné právo alebo slobodu s inými opatreniami umožňujúcimi dosiahnuť rovnakého cieľa, avšak nedotýkajúcimi sa základných práv a slobôd, resp. dotýkajúcimi sa ich v menšej miere. Uvedeným právnym posudzovaním je eliminovaná aj prípadná ľubovôľa zákonodarcu. Napokon treťou fázou je skúmanie

¹¹¹ BRÖSTL, A.: Právny status, funkcie základných práv a rôzne pohľady na ľudské práva. In.: Ľudské práva a právny status na prelome tisícročí. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v Piešťanoch 27. – 29. apríla 1999. Bratislava : VEDA Vydavateľstvo SAV 1999, s. 15.

¹¹² Princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti – cieľ musí byť v súlade s prostriedkom.

¹¹³ Nevyhnutnosť vyjadruje, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný cieľ pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom

hľadiska proporcionality v užšom zmysle slova, t. j. detailné vyvažovanie v kolízii stojacich základných práv v intenciách testovanej právnej úpravy.

Test princípu proporcionality je pre účely legitímnosti zásahu do sociálneho práva „voľnejší“, pretože „...vzhľadom na čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd nemusí byť zákonná úprava v prísnom vzťahu proporcionality k cieľu, ktorý regulácia sleduje, t. j. nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, ako je to napríklad u iných práv, ktorých sa možno dovolávať priamo z Listiny základných práv a slobôd. V teste ústavnosti v tomto zmysle obostojí taká zákonná úprava, u ktorej možno zistiť sledovanie nejakého legitímneho cieľa a ktorá tak činí spôsobom, ktorý si možno predstaviť ako *rozumný prostriedok na jeho dosiahnutie, hoci nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší*.“¹¹⁴ Základný „voľnejší“ test princípu proporcionality verifikujúci súladnosť obsahu právnej úpravy (*pracovnoprávneho inštitútu konkurenčnej doložky*), ktorá podľa navrhovateľov mala obmedzujúco pôsobiť na základné právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť a rovnako aj na právo občana na prácu (čl. 26 ods. 1 a 3 Listiny základných práv a slobôd), aplikoval Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze PL. ÚS 1/2012-82 zo dňa 3. júla 2013. Dodávame, že aj keď test princípu proporcionality sa vo vzťahu k zásahom do sociálnych práv aplikuje v zmysle vylúčenia extrémnej disproporcionality vyvolanej právnou úpravou, tak uvedené pri zohľadnení čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd nemôže oprávňovať zákonodarcu k tomu, aby Listinou garantované (sociálne) právo mohol poprieť a následne *de facto* stanoviť jeho opak.¹¹⁵

Pri objasnení aktívnej úlohy štátu pri uskutočňovaní sociálnych práv sme zvýraznili úzke previazanie sociálnych práv so základnými ľudskými právami a slobodami. Sociálne práva tak identifikujeme aj podstate základného ľudského práva na život (čl. 6 Listiny), v práve každého na zachovanie ľudskej dôstojnosti (čl. 10 Listiny) alebo v zaručení osobnej slobody (čl. 8 Listiny). Naznačená väzba sociálnych práv a základných ľudských práv a slobôd *predznačuje akcesorický charakter sociálnych práv*, a to aj pri ich uplatňovaní v mechanizmoch medzinárodnej ochrany ľudských práv, najmä podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 Dodatkového dohovoru č. 1 tohto Dohovoru.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezakotvuje materiálne právo zamerané na ochranu sociálnych práv, v dôsledku čoho musel Európsky súd pre ľudské práva prostredníctvom *case-law* jednak rozšíriť pôsobnosť článku o zákaze diskriminácie v spojení s iným článkom dohovoru garantujúcim ďalšie právo namietané v určitom prípade a jednak širšou interpretáciou majetkového práva zahŕňajúceho aj nárok na dávku (*v intenciách ochrany práva na rovnosť zaobchádzania v oblasti dávok sociálneho zabezpečenia*)¹¹⁶ chráneného prostredníctvom čl. 1 Protokolu č. 1¹¹⁷. Európsky súd pre ľudské práva viackrát judikoval v oblasti práv dôchodkového zabezpečenia na základe čl. 14 a v spojitosti s čl. 8 Dohovoru

¹¹⁴ Bod 2.2 nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 1/2012-82 zo dňa 3. júla 2013 alebo nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 1/08 zo dňa 20. mája 2008 vo veci návrhu na zrušenie zákona o stabilizácii verejných rozpočtov, oblasť zdravotníctva.

¹¹⁵ MUSIL, J.: Sociální práva v judikatuře Ústavní soudu České republiky. In: Pocta Petru Trösterovi k 70. narodeninám. Praha : ASPI-Wolters Kluwer 2009, s. 289 a nasl.

¹¹⁶ Právo na dôchodok založené zamestnaním môže za určitých okolností získať povahu majetkového práva, i keď podľa ustálenej judikatúry nie je právo na dôchodok garantované dohovorom (Gaygusuz v. Rakúsko zo dňa 16. 9. 1996; č. 17371/90). ČAPEK, J.: Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základných svobod. II. část – protokoly. Praha: Linde Praha, a. s. 2010, s. 35 – 36. Uvedený článok Protokolu chráni aj dávky poskytované z nepríspevkových systémov sociálnej ochrany, t. j. aj dávky zo systémov založených na sociálnej odkázanosti (Stec v. Veľká Británia, zo dňa 6. 7. 2005; č. 65731/01).

¹¹⁷ KRATOCHVÍL, J.: Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2010, s. 158 – 161.

(právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života) s poukazom na tvrdené porušenie zákazu diskriminácie na základe pohlavia (odlišne stanovené podmienky na priznanie pozostalostných dôchodkových dávok a odlišne stanovený vek odchodu do dôchodku u mužov a žien), ale aj po vyslovenej kritike právnej úpravy dotknutého štátu nekonštatoval porušenie uvedených článkov dohovoru (Barrow, Pearson a Walker v. Veľká Británia zo dňa 22. augusta 2006; Runkee a White v. Veľká Británia zo dňa 10. mája 2007)¹¹⁸. V obdobnom duchu judikoval aj tvrdenú diskrimináciu na základe pohlavia vo veci (odlišne stanovený vek odchodu do dôchodku u mužov a žien) Andrlé v. Česká republika zo dňa 17. februára 2011 (č. 6268/08). V skutkovo obdobnej veci rovnaký názor zaujal aj Ústavný súd Českej republiky (sp. zn. Pl. ÚS 53/04 zo dňa 16. októbra 2007).

Namietané porušenie určitého ústavného sociálneho práva pred orgánom ochrany ústavnosti je podrobované ústavnému prieskumu iba v spojitosti následným namietaným porušením ústavného princípu/princípov právneho štátu (alebo vzhľadom na vyššie uvedený názor aj v spojitosti so základným ľudským právom a slobodou), ktoré musia byť zákonodarcom v rámci realizácie sociálnych práv vždy plne rešpektované.

Konanie pred orgánom ochrany ústavnosti o porušení ústavného sociálneho práva sa obmedzuje iba na identifikáciu vykonávacieho zákona a preskúmanie obsahu a účelu „napádaného“ zákona, t. j. jeho *legis ratio*, a nedochádza k posúdeniu kvality premietnutia Listinou garantovaného sociálneho práva do zákonnej úpravy ako je tomu v prípade základných ľudských práv a slobôd. Nie je teda predmetom konania pred orgánom ochrany ústavnosti zákonnosť postupu zákonodarcu v oblasti stanovenia výšky dávok zaisťujúcich hmotné zabezpečenie pri predvídaných sociálnych udalostiach.

Pozitívny ústavný prieskum zásahov do sociálnych práv. Zásahy do zákonnej právnej úpravy realizujúcej (klasické) sociálne práva zakladajúce porušenie sociálnych práv sú nezriedka vyvolané prechodnými ustanoveniami „novej pozmeňujúcej“ právnej úpravy. Prístup zákonodarcu k tvorbe prechodných ustanovení by mal potvrdzovať ústavný princípu právnej istoty, resp. princípu ochrany dôvery občanov v právo, alebo inak povedané aj predvídateľnosti práva ako imanentných prvkov právneho štátu. Prechodné ustanovenia „novej pozmeňujúcej“ právnej úpravy vo všeobecnosti poskytujú ich adresátom z časového hľadiska primeraný časový priestor na prispôsobenie sa novým podmienkam, za ktorých môžu trvať právne vzťahy, ktoré vznikli pred účinnosťou „novej“ právnej úpravy. Osobitne významná je problematika právnych zmien uskutočňovaných prechodnými ustanoveniami v právnych úpravách dlhodobých systémoch sociálnej ochrany (systém dôchodkového poistenia SR), v ktorých participant získava dávkové nároky.

Právna úprava prechodných ustanovení vychádza z rešpektovania zásady ochrany nadobudnutých nárokov, ale zákonodarca ju čiastočne a zjavne deformoval napríklad v oblasti dôchodkových dávok, a to po prvé prehodnocovaním zdravotného stavu poberateľov (čiastočných) invalidných dôchodkov (uvedené nižšie). Po druhé prípadmi osôb, ktoré splnili podmienky na priznanie starobného dôchodku za účinnosti predchádzajúcich právnych predpisov a ku dňu účinnosti zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení boli buď nepretržite zamestnané alebo nie (§ 261 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z.). A napokon po tretie, prípadmi zárobkovo činných osôb poberajúcich resp. nepoberajúcich starobný dôchodok priznaný za účinnosti predchádzajúcich právnych predpisov vo vzťahu k zvyšovaniu jeho sumy za obdobie od 1. januára 2004 do 31. júla 2006 (ustanovením § 261 ods. 2 a 3 zákona č.

¹¹⁸ ČAPEK, J.: Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základných svobod. I. část – Úmluva. Praha : Linde Praha, a. s. 2010, s. 648 – 649.

461/2003 Z. z. bol zavedený osobitný postup zhodnotenia ďalšieho obdobia poistenia odlišný od všeobecnej právnej úpravy za účinnosti ktorej sa obdobia dôchodkového poistenia získali; čiastočná zmena nastala ustanovením § 293I ods. 1 zákona č. 310/2006 Z. z. účinného od 1. augusta 2006). Právna úprava prechodných ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. tak vytvorila viacero skupín poberateľov dôchodkových dávok a zároveň vytvorila viacero zložitých režimov ich priznávania. Táto situácia určite neprispela k právnej istote a zárukám sociálnej úrovne jednotlivca (najmä vo vzťahu k sociálnej udalosti staroby a jej hmotného krytia).

Predmetom ústavného prieskumu s pozitívnym výsledkom bolo *prehodnocovanie zdravotného stavu poberateľov invalidných dôchodkov a čiastočných invalidných dôchodkov priznaných podľa predchádzajúcej právnej úpravy (zákonom č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení účinným do 31. decembra 2003) prechodnými ustanoveniami zákona č. 461/2003 Z. z. účinného od 1. januára 2004.*

Zákonodarca v prechodných ustanoveniach zákona č. 461/2003 Z. z. ustanovil povinnosť príslušného nositeľa sociálneho poistenia (Sociálnej poisťovne), prehodnotiť podľa „nových“ zákonných pravidiel zdravotný stav (resp. trvanie a rozsah invalidity) poberateľov invalidných dôchodkov a čiastočných invalidných dôchodkov, ktorým boli priznané tieto dôchodky za účinnosti zákona č. 100/1988 Zb.¹¹⁹. Zdravotný stav sa nepreskúmal iba u poistenca, ktorý pred 1. januárom 2004 dovŕšil vek najmenej 60 rokov u muža a 57 rokov u ženy. Neskôr zákon č. 310/2006 Z. z. ešte zmiernil uvedenú právnu úpravu tým, že odňal nositeľovi poistenia právomoc preskúmať trvanie invalidity u poberateľov invalidných dôchodkov (*priznaných podľa predchádzajúcej právnej úpravy*), ktorí do dňa preskúmania invalidity dovŕšili dôchodkový vek a nositeľ poistenia nepreskúmal ich invaliditu do konca júla 2006. Do preskúmania trvania invalidity boli ale zahrnutí poberatelia (čiastočného) invalidného dôchodku priznaného podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003, ktorým pri kontrolnej lekárskej prehliadke konanej pred 1. januárom 2004 nebola určená lehota jej ďalšieho uskutočnenia po 31. decembri 2003. Po pozitívnom prehodnotení zdravotného stavu sa vymerala suma invalidného dôchodku už podľa „nových“ podmienok obsiahnutých v zákone č. 461/2003 Z. z. (podotýkame, že prehodnocovanie nepriaznivého zdravotného stavu sa uskutočňovalo podľa „novej prísnejšej“ tabuľky druhov zdravotného postihnutia).

Ústavný súd Slovenskej republiky sa v náleze PL. ÚS 25/05-51 zo dňa 7. júna 2006 (*publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 460/2006 Z. z.*) zaoberal okrem dodržiavania ústavných princípov výstavby právneho systému SR (ústavnosť, rovnosť v právach a prípadné zavedenie obmedzení základných práv, rovnaké zaobchádzanie, priama a nepriama retroaktivita, princíp právnej istoty) aj princípmi, ktoré sú typické pre systémy sociálnej ochrany, a to zachovanie a ochrana nadobudnutých práv a princíp proporcionality. Práve ochrana nadobudnutých práv v spojitosti s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zakotvujúcim koncepciu právneho štátu a z nej odvodeného princípu právnej istoty boli podľa „pozitívneho“ nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky porušené, a to v podobe zakotvenia opätovného posudzovania trvania invalidity podľa novozavedených kritérií zákona č. 461/2003 Z. z. Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky „*vstup do existujúcich právnych vzťahov zavedením preskúmania trvania invalidity na posúdenie nároku na invalidný dôchodok podľa nových (prísnejších) kritérií, ktoré môžu mať za následok až zánik nároku na invalidný dôchodok a jeho výplatu, a to bez akéhokoľvek vyváženia, vyvoláva stav takej právnej neistoty z dôvodu priameho a neočakávaného zásahu do minulých skutkových*

¹¹⁹ Pozri ustanovenie § 263 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení pred 1. augustom 2006, t. j. pred účinnosťou zákona č. 310/2006 Z. z., ktorý menil a dopĺňal zákon č. 461/2003 Z. z.

a právnych vzťahov, ktorý nemožno akceptovať, čo viedlo Ústavný súd k vysloveniu nesúladu tohto ustanovenia s článkom 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

Výsledkom ústavného prieskumu vo vzťahu k sociálnym právam bol aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 16/06-39 (*publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 204/2008 Z. z.*), v ktorom sa zaoberal otázkami, či modifikovaný valorizačný mechanizmus dôchodkových a úrazových dávok zakotvený v prechodných ustanoveniach zákona č. 461/2003 Z. z. (*založený na diferencovaní poberateľov dôchodkových dávok z hľadiska výšky poberanej dôchodkovej dávky podľa § 293e zákona v znení účinnom do 12. júna 2008*) môže opakovane vylučovať všeobecne zákonom ustanovený valorizačný mechanizmus dôchodkových dávok a súčasne či je zavedenie hornej hranice pre zvyšovanie dôchodkových dávok ústavne konformné.

Ústavný súd Slovenskej republiky konštatoval zo strany zákonodarcu neprípustný zásah do princípov právneho štátu, najmä právnej istoty a z nej vyplývajúcich legitímnych očakávaní adresátov právnej normy (poberateľov dôchodkových a úrazových dávokových plnení), narušenie dôvery, istoty a stability v právny poriadok a napokon osobitne aj narušenie proporcionality uplatňovaných princípov v systéme dôchodkového poistenia (*„...predovšetkým medzi mierou sociálnej solidarity a mierou osobnej participácie na sociálnom zabezpečení spôsobom vedúcim k ničím neodôvodnenej nivelizácii dôchodkových dávok narušajúcej ústavný princíp zabezpečenia primeranosti, ktorá sa posudzuje aj podľa kritéria zásluhovosti.“*). Ústavný súd Slovenskej republiky v týchto intenciách považoval tak dôchodkové dávky ako aj ich valorizáciu pravidelne uskutočňovanú v určitom čase a podľa určitých kritérií jednak za integrálnu súčasť systému sociálneho poistenia a jednak za súčasť základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (čl. 30 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd).

Ústavný prieskum s pozitívnym výsledkom uskutočnil Ústavný súd Slovenskej republiky aj v náleze PL. ÚS 11/08-104 zo dňa 30. júna 2010 (*publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 355/2010 Z. z.*), v ktorom konštatoval *nerovnaké postavenie sporiteľov starobného dôchodkového sporenia, ktorí boli súčasne aj poberateľmi invalidných dôchodkov* v dôsledku vylúčenia ich účasti z tohto systému na základe prechodného ustanovenia § 123g ods. 2 zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení v znení zákona č. 555/2007 Z. z. Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky vylúčením tejto kategórie z uvedeného sporiaceho dôchodkového systému (*zavedeného v roku 2005*) založeného na individualizácii odvedených príspevkov a vyjadrenia „obmedzeného“ výkonu vlastníckeho práva k nim (*a dodávame, že neposlednom rade ich kapitalizácii prostredníctvom schém a postupov kolektívneho investovania*) boli porušené princípy rovnosti a proporcionality pri limitácii (zásahu) do vlastníckeho práva v prepojení na právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.

Článok 31 Listiny základných práv a slobôd (čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky) zakotvuje právo každej osoby na ochranu zdravia, ktoré má bezprostredné obsahové prepojenie na základné ľudské právo na život. V nadväznosti na ochranu zdravia jednotlivca uvedený článok garantuje *na základe zdravotného poistenia občanom právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky* za zákonom určených podmienok. K poskytovaniu bezplatnej zdravotnej starostlivosti sa vyžaduje uviesť významné rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 38/03-89 zo dňa 17. mája 2004 (*publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 396/2004 Z. z.*), ktorý ale obsahuje negatívny výsledok ústavného prieskumu. Ústavný súd Slovenskej republiky v ňom prijal právny výklad, že zákon môže stanoviť rozsah zdravotnej starostlivosti, ku ktorej nebude mať občan bezplatný prístup

(zákonodarca túto zdravotnú starostlivosť označil ako „služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti“, čím chcel deklarovať ich „nemedicínsky“ rozmer nesúvisiaci s ochranou zdravia). Právo na ochranu zdravia je síce priznané každej fyzickej osobe, ale prístup k nemu sa realizuje prostredníctvom zdravotnej starostlivosti, ktorá je iba pre občana Slovenskej republiky zúčastneného na zdravotnom poistení bezplatná v zákonných limitoch. Ústava Slovenskej republiky teda predpokladá, že zákon oddelí prípady, na ktoré sa povinné zdravotné poistenie hradené pacientom (sumou poistného) vzťahuje, od prípadov, ktoré budú kryté poistením iba z časti alebo ktoré nebudú kryté vôbec¹²⁰. Obdobné rozhodnutie prijal aj Ústavný súd Českej republiky v náleze Pl. ÚS 14/02 zo dňa 4. júna 2003 (N 82/30 SbNU 263; publikovanom pod č. 207/2003 Sb.). Uvedený prípad len dokumentuje postupné faktické oklieštenie esenciálneho rozmeru práva na ochranu zdravia prostredníctvom účasti na zdravotnom poistení.

5.4. Právo na vzdelanie

5.4.1. Ústavnoprávny a medzinárodnoprávny rámec práva na vzdelanie

Základný právny rámec práva na vzdelanie ustanovuje Ústava Slovenskej republiky. Podľa jej čl. 42: „(1) Každý má právo na vzdelanie. Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon. ... (2) Občania majú právo na bezplatné vzdelanie v základných školách a stredných školách, podľa schopností občana a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách. ... (3) Zriaďovať iné školy ako štátne a vyučovať v nich možno len za podmienok ustanovených zákonom; v takýchto školách sa môže vzdelávanie poskytovať za úhradu. ... (4) Zákon ustanoví, za akých podmienok majú občania pri štúdiu právo na pomoc štátu.“

Ústava Slovenskej republiky vo svojich ustanoveniach upravuje aj vzťah k medzinárodným zmluvám, ktoré Slovenská republika ratifikovala a vyhlásila spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím jej účinnosti. Obdobný mechanizmus zakotvuje Ústava Slovenskej republiky aj vo vzťahu k ústavným zákonom, ktoré boli rovnako prijaté pred účinnosťou tohto základného zákona Slovenskej republiky. Podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Iné medzinárodné zmluvy, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku, ak tak ustanovuje zákon.“ Rovnako podľa čl. 152 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „Ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy zostávajú v Slovenskej republike v platnosti, ak neodporujú tejto ústave. Meniť a zrušovať ich môžu príslušné orgány Slovenskej republiky.“ V ustanoveniach o práve na vzdelanie – tak, ako aj v celom rade ďalších ústavne zaručených práv – Ústava Slovenskej republiky vychádza z čl. 33 Listiny základných práv a slobôd. Po svojom schválení zostala Listina platným a účinným predpisom a jej právna povaha a sila si zachovala nezmenenú povahu od roku 1991.¹²¹ Podľa čl. 33 Listiny základných práv a slobôd: „(1) Každý má právo na

¹²⁰ Pozri s. 43 a nasl. nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 38/03-89.

¹²¹ K tomu bližšie pozri WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobôd. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 49.

vzdelanie. Školská dochádzka je povinná po dobu, ktorú ustanoví zákon. (2) Občania majú právo na bezplatné vzdelanie v základných a stredných školách, podľa schopností občana a možností spoločnosti aj na vysokých školách. (3) Zriaďovať iné školy než štátne a vyučovať na nich možno len za podmienok ustanovených zákonom; na takých školách možno poskytovať vzdelanie za odplatu. (4) Zákon ustanoví, za akých podmienok majú občania pri štúdiu právo na pomoc štátu.

Okrem toho je však Slovenská republika zmluvnou stranou Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Právo na vzdelanie upravuje aj čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého: „Nikom sa nesmie odoprieť právo na vzdelanie. Pri výkone akýchkoľvek funkcií v oblasti výchovy a výuky, ktoré štát vykonáva, bude rešpektovať právo rodičov zabezpečovať túto výchovu a vzdelanie v zhode s ich vlastným náboženským a filozofickým presvedčením.“

Slobodu vzdelávania a akademického bádania upravujú aj čl. 13 a 14 Charty základných práv Európskej únie. Podľa čl. 13 Charty základných práv Európskej únie „umenie a vedecké bádanie sú slobodné. Akademická sloboda sa rešpektuje.“ V súlade s čl. 14 Charty základných práv Európskej únie: „1. Každý má právo na vzdelanie a na prístup k odbornému a ďalšiemu vzdelávaniu. ... 2. Toto právo zahŕňa možnosť bezplatnej povinnej školskej dochádzky. ... 3. Sloboda zakladať vzdelávacie inštitúcie za predpokladu dodržiavania demokratických zásad a právo rodičov zabezpečiť vzdelanie a výchovu svojich detí v zhode s ich náboženským, filozofickým a pedagogickým presvedčením sa rešpektuje v súlade s vnútroštátnymi zákonmi, ktoré upravujú výkon tohto práva.“

Charta vznikla ako súčasť primárneho práva Európskej únie na základe inšpirácie Dohovorom. Práva chránené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd vytvárajú súčasť práva Európskej únie z dôvodu, že sú súčasťou všeobecných právnych zásad. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva predstavuje pre Súdny dvor Európskej únie interpretačný zdroj pre vlastnú rozhodovaciu činnosť v oblasti ľudských práv a základných slobôd. Vzťah týchto súdnych orgánov však doposiaľ nie je upravený a ani nevytvára centrum záujmu spracováanej problematiky. Čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 14 Charty základných práv Európskej únie upravujú právo na vzdelania pomerne obdobným spôsobom. Obe ustanovenia poskytujú porovnateľnú ochranu, čo do zmyslu a rozsahu práv jednotlivca. Česká právna veda však zdôrazňuje nejasnosť postavenia Charty základných práv Európskej únie k českému právnemu poriadku. Súdna judikatúra doposiaľ vnímala záruky ustanovené Chartou ako referenčný rámec postavený mimo ústavný poriadok Českej republiky, ktorý môže ovplyvniť výklad ústavného poriadku. Veda českého ústavného práva tak poukazuje nielen na existenciu vonkajšieho konfliktu týchto dvoch katalógov, ale zároveň aj na konflikt vnútorný odohrávajúci sa na poli vnútroštátneho práva. Naznačuje potrebu reakcie súdnej moci – predovšetkým Ústavného súdu Českej republiky – na vzťah Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Charty základných práv Európskej únie, aby si zachovala postavenie ochrancu ústavnosti v českom právnom systéme.¹²² Tento názor môže byť inšpiratívny aj pre slovenskú právnu vedu a súdnu judikatúru. Právna prax na Slovensku totiž zdôrazňuje najmä procesné prepojenie slovenského právneho systému a katalógu práv zaručeného Chartou základných práv a slobôd.¹²³

¹²² K tomu bližšie pozri WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 38 – 39.

¹²³ K tomu bližšie pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. marca 2013, sp. zn. 3Cdo 415/2012.

Napokon pomerne podrobne upravuje právo na vzdelanie aj čl. 13 Medzinárodného paktu o hospodárskych a sociálnych práva, v zmysle ktorého: „1. Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého na vzdelanie. Súhlasia, že vzdelanie bude smerovať k plnému rozvoju ľudskej osobnosti a zmyslu pre jej dôstojnosť a posilneniu úcty k ľudským právam a základným slobodám. Súhlasia, že vzdelanie má umožniť všetkým osobám účinnú účasť v slobodnej spoločnosti, napomáhať vzájomné porozumenie, znášanlivosť a priateľstvo medzi všetkými národmi a všetkými rasovými, etnickými a náboženskými skupinami, ako rozvoj činnosti Organizácie Spojených národov na zachovanie mieru. ... 2. Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú, že so zreteľom na dosiahnutie plného uskutočnenia tohto práva: a) základné vzdelanie bude povinné a slobodne prístupné všetkým; ... b) stredoškolské vzdelanie vo svojich rozličných formách, zahŕňajúc do toho technické a odborné stredoškolské vzdelanie, sa všeobecne umožní a prístupní každému všetkými vhodnými prostriedkami a najmä postupným zavádzaním bezplatného vzdelania; ... c) vyššie vzdelanie sa tak isto sprístupní každému, a to podľa schopností všetkými vhodnými prostriedkami a najmä postupným zavádzaním bezplatného vzdelania; ... d) elementárne vzdelanie osôb, ktoré neziskali alebo nedokončili základné vzdelanie, sa bude pokiaľ možno povzbudzovať alebo zintenzívňovať; ... e) bude sa na všetkých stupňoch aktívne usilovať o rozvoj školského systému, zavedie sa primeraný systém štipendií a sústavne sa budú zlepšovať materiálne podmienky vyučujúcich. ... 3. Štáty, zmluvné strany paktu, sa zaväzujú rešpektovať slobodu rodičov, prípadne poručníkov zvoliť svojim deťom iné školy než zriadené verejnými orgánmi, ktoré zodpovedajú takej minimálnej úrovni vzdelania, akú stanovil alebo schválil štát, a zabezpečovať náboženskú a morálnu výchovu ich detí v zhode s ich vlastným presvedčením. ... 4. Žiadna z častí tohto článku sa nemá vykladať ako miešanie sa do slobody jednotlivcov a organizácií zriaďovať a riadiť výchovné inštitúcie, vždy však za podmienok zachovania zásad ustanovených v odseku ... 1 tohto článku a požiadaviek, že vzdelanie poskytované v takých inštitúciách má zodpovedať minimálnej úrovni ustanovenej štátom.

5.4.2. Prístup štrasburských orgánov ochrany práv k právu na vzdelanie

Právo na vzdelanie považovali tvorcovia Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v čase jeho prijímania skôr za sociálnu než právnu kategóriu. Tento prístup však nebol dlhodobo udržateľný. Pri koncipovaní textu Dohovoru prevážili viac politické argumenty proti zaradeniu tohto práva do systému európskej ochrany ľudských práv. Zmena však nastala prijatím Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru, ktorý zaručuje každému právo na vzdelanie. Toto právo spoločne s právom na pokojné užívanie majetku a s ochranou volebného práva preto zakomponovali zmluvné štáty Dohovoru do katalógu záruk presadzovaných Radou Európy v rámci Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru. Táto iniciatíva pramenila najmä z rozhodnutia Výboru ministrov Rady Európy.¹²⁴

Znenie čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd predstavuje vyjadrenie kompromisu medzi tradičným liberálnym a konzervatívnym pohľadom na ľudské práva a pohľadom sociálnodemokratickým. Uvedený dokument preto ustanovil v dvoch vetách tri súčasť práva na vzdelanie, a to:

¹²⁴ K tomu bližšie pozri: SVÁK, J. Ochrana ľudských práv. (Z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 953

- záruku v podobe, aby štát nezasahoval do výkonu práva na vzdelanie tak, že by sa jeho zásahom výkon tohto práva fakticky odoprel;
- právo na výber akýchkoľvek foriem výchovy a výuky, pričom štát je povinný zaručiť toto právo v rozsahu svojich možností, čo znamená, že nemusí zaručiť pre každého vzdelanie, aké si sám vyberie;
- právo rodičov na rešpektovanie ich náboženského a filozofického presvedčenia pri výchove a vzdelávaní svojich detí.

Európsky súd pre ľudské práva zdefinoval pojmu vzdelanie a vyučovanie v prípade *Campbell a Cosans v. Spojené Kráľovstvo*.¹²⁵ Pojem vzdelanie, resp. vzdelávanie detí je v ktorejkoľvek spoločnosti komplexný proces, v priebehu ktorého sa dospelí usilujú preniesť svoje presvedčenie, vieru, kultúru a iné hodnoty na mládež, zatiaľ čo pojem vyučovanie poukazuje predovšetkým na prenos vedomostí a intelektuálny rozvoj.

Všeobecný obsah čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru špecifikoval Súd v spojitosti s prípadom *Belgického jazyka (prípady vzťahujúci sa na niektoré aspekty používania jazykov v procese vzdelávania v Belgicku)*. Podľa štrasburskej judikatúry zmluvné štáty Dohovoru neuznávajú také právo na vzdelanie, ktoré by požadovalo, aby na svoje vlastné náklady dotovali a financovali konkrétny typ alebo druh vzdelania, resp. konkrétnu úroveň vzdelania. Na druhej strane zmluvné štáty majú pozitívny záväzok zabezpečiť dodržiavanie práva na vzdelanie tak, ako ho formuluje čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru. Zmluvné štáty Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd majú preto povinnosť zaručiť osobám podliehajúcim ich jurisdikcii prístup k právu na vzdelanie v podobe vzdelania existujúceho v danom čase. Dohovor neustanovuje žiadne konkrétne požiadavky na rozsah vzdelania, spôsob jeho presadzovania, organizáciu, alebo spôsob jeho financovania. Právo na vzdelanie zo svojej podstaty vyzýva k regulácii zo strany štátu, t. j. k regulácii, ktorá sa môže meniť v čase a mieste podľa potrieb a zdrojov spoločnosti a jednotlivcov. Je samozrejmé, že takáto regulácia nikdy nesmie zraniť podstatu práva na vzdelanie a nesmie odporovať ani iným právam zaručeným Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Tento prístup potvrdilo aj rozhodnutie vo veci *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Dánsko*.¹²⁶ Uvedené rozhodnutie sa vzťahovalo na sexuálnu výchovu vyučovanú na dánskych štátnych školách a podľa sťažovateľov ofenzívnym spôsobom zasahovalo do náboženského presvedčenia niektorých rodičov. Právomoc nastaviť a plánovať rozvoj vzdelania patrí zmluvným štátom. Zahŕňa predovšetkým otázky účelnosti, o ktorých Súd nerozhoduje, a ktorých riešenie sa môže legitímne líšiť v závislosti od štátu a času. Najmä druhá veta čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru nebráni štátom, aby do procesu vzdelávania zahrnuli informácie a znalosti priamo, či nepriamo viažuce sa k náboženstvu a filozofii. Toto ustanovenie preto nedovoľuje rodičom, aby namietali štátom zvolenú koncepciu výučby, pretože vyučovania by sa v takom prípade mohlo sťať nerealizovateľný. Súdna judikatúra preto zastáva názor, že je vo svojej podstate veľmi ťažké oddeliť predmety vyučované v štátnych školách od akýchkoľvek filozofických aspektov a dôsledkov. Rovnaký názor presadzuje súdna judikatúra aj vo vzťahu k náboženstvu, ktoré vytvára veľmi rozsiahlu dogmatickú a morálnu podstatu, ktorá môže poskytovať odpovede na otázky filozofickej, kozmologickej a morálnej povahy.

¹²⁵ K tomu bližšie pozri rozhodnutie Komisie pre ľudské práva zo dňa 25. februára 1982, § 33, Séria: A, č. 48.

¹²⁶ K tomu bližšie pozri rozhodnutie Komisie pre ľudské práva zo dňa 7. decembra 1976, Séria: A, č. 23.

Otázku tejto aplikácie práva na vzdelanie vo vzťahu k univerzitnému vzdelávaniu riešila štrasburská súdna judikatúra v prípade Leyla Şahin v. Turecko.¹²⁷ Prvá veta čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru v podstate ustanovuje prístup k základnému a strednému vzdelaniu. Nemusi sa však obmeňovať iba na tieto formy vzdelania.

Rada Európy rovnako zdôrazňuje kľúčovú úlohu a význam vysokoškolského vzdelávania v presadzovaní ľudských práv a základných slobôd a posilnenie demokracie. Nástrojom tohto presadzovania sú napríklad *odporúčanie Výboru ministrov R (98) 3 o prístupe k vyššiemu vzdelaniu* a *odporúčanie Výboru ministrov 1353 (1998) o prístupe menším k vyššiemu vzdelaniu*.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúra uznávajú vysokoškolské vzdelávanie v európskom priestore ako nástroj k prehlbovaniu znalostí a mimoriadne bohaté kultúrne a vedecké aktívum pre jednotlivca i spoločnosť. Štrasburské orgány ochrany práv preto tvrdia, že by bolo ťažké si predstaviť, že inštitúcie vyššieho vzdelávania, ktoré existujú v danom okamihu, nepatria do pôsobnosti prvej vety čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru. Aj keď uvedené ustanovenie neukladá zmluvným štátom povinnosť založiť inštitúcie vyššieho vzdelávania, každý štát má záväzok zabezpečiť k nim účinný prístup.

Druhá veta čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru prikazuje štátom rešpektovať právo rodičov zabezpečovať výchovu a vzdelanie svojich detí v zhode s ich vlastným náboženským a filozofickým presvedčením. Toto právo rodičov sa premieta do povinnosti štátu zabezpečiť v procese vzdelávania, aby informácie a znalosti, ktoré sú súčasťou učebného plánu, školy prezentovali kritickým a pluralitným spôsobom. V opačnom prípade sú štátne orgány povinné poskytnúť deťom úplné oslobodenie od výučby v súlade s cirkevným a filozofickým presvedčením rodičov. Avšak čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru nenúti štát v prípade tohto oslobodenia zriaďovať triedy z výučbou etiky. Rovnako druhá veta čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru nebráni štátu, aby zaviedol povinnú školskú dochádzku, či už v štátnych školách alebo prostredníctvom súkromnej výučby na dostatočnej úrovni.¹²⁸

5.4.3. Právo na vzdelanie v českej a slovenskej súdnej judikatúre

Ústava Slovenskej republiky – rovnako ako Listina základných práv a slobôd – pripúšťa zákonné obmedzenie tohto práva podľa čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky.¹²⁹ Toto vyjadrenie obsahuje Listina základných práv a slobôd v čl. 41.¹³⁰

K spôsobu domáhania sa ochrany podľa tohto práva sa už vyjadrila česká súdna judikatúra. Na jednej strane prijala záver, že uvedeného práva sa jeho subjekt môže domáhať len v medziach zákonov, ktoré vykonávajú ustanovenia Listiny základných práv a slobôd o práve

¹²⁷ K tomu bližšie pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 29. júna 2004, sťažnosť č. 44774/98.

¹²⁸ K tomu bližšie pozri Cultural rights in the case law of the European Court of Human Rights. Council of Europe / European Court of Human Rights, January 2011. p. 16 – 19. (dostupné na: http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_cultural_rights_ENG.pdf; 26. 1. 2015, 16:36 hod.)

¹²⁹ Podľa čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky: „(1) Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. ... (2) Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“

¹³⁰ Podľa čl. 41 Listiny základných práv a slobôd: „(1) Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 ods. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 ods. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. ... (2) Kde sa v Listine hovorí o zákone, rozumie sa tým zákon Federálneho zhromaždenia, ak z ústavného rozdelenia zákonodarnej právomoci nevyplýva, že úprava prislúcha zákonom národných rád.“

na vzdelanie. Na strane druhej však odmietla striktný a formalistický prístup, ktorý by od adresáta záruk ochrany práva na vzdelanie vyžadoval, aby sa v rámci argumentácie o porušení uvedenej záruky odvolával na konkrétne ustanovenie zákona vykonávajúceho úpravu čl. 33 Listiny základných práv a slobôd. Strohé odmietnutie súdnej alebo inej právnej ochrany na základe absencie poukazu na konkrétne zákonné ustanovenie je v takom prípade porušením čl. 36 Listiny základných práv a slobôd, resp. čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Tento postup považuje česká súdna judikatúra za nesprávny a protiústavný. Predstava, že adresát je pri uplatňovaní práva na vzdelanie pred štátnym orgánom povinný uvádzať konkrétne ustanovenie právneho predpisu preto nezodpovedá požiadavke poskytnutia právnej ochrany zo strany orgánov štátu. Je preto dostačujúce, ak sa adresát tohto práva odvolá na konkrétne skutkové okolnosti a právne dôvody, na ktorých uplatňovanie svojho práva zakladá. Uvedené závery potvrdzuje rozhodovacia činnosť Najvyššieho správneho súdu Českej republiky,¹³¹ ale aj judikatúra Ústavného súdu Českej republiky.¹³² Adresát práva na vzdelanie preto nemusí pri realizovaní súdnej alebo inej právnej ochrany svoje konkrétne a dostatočne individualizované tvrdenia subsumovať pod presné ustanovenia právnych predpisov, pretože v právnom štáte platí zásada, že súdy, ale aj iné štátne orgány poznajú právo. Na tomto závere podľa českej súdnej judikatúry nič nemení skutočnosť, že sa jednotliviec domáha ochrany svojho práva na vzdelanie, ktoré môže podľa čl. 41 Listiny základných práv a slobôd realizovať len v medziach zákonov vykonávajúcich čl. 33 Listiny. Vzťah čl. 41 a čl. 33 Listiny je taký, že pokiaľ adresát namieta porušenie práva na vzdelanie, musí súd alebo iný štátny orgán (pretože pozná právo a koná na základe zákonného splnomocnenia) z príkazu obsiahnutého v čl. 41 Listiny posúdiť na základe skutkových okolností prípadu, či došlo k porušeniu „obyčajného“ zákona, ktorý požiadavky čl. 33 Listiny základných práv a slobôd implementuje.¹³³

K aplikácii práva na vzdelanie podľa čl. 33 Listiny základných práv a slobôd sa venoval vo viacerých rozhodnutiach Ústavný súd Českej republiky. Skúmal povahu uvedeného práva spoločne s povahou práva na slobodnú voľbu podnikania, ktorému sa však táto monografia venuje v inej časti. Ústavný súd Českej republiky však konštatoval, že *pokiaľ ide o čl. 26 a čl. 33 Listiny základných práv a slobôd, je ich porušenie predovšetkým namítané, je si treba uvedomiť, že daná ustanovenia sú zaradená medzi hospodárská, sociálna a kultúrna práva, a preto je nutno je vykládať v návaznosti na čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd. Z citovaného ustanovenia pokiaľ ide o právo, uvedených v citovaných ustanoveniach*

¹³¹ Porovnaj rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 20. decembra 2005, sp. zn. 2 Azs 92/2005 – 58. V tom rozsudku Najvyšší správny súd Českej republiky konštatoval, že „žalobce je tiež povinen vyličiť, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spise zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“ Současně však rozšířený senát zdůraznil, že „právě vyslovené závěry však neznamenají, že bezvadným žalobním bodem je pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona.“

¹³² V náleze sp. zn. III. ÚS 236/99 zo dňa 13. januára 2000 prezentoval Ústavný súd Českej republiky právny názor, že *prístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku čehož je dotčeno základní právo plynoucí ze ustanovení čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základních práv a slobod.*

¹³³ Porovnaj rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1As 205/2008 zo dňa 14. mája 2009.

Listiny základných práv a svobod, se lze domáhat pouze v mezích zákonů, která tato ustanovení provádějí. Nejedná se tudíž o základní práva, aplikovatelná přímo na základě ústavního předpisu, tj. Listiny základných práv a svobod (jak je tomu např. u práv podle hlavy druhé Listiny základných práv a svobod), ale o taková práva, jejichž uplatňování je možné toliko v souladu s běžným, implementačním, zákonodárstvím. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti pak není oprávněn zkoumat, zda došlo či nedošlo k porušení zákona, který právo podle těchto ustanovení Listiny základných práv a svobod provádí – to je věcí soudů obecných. Ústavní soud se může zabývat toliko případy nerespektování konkrétní (výslovné) ústavní garance některého z aspektů takového práva.¹³⁴

Podľa čl. 4 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd: „Pri používaní ustanovení o medziach základných práv a slobôd musí sa dbať na ich podstatu a zmysel. Také obmedzenia nemožno zneužívať na iné účely, než na ktoré boli ustanovené.“ V tejto súvislosti sa vyjadril Ústavný súd Českej republiky v tom zmysle, „i když podle čl. 41 odst. 1 Listiny základných práv a svobod také práva uvedeného v čl. 33 odst. 2 Listiny základných práv a svobod, tj. práva na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, lze sotva mít za to, že s šetřením mezi základních práv a svobod by ještě byla slučitelná zákonnou výjimkou zpochybněná nepodmíněnost práva na bezplatné základní a středoškolské vzdělání.“¹³⁵

Ak preto napríklad jednotlivec tvrdí, že počas prijímacieho konania na gymnázium nebola daná uchádzačom o prijatie rovnaká príležitosť pre nevyhovujúcu koncepciu testu z matematiky a českého jazyka, ktorá nereflektovala odlišné študijné odbory, je úlohou orgánu štátu – predovšetkým súdu – aby posúdil, či sú také tvrdenia pravdivé, a či vzniknutá situácia odporuje požiadavkám zákonnej právnej úpravy, požiadavkám vykonávacích predpisov a prípadne aj čl. 33 Listiny základných práv a slobôd. Česká súdna judikatúra týmto konštatovaním zdôrazňuje, že štátne orgány nemôžu odmietnuť poskytnúť jednotlivcovi právnu ochranu len z dôvodu, že v rámci realizácie jeho ochrany neuviedol konkrétne ustanovenie právneho predpisu. Porušenie práva na vzdelanie podľa čl. 33 Listiny základných práv a slobôd teda môže štát zapríčiniť, ak pri svojom postupe nezohľadní obsah čl. 3 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého: „Základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez rozdielu pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine, majetku, rodu alebo iného postavenia.“ Na uvedenú skutočnosť poukazuje súdna judikatúra aj v prípade prijímacích skúšok na štátne gymnázium. V takom prípade môže porušenie uvedeného postupu založiť zodpovednosť štátu vzhľadom na skutočnosť, že gymnázium, ktoré porušilo uvedené povinnosti, je štátne. Povinnosť podľa čl. 3 ods. 1 Listiny je pre štátne gymnázium záväzná aj v kontexte obmedzenia práva na vzdelania čl. 41 Listiny základných práv a slobôd.¹³⁶

Ešte zaujímavejším spôsobom sa k povahe práva na vzdelanie vyjadril Najvyšší správny súd Českej republiky v jednom zo svojich rozhodnutí v prípade nesúhlasu rodičov zo zlúčením dvoch základných škôl do jednej novej nástupnickej základnej školy. Česká súdna judikatúra rozlišuje, či právna úprava zakladá subjektívne právo, alebo ide len o „jednoduchý

¹³⁴ Porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 25/94 zo dňa 13. júna 1995; nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 27/95 zo dňa 19. decembra 1995; uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. US 620/200 zo dňa 13. decembra 2000.

¹³⁵ Porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 35/93 zo dňa 12. februára 1994.

¹³⁶ Porovnaj rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1As 205/2008 zo dňa 14. mája 2009.

reflex objektívneho práva“, t. j. o faktické výhody vyplývajúce pre občanov zo správneho vykonávania zákonov.

Medzi základné ľudské práva preto podľa súdnej judikatúry patrí právo na život, nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia, zákaz mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, záruka osobnej slobody, zákaz podrobenia núteným prácam, právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti osobnej cti, dobrej povesti a mena, právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života, právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe, právo vlastnícke s tým, že vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné len vo verejnom záujme, na základe zákona, v nevyhnutnej miere a za primeranú náhradu, právo na nedotknuteľnosť obydlia, sloboda pohybu a pobytu, sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania, sloboda vedeckého bádania a umeleckej tvorby, zákaz nútenia výkonu vojenskej služby, pokiaľ je to v rozpore so svedomím občana, alebo jeho náboženským vyznaním, sloboda prejavu a právo na informácie, právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom s tým, že cenzúra sa zakazuje. Ďalej do uvedenej skupiny patrí petičné právo. Rovnako sem patrí právo pokojne sa zhromažďovať, združovať sa a právo občanov podieľať sa na správe vecí verejných. Okrem uvedených práv majú občania podľa českej súdnej judikatúry právo postaviť sa odpor proti každému, kto by odstraňoval demokratický poriadok ľudských práv a základných slobôd, založený Listinou základných práv a slobôd, pokiaľ činnosť ústavných orgánov a účinné použitie zákonných prostriedkov nie je možné. Pri ďalších právach, napr. právach hospodárskych, sociálnych a kultúrnych, podľa hlavy č. 4 Listiny platí, že sa ich možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú a súdna judikatúra túto skutočnosť plne rešpektuje. Medzi tieto práva patrí podľa čl. 33 Listiny základných práv a slobôd aj právo na vzdelanie. Z tohto ustanovenia Listiny základných práv a slobôd ale zároveň vyplýva, že medzi základné ľudské práva a slobody nepatrí právo na zabezpečenie výuky v určitej konkrétnej základnej škole, čo aj nachádzajúcej sa v blízkosti pobytu jednotlivca a takéto právo ani nie je súčasťou práva na vzdelanie.¹³⁷

Rozhodovacia činnosť orgánov aplikácie práva na Slovensku, ale predovšetkým aj súdna judikatúra v Českej republike, dôsledným spôsobom reflektuje závery vyplývajúce z judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv.

Realizáciu záruk ochrany práva na vzdelanie vníma predovšetkým cez princíp proporcionality, a teda k primeranosti opatrení prijímaných štátnymi orgánmi pri zabezpečovaní záväzku neodopierať adresátom verejnej moci ich právo na vzdelanie. Súdna judikatúra preto považuje postup štátu, ktorým na základe zákona v koncepčnom a plánovacom dokumente ustanoví základné smery rozvoja vzdelávania a následne uvedené zákonom ustanovené mantinely rešpektuje pri rozhodovaní o problematike zabezpečovania prístupu k vzdelaniu, za ústavne súladný a zákonný. Konkretizácia všeobecných záverov dlhodobého zámeru v tomto jednotlivom prípade preto podľa súdnej judikatúry zároveň ustanovuje hranice diskrečnej právomoci štátneho orgánu pri rozhodovaní o zaradení alebo nezaradení navrhovanej školy do siete škôl. Rovnaké závery vyvodila judikatúra aj pri tvorbe učebných osnov a študijných plánov.

¹³⁷ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. mája 2006, sp. zn. 4 As 38/2004.

Listina základných práv a slobôd, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd priznávajú pomerene široký rozsah diskrečnej právomoci pri konštruovaní a uplatňovaní uvedených dokumentov. Mantinely ochrany práva na vzdelanie vo vzťahu k jednotlivcovi vytvárajú objektívnosť prezentácie informácii obsiahnutých v uvedených dokumentoch, rešpekt k právu rodičov na výchovu svojich a rovnosť v prístupe k vzdelaniu.

Listina základných práv a slobôd umožňuje, aby zákon ustanovil konkrétne podmienky vzdelania zabezpečovaného štátom a poskytuje štátnemu orgánu priestor pre úvahu, či štát prijatým opatrením zabezpečí svoj záväzok nezasahovať do výkonu práva jednotlivcov na vzdelanie tak, že by fakticky svojim postupom odoprel jednotlivcom možnosť toto svoje právo realizovať. Ak by sme uvedené závery chceli zovšeobecniť, dospeli by sme k názoru, že z povahy práva na vzdelanie vyplýva, že môže byť obmedzené za zákonom ustanovených podmienok. Štát však výkonom svojich právomoci nesmie výkon tohto práva fakticky znemožniť. Zákon musí ustanoviť jasné, prehľadné a zrozumiteľné podmienky poskytovania vzdelania. Opačný postup štátu by preto následne zakladal stav ľubovôle rozhodovania verejnej moci.

Právomoc vypracovávať študijné plány a učebné osnovy. Česká súdna judikatúra sa vyjadrila aj k otázke právomoci štátnych orgánov vypracovávať a určovať tak obsah študijných plánov a učebných osnov. Uvedený právny nástroj skúmala v kontexte práva rodičov na výchovu a výuku svojich detí.

V danom prípade rodičia detí v jednej zo škôl v Pardubiciach namietali porušenie tohto svojho práva z dôvodu zaradenia sexuálnej výchovy do osnov predmetu etická výchova na základe opatrenia Ministerky školstva Českej republiky zo dňa 16. decembra 2009, sp. zn. 12586/2009-22.

Rodičia detí namietali, že uvedené osnovy fakticky vymedzovali sexuálnu výchovu spôsobom, ktorým predstavovala prípravu na sexuálny život. Poukazovali preto na odporúčanie Ministerstva školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky, ktoré vymedzovalo predmet sexuálna výchova.¹³⁸ Odporúčanie síce konštatovalo, že by mali byť brané do úvahy aj „*etnické a národnostné odlišnosti*“ a že by mali byť rešpektované „*náboženské špecifiká a ich vplyv na odlišné náhľady na sexualitu*, ale túto problematiku už riešil predmet „*Multikulturálna výchova*“. Rodičia preto založili svoju argumentáciu na čl. 32 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd¹³⁹ a na čl. 3 ods. 2 Dohovoru o právach dieťaťa.¹⁴⁰ Obsah sexuálnej výchovy podľa názoru rodičov patril do oblasti ústavne zaručeného práva rodičov na výchovu vlastných detí a práva detí na rodičovskú výchovu vlastnými rodičmi. Rodičia preto argumentovali, že priami nositeľmi výchovy detí sú rodičia. Ostatné subjekty zúčastnené na vzdelávaní detí svoje výchovné pôsobnosti iba odvodzujú, prípadne vykonávajú tieto pôsobnosti iba subsidiárne.

¹³⁸ Toto odporúčanie vymedzovalo účel uvedeného predmetu nasledovne: „*předmět představuje nejen přípravu na sexuální život, ale vychovává i k mezilidským a rodinným vztahům. Klade důraz na antikoncepci a prevenci sexuálně přenosných nemocí, ale řeší i psychologické a psychosexuální problémy spojené s každým partnerským soužitím. Sexuální výchova představuje dlouhodobé, záměrné, cílevědomé a systematické působení na žáka, které ovlivňuje formování jeho osobnosti v otázkách rodiny a lidské sexuality.*“

¹³⁹ Podľa čl. 32 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd: „*Starostlivost' o deti a ich výchova je právom rodičov; deti majú právo na rodičovskú výchovu a starostlivosť. Práva rodičov možno obmedziť a maloleté deti možno od rodičov odlúčiť proti ich vôli iba rozhodnutím súdu na základe zákona.*“

¹⁴⁰ Podľa čl. 3 ods. 2 Dohovoru o právach dieťaťa: „*Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami tohto Dohovoru, sa zaväzujú, že zabezpečia dieťaťu ochranu a starostlivosť nevyhnutnú pre jeho blaho, pričom budú brať ohľad na práva a povinnosti jeho rodičov, zákonných zástupcov alebo iných jednotlivcov právne za dieťa zodpovedných a urobia všetky potrebné zákonodarné administratívne opatrenia.*“

Ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky na uvedené skutočnosti reagovalo argumentom vyplývajúcim z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva¹⁴¹ a z obsahu Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru. Tvrdilo preto, že Európsky súd pre ľudské práva v rámci svojej rozhodovacej činnosti jednoznačne potvrdil, že vypracovanie študijných plánov a osnov učebných predmetov patrí do pôsobnosti jednotlivých zmluvných štátov Dohovoru. Článok 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru umožňuje jednotlivým členským štátom Rady Európy šíriť prostredníctvom výuky a výchovy aj informácie, ktoré priamo alebo nepriamo súvisia s otázkami náboženstva a filozofie. Záruka vyplývajúca z tohto ustanovenia nezakladá rodičom právo vznášať námietky proti učebným osnovám. Ak by to bolo naopak, učebné osnovy by sa fakticky stali nerealizovateľné. V súčasnej spoločnosti prakticky neexistuje oblasť, ktorá by sa priamo, či nepriamo nedotýkala náboženských alebo filozofických hodnôt. Obsahom čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru je však zároveň povinnosť štátu dbať na to, aby informácie, poznatky a vedomosti nachádzajúce sa v osnovách učebných predmetov a odovzdávané žiakom na školách šíril štát objektívnym, kritickým a pluralitným spôsobom. Štát preto nesmie sledovať indoktrinačný cieľ, ktorý by mohol nerešpektovať náboženské či filozofické presvedčenie rodičov v oblasti výchovy. Ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky preto z tejto judikatúry vyvodilo záver, že samotná skutočnosť začlenenia tematiky sexuálnej výchovy a sexuálneho zdravia do Rámcového vzdelávacieho programu, nemôže zakladať rozpor s právom rodičov na vzdelávanie a výchovu detí. Ministerstvo tvrdilo, že oblasť ľudskej sexualita má okrem svojho biologického, psychologického a sociologického rozmeru nepochybne aj svoj náboženský, filozofický a etický základ. To ale, podľa tohto štátneho orgánu, neznamená, že by nemohla vytvárať súčasť učebných osnov a byť tak fakticky tabuizovaná a vylúčená z inštitucionalizovaného vzdelávania.

Rámcový vzdelávacie program vymedzoval v Českej republike obsah svojich jednotlivých tém všeobecným spôsobom a bez hodnotového základu alebo hodnotového charakteru. Konkrétny obsah s štruktúrou vzdelávania určujú v Českej republike školské vzdelávacie programy, ktoré vytvárajú riaditelia jednotlivých škôl. V tomto procese zaväzuje riaditeľov okrem rámcového programu a všeobecné zásady a ciele podľa § 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).¹⁴²

¹⁴¹ Ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky poukázalo na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské a predtým Komisie pre ľudské práva, napr. na rozsudok zo dňa 7. decembra 1976, vo veci *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen v. Dánsko* (sťažnosť č. 5095/71, 5920/72, 5926/72), ďalej na rozsudok zo dňa 29. júna 2007, vo veci *Folgerø a ďalší v. Nórsko* (sťažnosť č. 15472/02) a na rozsudok zo dňa 9. októbra 2007 vo veci *Hasan a Eylem Zengin v. Turecko* (sťažnosť č. 1448/04)

¹⁴² Podľa § 2 tohto zákona: „(1) *Vzdelávání je založeno na zásadách ... a) rovného přístupu každého státního občana České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného postavení občana, ... b) zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce, ... c) vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, ... solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání, ... d) bezplatného základního a středního vzdělávání státních občanů České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ve školách, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, ... e) svobodného šíření poznatků, které vyplývají z výsledků soudobého stavu poznání světa a jsou v souladu s obecnými cíli vzdělávání, ... f) zdokonalování procesu vzdělávání na základě výsledků dosažených ve vědě, výzkumu a vývoji a co nejširšího uplatňování účinných moderních pedagogických přístupů a metod, ... g) hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy, ... h) možnosti každého vzdělávat se po dobu celého života při vědomí spoluodpovědnosti za své vzdělávání. ... (2) Obecnými cíli vzdělávání jsou zejména ... a) rozvoj osobnosti člověka, který bude vybaven poznávacími a sociálními způsobilostmi, mravními a duchovními hodnotami pro osobní a občanský život, výkon povolání nebo pracovní činnosti, získávání informací a učení se v průběhu celého života, ... b) získání všeobecného vzdělání nebo všeobecného a odborného vzdělání, ... c) pochopení a uplatňování*

Najvyšší správní soud České republiky při rozhodování uvedeného případu přijal názor, že čl. 32 ods. 4 Listiny základních práv a slobod, čl. 3 ods. 2 Dohovoru o právech dieťaťa a čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru vytvárajú dôležité korektívy verejného záujmu štátu realizovať povinnú školskú dochádzku. Čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobod ukladá štátu povinnosť rešpektovať náboženské alebo filozofické presvedčenie rodičov pri výchove a vzdelávaní. Štáty majú pozitívny záväzok vytvoriť podmienky na to, aby nikomu neodopreli právo na vzdelanie.

Z prvotnej zodpovednosti rodičov pri výchove a vzdelávaní detí vyplýva povinnosť štátu rešpektovať ich náboženské, či filozofické presvedčenie. Vytváranie školských osnov je však v právomoci štátu a uvedené ustanovenie Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru nezakazuje štátom šíriť namietané informácie. Štátu patrí povinnosť šíriť informácie objektívne, kriticky a pluralitne. Najvyšší správní súd Českej republiky navyše konštatoval, že uvedený rámcový program bol vnútorným aktom a preto nemohol zakladať práva, resp. povinnosť externým subjektom, akými sú žiaci školy. Z uvedených dôvodov, preto pri rozhodovaní prisvedčil Ministerstvu školstva, mládeže a telovýchovy.¹⁴³

Zriaďovanie iných než štátnych škôl. Judikatúra zaujala pomerne reštriktívny postoj k dosahu čl. 33 ods. 3 Listiny základných práv a slobod. Uvedené ustanovenie predpokladá zriaďovanie iných než štátnych škôl za podmienok ustanovených zákonom. Listina preto, podľa judikatúry, umožňuje zriaďovanie neštátnych škôl, avšak iba za podmienok ustanovených zákonom. Pokiaľ nie sú splnené zákonné podmienky na zápis takejto školy do siete, nemožno hovoriť o protiústavnom postupe štátu, ktorý nevydal rozhodnutie o zápise súkromnej školy do siete škôl.

Ako príklad uvádza česká súdna judikatúra prípad, v ktorom Najvyšší správní súd Českej republiky posudzoval súlad postupu a rozhodnutia *Ministerstva školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky o žiadosti o zaradenie školy do siete škôl so zákonom č. 564/1990 Sb. o štátni správe a samospráve ve školství, ve znění pozdějších předpisů. Sťažovatelka v tomto prípade namietala, že Ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky posudzovalo súlad navrhovanej koncepcie súkromnej školy s dlhodobým zámerom vzdelávania a rozvoja výchovno-vzdelávacej sústavy Českej republiky podľa § 13b ods. 3 zákona č. 564/1990 Sb. o štátni správe a samospráve ve školství, ve znění pozdějších předpisů.*

Dlhodobý zámer vzdelávania a rozvoja vzdelávacej sústavy Českej republiky pre oblasť regionálneho školstva predstavuje významný nástroj formovania vzdelávacej sústavy. Uvádza základné smery a ciele ďalšieho vývoja. Ustanovuje opatrenia na úrovni štátu na obdobie najmenej štyroch rokov a cieľom zjednotiť vzdelávaciu politiku krajov a štátu. Základným princípom, z ktorého vychádza, je snaha zvýšiť kvalitu a efektivitu vo vzdelávaní a dosiahnuť konkurencieschopnosť Českej republiky na medzinárodnej úrovni. Česká právna úprava ho

zásad demokracie a právního státu, základních lidských práv a svobod spolu s odpovědností a smyslem pro sociální soudržnost, ... d) pochopení a uplatňování principu rovnosti žen a mužů ve společnosti, ... e) utváření vědomí národní a státní příslušnosti a respektu k etnické, národnostní, kulturní, jazykové a náboženské identitě každého, ... f) poznání světových a evropských kulturních hodnot a tradic, pochopení a osvojení zásad a pravidel vycházejících z evropské integrace jako základu pro soužití v národním a mezinárodním měřítku, ... g) získání a uplatňování znalostí o životním prostředí a jeho ochraně vycházející ze zásad trvale udržitelného rozvoje a o bezpečnosti a ochraně zdraví. ... (3) Vzdělávání poskytované podle tohoto zákona je veřejnou službou.“

¹⁴³ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 30. marca 2011, sp. zn. 1Ao 1/2011.

zaraduje medzi strategické a koncepčné dokumenty vypracovávané Ministerstvom školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky.¹⁴⁴

Súkromná škola, ktorá v uvedenom prípade vystupovala v procesnej pozícii sťažovateľky, považovala uvedený prístup štátneho orgánu za protiústavný a videla v ňom porušenie práva na vzdelanie podľa čl. 33 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd. Najvyšší správny súd Českej republiky však argumenty súkromnej školy odmietol a vyjadril sa, že práve posúdenie súladu navrhovanej koncepcie súkromnej školy s dlhodobým zámerom bolo zákonnou podmienkou na zaradenie školy do siete škôl podľa zákona č. 564/1990 Sb. o státni správe a samospráve ve školství, ve znění pozdějších předpisů. Štátny orgán videl nesúlad koncepcie navrhovanej školy s integračným modelom vzdelávania Ministerstva školstva, mládeže, telovýchovy a športu Českej republiky. Vo svojom rozhodnutí sa vyjadril, že jeho zámerom bolo vzdelávanie mimoriadne nadaných žiakov medzi ostatnými vrstovníkmi v triede bežnej školy a nie vyčleňovanie talentovaných žiakov do špecializovaných škôl už na úplnom začiatku školskej dochádzky, ako to vo svojej koncepcii predpokladala navrhovaná súkromná škola. Pri rozhodovaní konštatoval Najvyšší správny súd Českej republiky, že uvedený názor Ministerstva školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky považuje za obhájiteľný z hľadiska podmienok ustanovených čl. 33 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd o realizácii práva na vzdelanie.¹⁴⁵

5.5. Právo na prístup ku kultúrnemu bohatstvu

5.5.1. Ústavnoprávny a medzinárodný rámec práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu

Ústavnoprávny rámec práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu vymedzujú čl. 43 – 45 Ústavy Slovenskej republiky. Tieto ustanovenia v rámci práva na ochranu kultúrneho dedičstva zakotvujú všeobecnú povinnosť každého chrániť a zveľaďovať kultúrne dedičstvo (čl. 44 ods. 2). Ústava Slovenskej republiky súčasne zakotvuje všeobecný zákaz ohrozovať a poškodzovať kultúrne pamiatky. Podrobnosti o týchto povinnostiach má ustanoviť zákon. Všeobecný prístup ku kultúrnemu bohatstvu zaručuje čl. 43 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.¹⁴⁶ Ústava Slovenskej republiky v tejto časti transponovala obsah čl. 34 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd.¹⁴⁷

Dôležitá je však aj úprava čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého sa domáhať ochrany práv uvedených aj v čl. 44 a 45 Ústavy Slovenskej republiky možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.¹⁴⁸ Toto vyjadrenie má podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky význam vo vzťahu jednotlivca a štátu a odvíja sa

¹⁴⁴ K tomu bližšie pozri Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2011 – 2015 (Dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/dlouhodoby-zamer-vzdelavani-a-rozvoje-vzdelavaci-soustavy-1>; 14. 10. 2014, 16:20 hod.)

¹⁴⁵ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. marca 2009, sp. zn. 7As 52/2007.

¹⁴⁶ Podľa čl. 43 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky „*právo prístupu ku kultúrnemu bohatstvu sa zaručuje za podmienok ustanovených zákonom.*“

¹⁴⁷ Podľa čl. 34 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd „*právo na prístup ku kultúrnemu bohatstvu je zaručené za podmienok ustanovených zákonom.*“

¹⁴⁸ Základné práva obsiahnuté v čl. 44 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky možno aplikovať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Širší výklad zákazu výkonu vlastníckeho práva v tom smere, že nesmie nielen poškodzovať, ale ani ohrozovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom, je logické a vyplýva zo systematiky a obsahovej nadväznosti druhej hlavy Ústavy

predovšetkým z úpravy čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky¹⁴⁹, ktorý vyjadruje princíp legality štátnej moci. Ochrane kultúrneho dedičstva zo strany štátnej moci preto zodpovedá postup orgánu štátu opierajúci sa o platný zákon.¹⁵⁰

Právo podľa čl. 43 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, resp. podľa čl. 34 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd však ústavodarca nezahrnul do výpočtu práv, ktorých sa možno domáhať len v medziach zákonov. Na druhej strane formulácia zvolená zákonodarcom – „za podmienok ustanovených zákonom“ – nasvedčuje tomu, že zákonodarca priamu vymáhateľnosť tohto práva nepredpokladal. Súdna judikatúra však odvodzuje z ustanovenia o prístupe ku kultúrnemu bohatstvu jednoznačnú povinnosť štátu kultúrne bohatstvo chrániť, rozvíjať ho a umožniť k nemu každému prístup. Toto právo neviaže právna úprava na štátne občianstvo.¹⁵¹

Slovenská a česká súdna judikatúra interpretuje obsah práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu a práva na ochranu kultúrneho dedičstva najmä prostredníctvom riešenia otázok kolízie týchto práv s inými Ústavou Slovenskej republiky alebo Listinou základných práv a slobôd zaručenými právami.

Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky sa ochranou práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu vyjadrenou v čl. 43 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zaoberala doposiaľ v jednom prípade, v ktorom skúmala jeho stret s právom obce na samosprávu podľa čl. 65 a 67 Ústavy Slovenskej republiky. V danom prípade obecné zastupiteľstvo v obci T. svojim uznesením č. 30/1999 odvolalo sťažovateľa z funkcie dirigenta miešaného speváckeho zboru a zamedzilo mu vstup na do skúšobnej miestnosti a prístup na skúšku speváckeho zboru. Podstatu tohto verejnoprávneho sporu o právo vytvárala otázka, či obec pri rozhodovaní o využívaní svojho majetku, pri rozhodovaní o vstupe občanov do tohto majetku a pri rozhodovaní, na aký účel tento majetok využije, príp. či z tohto majetku budú financované kultúrne aktivity sťažovateľa a v akom rozsahu, obmedzila kultúrne aktivity sťažovateľa takým spôsobom a intenzitou, že by to znamenalo zásah do jeho základných práv a slobôd podľa čl. 43 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Obec podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky rozhodovala podľa čl. 65 a čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky samostatne. Uvedenú činnosť obce považoval preto Ústavný súd Slovenskej republiky za prejav samosprávnej pôsobnosti. V konkrétnom prípade o obmedzení možností kultúrnych aktivít sťažovateľa rozhodovalo obecné zastupiteľstvo uznesením. Rozhodoval preto orgán na to oprávnený, a to spôsobom, ktorý predpokladá zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obce. Obec pri výkone samosprávnych funkcií podľa ustanovenia § 4 ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení okrem iného „*utvára podmienky pre vzdelanie, kultúru, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport*“. Uvedené zákonné ustanovenie umožňuje obci ako samostatnému právnenému subjektu zabezpečovať výkon týchto funkcií prostriedkami podľa vlastného výberu v čase a v rozsahu, ktorý zodpovedá predstave obce vyjadrenej prostredníctvom jej orgánov a jej obyvateľov. Obec svojím konaním zbavila sťažovateľa možnosti vystupovať v konkrétnom speváckom zbore, a tak čiastočne obmedzila

Slovenskej republiky. (K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 201/07 z 27. septembra 2007).

¹⁴⁹ Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

¹⁵⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 58/2001, zo dňa 2. októbra 2001.

¹⁵¹ K tomu bližšie pozri WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 696.

i jeho možnosti rozvíjať kultúru. Ústavný súd Slovenskej republiky však skúmal intenzitu tohto zásahu a jeho dosah do roviny ochrany základných ľudských práv a slobôd. Rozsah a charakter tohto obmedzenia však neznamenal podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky porušenie práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu. Porušenie základného práva podľa čl. 43 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky predpokladá takú intenzitu zásahu, že jednotlivec by mohol oveľa ťažšie a v podstatne menšom rozsahu realizovať svoje kultúrne aktivity. Rozhodnutie obecného zastupiteľstva obce T. a jej následné konanie podľa súdnej judikatúry nepredstavovalo protiústavné obmedzenie základného práva sťažovateľa ani preto, lebo rešpektovalo jeho podstatu a zmysel. Konanie obce T. znamenalo zásah do kultúrnych aktivít sťažovateľa, ale jeho intenzita a charakter boli také, že nešlo o zásah do jeho práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu. Uvedené právo totiž nezaručuje jednotlivcom právny nárok na materiálnu podporu za činnosť v speváckom zbere obce. Zároveň obec svojím konaním neobmedzila pôsobenie sťažovateľa v iných kultúrnych inštitúciách.¹⁵²

Vzťah jednotlivca a štátu pri prístupe ku kultúrnemu bohatstvu a pri ochrane kultúrneho dedičstva sa podľa súdnej judikatúry prejavuje najmä v rámci vzťahu vlastníka kultúrnej pamiatky a štátu, t. j. v rámci vzťahu *vlastníckeho práva a práva na ochranu kultúrneho dedičstva*. Základné práva a slobody sú navzájom rovnocenné. Konceptia materiálneho právneho štátu vylučuje vytvorenie „hierarchie“ základných práv a slobôd, v ktorej by sa jednému základnému právu alebo slobode priznal väčší význam, než aký má iné základné právo alebo sloboda. Konflikt vo vnútri systému základných práv a slobôd (resp. ľudských práv a základných slobôd v režime medzinárodných dohôd o ľudských právach) rieši slovenská súdna judikatúra uplatnením zásady ich spravodlivej rovnováhy. Článok 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky¹⁵³ výslovne konštituuje ústavnú požiadavku spravodlivej rovnováhy medzi rozsahom práv vlastníka vymedzovaných zákonom na základe čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky¹⁵⁴ a právami tretích osôb vyplývajúcimi okrem iného aj z čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky.¹⁵⁵

Účelom úpravy čl. 20 ods. 3 tretej vety Ústavy Slovenskej republiky je vymedziť rozsah a obsah právneho postavenia vlastníka, podmieniť výkon vlastníckych práv povinnými ohľadmi, ktoré vlastník musí brať na iné hodnoty verejného záujmu. Úprava čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky je druhová a týka sa skupín vlastníkov. Právne účinky čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, limitujúce právne postavenie vlastníka, nastupujú so vznikom vlastníctva a vlastníka počas trvania vlastníckeho práva nemožno od nich oslobodiť.

Zákon ustanovujúci mieru poškodzovania chráneného záujmu, nemusí byť prijatý, ale ak sa zákon prijme, nemožno vlastníka oslobodiť od povinnosti nepoškodzovať kultúrne pamiatky. Rozdiel oproti vyvlastneniu sa prejavuje v tom, že čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 2 a 3 Ústavy

¹⁵² K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. 56/2000 zo dňa 15. novembra 2000.

¹⁵³ Podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky: „*Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.*“

¹⁵⁴ Podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „*Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.*“

¹⁵⁵ Podľa čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky: „*(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie. (2) Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. (3) Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. (4) Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov. (5) Podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 4 ustanoví zákon.*“

Slovenskej republiky ustanovujú obsah vlastníckeho práva.¹⁵⁶ Ústava Slovenskej republiky preto v záujme zachovania kultúrnych pamiatkových hodnôt limituje výkon vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, a to tak, že určuje medze vlastníckeho práva. Tieto limity sa vzťahujú na taxatívne ustanovené hodnoty, ktoré podliehajú ochrane pri výkone vlastníckeho práva. Medzi predmety ochrany zaraďuje aj kultúrne pamiatky. Každá z týchto hodnôt podlieha ochrane, ktorá nie je nadradená nad vlastnícke právo, lebo nie je absolútna. Chránené hodnoty vlastník môže poškodzovať v rozsahu zákona, lebo výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať tieto hodnoty „nad mieru ustanovenú zákonom“. Zatiaľ čo čl. 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky má všeobecný význam, čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky sa viaže k výkonu vlastníckeho práva. Čl. 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky nezakladá povinnosť iba vo vzťahu k výkonu vlastníckeho práva. Ustanovuje povinnosť neohrozovať a nepoškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a *kultúrne pamiatky* nad mieru ustanovenú zákonom pri výkone každého základného práva a slobody. Vo vzťahu ku kultúrnemu dedičstvu Ústava Slovenskej republiky formuláciou čl. 44 ods. 3 rozširuje jeho ochranu aj do sféry prevencie tým, že zakazuje nielen jeho poškodzovanie, ale aj jeho ohrozovanie. Uvedené zákazy sú zároveň komplementárnym vyjadrením povinnosti chrániť a zveľaďovať kultúrne pamiatky, ktorú ustanovuje čl. 44 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.¹⁵⁷

Okrem stretu práva na prístup ku kultúrnemu dedičstvu s vlastníckym právom rieši judikatúra aj otázky kolízie tohto práva s právom na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života podľa čl. 10 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd¹⁵⁸, resp. podľa čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.¹⁵⁹

Česká súdna judikatúra sa preto musela vysporiadať s otázkou, či nevydanie umeleckého portréту zobrazujúceho podobizeň sťažovateľkinej prastarej matky a jeho uskladnenie v inventári štátneho múzea porušuje sťažovateľkino právo na ochranu súkromného života. Judikatúra preto porovnávala uvedený prípad s prípadom sťažnosti, ktorú sťažovateľka podala za účelom dosiahnutia ochrany pozostatkov svojich zomrelých príbuzných na rodinnom pohrebisku vytvárajúcom rovnako predmet kultúrneho dedičstva. Ústavný súd Českej republiky však videl rozdiel v nevyhnutnosti „*zvláštnych citových ohľadov verejnej moci*“ na emocionálne vzťahy pozostalých osôb k miestu, kde sú uložené pozostatky ich zomrelých príbuzných.¹⁶⁰

Uvedený prístup neaplikoval na prípad portrétu sťažovateľkinej príbuznej. Z hľadiska práv vyplývajúcich z čl. 10 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd existuje významný rozdiel medzi umeleckým dielom – portrétom zachytávajúcim jedného z predkov sťažovateľky a prípadom rodinného pohrebiska, na ktorom sú uložené fyzické pozostatky týchto predkov.

¹⁵⁶ Vyhlásenie, resp. zmena vyhlásenia národnej kultúrnej pamiatky nespôsobuje vznik, zmenu, alebo zánik vlastníckych práv k nehnuteľnosti. Takýmto postupom a rozhodovaním vznikajú práva a povinnosti v súvislosti s ochranou kultúrnej pamiatky v zmysle zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu. Objektové vymedzenie kultúrnej pamiatky môže zahŕňať aj nehnuteľnosti vo vlastníctve viacerých subjektov. Skutočnosť, že určitá nehnuteľnosť je súčasťou kultúrnej pamiatky vyhlásenej podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu, neznamená, že ide o súčasť nehnuteľnosti (veci) v zmysle zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka. (K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sžo 163/2010 zo dňa 16. marca 2011).

¹⁵⁷ K tomu bližšie pozri nálezh Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/06 z 1. októbra 2008.

¹⁵⁸ Podľa čl. 10 ods. 2 Listiny „*každý má právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života.*“

¹⁵⁹ Podľa čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky „*každý má právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života.*“

¹⁶⁰ K tomu bližšie pozri nálezh Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS. 2477/08 zo dňa 7. januára 2009.

Ústavný súd Slovenskej republiky považuje za bežný názor, že umelecké dielo, zachytávajúce fyzickú osobu (podobizeň), ostáva často v držbe umelca, ktorý dielo vytvoril, alebo v majetkovej dispozícii tretej osoby, bez toho aby tým došlo k akémukoľvek zásahu do práva na súkromie, či rodinný život zobrazených osôb alebo ich príbuzných. Uvedený prípad považoval Ústavný súd Českej republiky za špecifický aj v tom, že predmetom sťažnosti bola ochrana práv podľa čl. 10 ods. 2 Listiny súvisiacich s historickým portrétom verejne známej osobnosti – manželky vláduceho kniežaťa a staro-rakúskeho politika, ktorú preto Ústavný súd Českej republiky považoval za historickú osobnosť minimálne regionálneho významu. Umelecké diela tohto typu majú omnoho širší význam, než je obyčajné zachytenie podobizne fyzickej osoby. Predstavujú historické artefakty a vytvárajú súčasť všeobecného kultúrneho dedičstva, na ktorom viazne dôležitý verejný záujem. Právo na ochranu rodinného a súkromného života preto muselo ustúpiť všeobecnej požiadavke na prístup ku kultúrnemu bohatstvu a kultúrnemu dedičstvu. Tieto závery navyše utvrdzovalo umiestnenie predmetného portrétu do verejne prístupnej muzeálnej, resp. umelecko-historickej expozície. Pokiaľ sa uvedený portrét nikdy nenachádzal v súkromnej domácnosti, či nevytváral súčasť domácej zbierky, tvrdenia o rodinnej povahe tejto pamiatky neobstoja. Tvrdený emocionálny pomer k uvedenému objektu kultúrneho dedičstva tak sťažovateľka nepreukázala. Ústavný súd Českej republiky preto uprednostnil Listinou základných práv a slobôd vyjadrený záujem na prístupe jednotlivcov ku kultúrnemu bohatstvu pred tvrdením sťažovateľky o prevažujúcom záujme na ochrane súkromného a rodinného života.¹⁶¹

Okrem úpravy Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd zaväzuje Slovenskú republiku aj *Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva*.

Z ústavnoprávneho hľadiska predstavuje tzv. inú medzinárodnú zmluvu, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti Ústavy Slovenskej republiky. Súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky vytvára podľa čl. 154c ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Ide o medzinárodnú zmluvu, ktorá nemá priame právne účinky a záväzky z nej vyplývajúce je potrebné transponovať do vnútroštátneho právneho poriadku.

Pôsobnosť štátu vymedziť kultúrne dedičstvo na svojom území ustanovuje čl. 3 Dohovoru. Samotnú vnútroštátnu ochranu kultúrneho dedičstva zakotvujú čl. 4, 5 a 6 Dohovoru. Zmluvný štát má povinnosť zabezpečiť označenie, ochranu, zachovanie, prezentovanie a odovzdávanie budúcim generáciám kultúrneho a prírodného dedičstva uvedeného v čl. 1 a 2 a nachádzajúceho sa na jeho území. Za uvedeným účelom sa majú zmluvné štáty usilovať:

a) o prijatie všeobecnej politiky zameranej na posilnenie úlohy kultúrneho a prírodného dedičstva v živote spoločenstva a začlenenie ochrany tohto dedičstva do komplexných plánovacích programov;

b) o vytvorenie služieb na ochranu, zachovanie a prezentovanie kultúrneho a prírodného dedičstva s príslušnými zamestnancami majúcimi prostriedky na výkon týchto funkcií, na svojich územiach tam, kde takéto služby neexistujú;

c) o rozvinutie vedeckých a technických štúdií a výskumu a o vypracovanie metód práce, s ktorými bude štát schopný pôsobiť proti nebezpečenstvám, ktoré ohrozujú jeho kultúrne alebo národné dedičstvo;

d) o prijatie zodpovedajúcich právnych, vedeckých, technických, administratívnych a finančných opatrení potrebných na označenie, ochranu, zachovanie, prezentovanie a obnovu tohto dedičstva; a

¹⁶¹ K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS. 739/09 zo dňa 24. apríla 2012.

e) o podporu pri vytváraní alebo rozvíjaní národných alebo regionálnych stredísk pre školenie v oblasti ochrany, zachovania a prezentovania kultúrneho a prírodného dedičstva a o podporovanie vedeckého výskumu v tejto oblasti.

Článok 6 ods. 2 v spojení s čl. 11 Dohovoru vymedzuje povinnosť zmluvných strán vytvárať súpis vlastníctva tvoriaceho svetové kultúrne a prírodné dedičstvo a zodpovedajúceho požiadavkám na zápis do zoznamu svetového dedičstva. Uvedený zoznam vedie a aktualizuje Medzivládny Výbor pre ochranu svetového kultúrneho dedičstva. Zahnutie objektu do zoznamu vyžaduje súhlas dotknutého štátu. Okrem tohto zoznamu ustanovuje čl. 11 ods. 4 Dohovoru zoznam svetového dedičstva v nebezpečenstve, ktorý zahŕňa vlastníctvo zaradené do zoznamu svetového dedičstva, ale hrozí mu závažné a osobitné nebezpečenstvo, ako je hrozba zmiznutia vyvolaná zrýchleným spustnutím, rozsiahlymi verejnými alebo súkromnými projektmi alebo projektmi rýchleho urbanistického alebo turistického rozvoja; ničenie vyvolané zmenami v používaní alebo vlastníctve pôdy; veľké zmeny, ktorých príčina je neznáma; opustenie z akéhokoľvek dôvodu; vypuknutie alebo hrozba ozbrojeného konfliktu; kalamity a pohromy, hrozivé požiare, zemetrasenia a zosuvy pôdy; sopečné erupcie; zmeny hladiny vody, záplavy a prílivové vlny.

Dôležitá je však úprava v čl. 12 Dohovoru. Skutočnosť, že vlastníctvo patriace ku kultúrnemu alebo prírodnému dedičstvu nebolo zahrnuté do jedného z dvoch zoznamov, sa nesmie vykladať tak, že nemá výnimočnú svetovú hodnotu na iné účely, než sú tie, ktoré vyplývajú zo zahrnutia do týchto zoznamov. Výbor svetového dedičstva doposiaľ schválil a zapísal do Zoznamu svetového dedičstva sedem lokalít zo Slovenskej republiky.¹⁶²

Zámery a ciele ochrany pamiatkového fondu v Slovenskej republike do roku 2021 zhrnuté v koncepcii ochrany pamiatkového fondu z 1. júla 2011 uvádzajú, že pamiatkový fond v súčasnosti predstavuje 9 702 nehnuteľných kultúrnych pamiatok (teda takmer 15 tisíc pamiatkových objektov) a 14 676 huteľných kultúrnych pamiatok (teda takmer 33 tisíc pamiatkových predmetov), ďalej 28 pamiatkových rezervácií a 83 pamiatkových zón.

Štrasburská súdna judikatúra doposiaľ neuznala existenciu práva na ochranu kultúrneho dedičstva a bohatstva. Na druhej strane však priznala, že takáto ochrana je legitímnym cieľom, ktorý môže zmluvný štát Rady Európy sledovať pri zásahu do individuálnych práv, najmä pri zásahu do práva pokojne užívať majetok. Za legitímny cieľ preto judikatúra považuje napríklad štátnu kontrolu trhu s umením. Pokiaľ ide o umelecké diela nachádzajúce sa na území zmluvného štátu v súlade so zákonom, je legitímne, aby štát prijímal opatrenia na zabezpečenie prístupu širokej verejnosti k umeniu, a to vo všeobecnom záujme univerzálnej

¹⁶² Kultúrne lokality vytvárajú Banská Štiavnica s technickými pamiatkami okolia, Levoča, Spišský hrad a okolité pamiatky, Pamiatková rezervácia ľudovej architektúry Vlkolínec, Historické jadro mesta Bardejov a Drevené kostoly v slovenskej časti Karpatského oblúka. Prírodné lokality zahŕňajú Jaskyne Slovenského krasu s rozšírením o Dobšinskú ľadovú jaskyňu a Stratenskú jaskyňu podľa časti nominačného projektu Rokliny Slovenského raja, predloženého 26. júna 1997. Poslednou prírodnou lokalitou zapísanou do zoznamu svetového dedičstva boli Karpatské bukové pralesy. Následné lokality, ktoré vymedzila Slovenská republika a navrhla na zápis do zoznamu, tvoria kultúrne pamiatky: Limes Romanus, t. j. rímske antické pamiatky na strednom Dunaji, ... Gemerské a abovské kostoly so stredovekými nástennými maľbami, ... Pamätník Chatama Sófera, ... Tokajská vinohradnícka oblasť ako súbor vinohradníckych pivníc, ... Koncept šošovkovitého historického jadra mesta Košice, ... Samostatnú skupinu lokalít tvorí Dunajská prírodná a kultúrna krajina, o ktorom sa predpokladá, že bude predložený ako spoločný návrh s Českom, Rakúskom a Maďarskom. Slovenská republika okrem toho predložila nominácie na zápis do zoznamu svetového kultúrneho a prírodného dedičstva protitureckú pevnosť v Komárne. Tento projekt predložila ako spoločný návrh s Maďarskom. Spoločnú česko-slovenskú nomináciu predložili tieto dva štáty za Veľkomoravské pamiatky, konkrétne kaplnku sv. Margity Antiochijskej v Kopčanoch a slovenskú opevnenú osadu v Mikulčiciach.

kultúry. Od koncepcie univerzálnej kultúry odvodzuje judikatúra právo verejnosti na prístup ku kultúrnemu dedičstvu všetkých národov.¹⁶³

5.5.2. Zákonná úprava prístupu ku kultúrnemu bohatstvu a úprava ochrany kultúrneho dedičstva

Do roku 2002 upravoval na Slovensku ochranu pamiatok zákon SNR č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti v znení zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o komore reštaurátorov a o reštaurátorskej činnosti jej členov. Od roku 2002 upravuje základný právny rámec ochrany kultúrneho dedičstva *zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu*.

Zákon č. 49/2002 Z. z. zakotvuje podmienky ochrany kultúrnych pamiatok, pamiatkových území, archeologických nálezov a archeologických nálezísk v súlade s vedeckými poznatkami a na základe medzinárodných zmlúv v oblasti európskeho a svetového kultúrneho dedičstva, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Zákonodarca na tomto mieste odkazuje predovšetkým na záväzky vyplývajúce z:

- Dohovoru o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva;
- Dohovoru o opatreniach na zákaz a zamedzenie nedovoleného dovozu, vývozu a prevodu vlastníctva kultúrnych statkov;
- Európskeho dohovoru o ochrane archeologického dedičstva;
- Dohovoru o ochrane architektonického dedičstva Európy;

Zákon ďalej reguluje organizáciu a pôsobnosť orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ako aj práva a povinnosti vlastníkov a iných právnických osôb a fyzických osôb a ukladanie pokút za protiprávne konanie na úseku ochrany pamiatkového fondu, ktorý je významnou súčasťou kultúrneho dedičstva a ktorého zachovanie je verejným záujmom. Verejný záujem zdôraznený zákonodarcom v § 1 ods. 2 zákona č. 49/2002 Z. z. transponuje požiadavky čl. 44 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Základne pojmy upravuje § 2 zákona č. 49/2002 Z. z.

Ochranou pamiatkového fondu je súhrn činností a opatrení zameraných na identifikáciu, výskum, evidenciu, zachovanie, obnovu, reštaurovanie, regeneráciu, využívanie a prezentáciu kultúrnych pamiatok a pamiatkových území.

Inštitucionálne zabezpečenie ochrany pamiatkového fondu. Inštitucionálnu ochranu pamiatkového fondu vytvárajú orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy. V rámci ochrany pamiatkového fondu pôsobí okrem týchto subjektov aj vláda Slovenskej republiky, ktorá vyhlasuje pamiatkové rezervácie podľa § 16 zákona č. 49/2002 Z. z.

Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky (ďalej len ako „ministerstvo“) je ústredným orgánom štátnej správy pre ochranu pamiatkového fondu, kultúrne dedičstvo a knihovníctvo. Podrobnú úpravu postavenia Ministerstva kultúry zakotvuje § 4 zákona č. 49/2002 Z. z.

Ministerstvo má svoju pamiatkovú inšpekciu, ktorej postavenie a pôsobnosť vymedzuje § 5 zákona č. 49/2002 Z. z. Pamiatková inšpekcia ministerstva vykonáva predovšetkým ústredný štátny dohľad, ako príslušné orgány ochrany pamiatkového fondu vykonávajú ustanovenia zákona č. 49/2002 Z. z. a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie. Okrem toho však pôsobí aj v oblasti správneho dozoru. Dozerá, ako vlastníci kultúrnych pamiatok, právnické osoby a fyzické osoby dodržiavajú zákon č. 49/2002 Z. z.

¹⁶³ K tomu bližšie pozri: Cultural rights in the case law of the European Court of Human Rights. Council of Europe / European Court of Human Rights, January 2011. p. 19 – 20. (dostupné na: http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_cultural_rights_ENG.pdf; 26. 1. 2015, 16:36 hod.).

a všeobecne záväzné právne predpisy vydané na jeho vykonanie a ako plnia rozhodnutia orgánov na ochranu pamiatkového fondu.

Osobitné postavenie majú poradné orgány ministerstva – Pamiatková rada a Archeologická rada.

Miestnu štátnu správu na úseku ochrany pamiatkového fondu vymedzujú § 9 – 11, ktoré upravujú postavenie Pamiatkového úradu Slovenskej republiky a Krajských pamiatkových úradov. Zákon zveruje týmto orgánom pôsobnosť rozhodovať o premiestnení kultúrnej pamiatky. Krajské pamiatkové úrady môžu okrem toho rozhodovať o náprave ochrany kultúrnej pamiatky, o jej obnove, o úprave nehnuteľností a o reštaurovaní kultúrnej pamiatky. Rozhodovací proces vykonávajú aj v prípade nevyhnutnosti záchranného výskumu pamiatky a jeho podmienok.

Na úseku ochrany pamiatkového fondu pôsobia aj samosprávne kraje a obce. Ich úlohou je utvárať podmienky na ochranu, obnovu a využívanie pamiatkového fondu. Samosprávny kraj sa vyjadruje k návrhom na vyhlásenie a zrušenie pamiatkových území a spolupracuje pri ich ochrane, obnove a využívaní s orgánmi štátnej správy.

Obec dbá najmä na ochranu pamiatkového fondu na svojom území. Sleduje súlad konania vlastníkov kultúrnych pamiatok so zákonom, koordinuje budovanie technickej infraštruktúry v okolí kultúrnych pamiatok. Vedie evidenciu pamiatkového fondu na území obce. Okrem toho môže utvárať zdroje na príspevky na obnovu svojho pamiatkového fondu a rozhodovať o tvorení a vedení evidencie pamätihodností obce.

Pamiatkový fond a ochranné pásmo. Do tretej časti zákona č. 49/2002 Z. z. zákonodarca včlenil úpravu konania o vyhlásení kultúrnej pamiatky, vyhlásení pamiatkovej rezervácie, pamiatkovej zóny¹⁶⁴ a ochranného pásma. Okrem toho táto časť zákona obsahuje konanie o zmene a zrušení vyhlásenia kultúrnej pamiatky a pamiatkového územia, podmienky ich zápisu do zoznamu svetového dedičstva a úpravu ústredného zoznamu.

Konanie o vyhlásení kultúrnej pamiatky vykonáva pamiatkový úrad. Za kultúrnu pamiatku vyhlási hnutelnú alebo nehnuteľnú vec, resp. súbor vecí, ktoré majú pamiatkovú hodnotu. Krajský pamiatkový úrad alebo pamiatkový úrad vypracuje z vlastného podnetu alebo na návrh fyzickej alebo právnickej osoby podklady na vyhlásenie veci za kultúrnu pamiatku. V rámci tohto postupu správne orgány zhromažďujú odborné podklady pre závery o existencii pamiatkových hodnôt na dotknutej nehnuteľnosti. V rámci zákonom povolenej úvahy musia tieto závery náležite špecifikovať a zdôvodniť. Skúmajú preto súčasný stavebno-technický stav dotknutej nehnuteľnosti, stavebno-historický vývoj a popis, špecifikáciu urbanistických, architektonických a umelecko-remeselných pamiatkových hodnôt a poskytujú odpoveď na otázku, či uvedené skutočnosti nie sú prekážkou na vyhlásenie dotknutej nehnuteľnosti za národnú kultúrnu pamiatku. Navrhovateľom v uvedenom postupe môže byť vlastník vecí, obyvatelia obce, v ktorej sa vec nachádza, či samosprávny kraj. Z hľadiska súdnej judikatúry je právne významný záujem uvedených subjektov a na záchrane a využívaní predmetnej nehnuteľnosti. Pre vyhlásenie nehnuteľnej veci za kultúrnu pamiatku je z právneho hľadiska významné, že takáto nehnuteľnosť disponuje súhrnom významných historických,

¹⁶⁴ Rozhodovanie orgánu pamiatkovej správy o pamiatkovej zóne je viazané na koncentráciu pamiatkových hodnôt. Tento dôvod viaže platná právna úprava tak na vyhlásenie pamiatkovej zóny, ako aj na jej zmenu. Uvedeným rozhodnutím preto môže orgán pamiatkovej správy napr. redukovať plošnú výmeru existujúcej pamiatkovej zóny. Takáto redukcia má za cieľ vylúčiť z pamiatkovo chráneného územia tie časti, v ktorých sa nenachádzajú sústredené pamiatkové hodnoty v takej kvalite, aby ich bolo potrebné chrániť v rámci pamiatkovej zóny. Základným kritériom redukcie územia je koncentrácia pamiatkovo hodnotných objektov. (K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžo 267/2008 zo dňa 18. marca 2009.)

spoločenských, krajinných, urbanistických, architektonických, vedeckých, technických, výtvarných alebo umelecko-remeselných hodnôt, viažucich sa k lokalite, alebo k regiónu, v ktorom sa nachádza.¹⁶⁵

Súdna judikatúra považuje za nezákonný postup, v ktorého rámci orgán pamiatkovej správy pri vyhlasovaní kultúrnej pamiatky iba cituje dôvody uvádzané navrhovateľom v návrhu na vyhlásenie nehnuteľnosti za kultúrnu pamiatku. Uvedený postup je preto z hľadiska súdnej judikatúry nedostatočný. Ak sa orgán pamiatkovej správy stotožňuje s návrhom na vyhlásenie kultúrnej pamiatky, má aj naďalej povinnosť sa s ním v rozhodnutí (ako podkladom na rozhodnutie), vyporiadať. Samotné odvolanie sa na návrh je nedostatočné. Ak k nemu správny orgán okrem konštatovania, že na základe predložených dôkazov zistil, že celá budova spĺňa podmienky podľa § 15 ods. 1 zákona č. 49/2002 Z. z., ako to navrhol navrhovateľ, nič neuviedol, takéto rozhodnutie nepovažuje súdna judikatúra za riadne odôvodnené.¹⁶⁶

Účastníkom konania je vlastník veci a ak je vec nehnuteľnosťou aj obec, v ktorej sa nehnuteľnosť nachádza. Vlastník je povinný od doručenia oznámenia o začatí konania o vyhlásení veci za kultúrnu pamiatku chrániť vec pred poškodením, zničením, stratou, odcudzením alebo vývozom z územia Slovenskej republiky. Má povinnosť oznámiť pamiatkovému úradu každú zamýšľanú alebo uskutočnenú zmenu jej vlastníctva. Okrem toho musí na písomnú výzvu poskytnúť potrebné údaje o veci alebo umožniť oprávneným osobám obhliadku veci s cieľom vyhotoviť odbornú dokumentáciu.

Ďalším druhom zákonom ustanoveného postupu je konanie o vyhlásení ochranného pásma. Ochranné pásmo je územie vymedzené na ochranu a usmerný rozvoj prostredia alebo okolia nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, pamiatkovej rezervácie alebo pamiatkovej zóny. Vyhlasuje ho na základe stanoviska obce pamiatkový úrad rozhodnutím, v ktorom vymedzí jeho územie a podmienky ochrany. Účastníci konania o vyhlásení ochranného pásma sú upovedomení o začatí konania formou verejnej vyhlášky. Doručenie rozhodnutia o vyhlásení ochranného pásma sa taktiež vykonáva verejnou vyhláškou.

Zoznam svetového kultúrneho a prírodného dedičstva. Tretia časť zákona č. 49/2002 Z. z. upravuje podmienky zápisu kultúrnej pamiatky alebo pamiatkového územia do zoznamu svetového kultúrneho a prírodného dedičstva.

Navrhnuť zápis do zoznamu môže ministerstvo z vlastného podnetu, z podnetu pamiatkového úradu, alebo z podnetu fyzickej alebo právnickej osoby.

Zákon č. 49/2002 Z. z. neupravuje osobitný postup podávania a prijímanie takéto podnetu. V podmienkach zápisu do zoznamu sa odvoláva na Dohovor. V prípade, ak by bol návrh úspešný, má ministerstvo povinnosť oznámiť zápis do zoznamu svetového kultúrneho a prírodného dedičstva v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Zákon č. 49/2002 Z. z. vymedzuje aj Ústredný zoznam pamiatkového fondu, ktorý vedie pamiatkový úrad. Zoznam sa vnútorne člení na štyri časti – na register hnutelných kultúrnych pamiatok, register nehnuteľných kultúrnych pamiatok, register pamiatkových rezervácií a register pamiatkových zón. Zápis útvaru do zoznamu nemá konštitutívny charakter, ale len evidenčnú povahu.

Ochrana pamiatkového fondu. Štvrtá časť zákona č. 49/2002 Z. z. upravuje ochranu pamiatkového fondu. Základnú ochranu kultúrnej pamiatky vymedzuje ako súhrn činností

¹⁶⁵ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo 31/2011 zo dňa 24. mája 2012.

¹⁶⁶ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo 211/2011 zo dňa 15. marca 2011.

a opatrení vykonávaných na predchádzanie ohrozeniu, poškodeniu, zničeniu alebo odcudzeniu kultúrnej pamiatky, na trvalé udržiavanie dobrého stavu vrátane prostredia kultúrnej pamiatky a na taký spôsob využívania a prezentácie, ktorý zodpovedá jej pamiatkovej hodnote a technickému stavu.

V tejto súvislosti ustanovuje zákon č. 49/2002 Z. z. práva a povinnosti vlastníkov kultúrnych pamiatok. Vlastník má právo požiadať krajský pamiatkový úrad o bezplatné poskytnutie odbornej a metodologickej pomoci na ochranu svojej kultúrnej pamiatky. Okrem toho môže požiadať obec a ministerstvo o finančný príspevok alebo o poskytnutie štátnej pomoci na zachovanie pamiatkovej hodnoty kultúrnej pamiatky. V prípade, že mu aplikáciou zákona č. 49/2002 Z. z. vznikne ujma, má právo na primeranú náhradu preukázateľnej ujmy.

Zákon č. 49/2002 Z. z. súčasne obmedzuje právo vlastníka k veci povinnosťami¹⁶⁷.

Základná ochrana pamiatkového územia zahŕňa vhodný spôsob využitia jednotlivých stavieb, skupín stavieb, areálov alebo urbanistických súborov a vhodné technické vybavenie pamiatkového územia.

Každý je povinný správať sa tak, aby svojím konaním neohrozil základnú ochranu kultúrnych pamiatok a pamiatkových území a nespôsobil nepriaznivé zmeny stavu pamiatkového fondu a stavu archeologických nálezísk. Krajský pamiatkový úrad vystupuje preto v pozícii dotknutého orgánu vo vzťahu k iným rozhodnutiam orgánov verejnej správy, ktorými môže byť dotknutý uvedený záujem.

Verejný záujem na presadzovaní činností základnej ochrany pamiatkového fondu zdôraznil napríklad Krajský súd v Prešove vo svojom rozsudku zo dňa 19. apríla 2011, sp. zn. 1S/82/2010. V danom konaní vytvárala predmet sporu výstavba polyfunkčného objektu nachádzajúceho sa v mestskej pamiatkovej rezervácii. Žalobca v tomto konaní začal s výstavbou skôr, než boli splnené zákonné podmienky a predložil až projekt pre dodatočné povolenie stavby. Nerešpektoval ani rozhodnutie vydané Krajským pamiatkovým úradom v Prešove¹⁶⁸, ktorým správny orgán určil podmienky realizácie stavby v súlade s ostatnou zástavbou meštianskych domov. Žalobca najmä nerešpektoval chránené zaužívané pohľady na tvarovú kompozíciu striech, ich strešných rovín a líniu uličných fasád a korunných ríms objektov. Narušil stabilizovanú siluetu a štruktúru celého dvojpodlažného uličného bloku.

Krajský súd v Prešove zdôraznil široko koncipovanú ochranu kultúrnych pamiatok. Pre súd nebolo podstatné, že žalobca fakticky staval novú stavbu, ale že sa stavba nachádzala

¹⁶⁷ Podľa § 28 ods. 2 zákona č. 49/2002 Z. z. je vlastník kultúrnej pamiatky povinný:

- a) vykonávať na svoje náklady základnú ochranu kultúrnej pamiatky,
- b) užívať kultúrnu pamiatku v súlade s jej pamiatkovou hodnotou,
- c) oznámiť zmluvnej strane v prípade prevodu vlastníctva, že na kultúrnu pamiatku sa vzťahuje režim ochrany podľa tohto zákona,
- d) umožniť zamestnancom orgánu na ochranu pamiatkového fondu a oprávneným osobám po predložení služobného preukazu vstupovať do priestorov nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, ak nie sú obydľím, alebo im predložiť hnutel'nú kultúrnu pamiatku na dokumentačné účely, výskumné účely alebo s cieľom zabrániť poškodeniu alebo zničeniu kultúrnej pamiatky,
- e) strpieť označenie kultúrnej pamiatky, ak tak rozhodol krajský pamiatkový úrad,
- f) strpieť sprístupnenie kultúrnej pamiatky, ak nie je obydľím, pre verejnosť podľa vopred určených podmienok, na určený čas a za náhradu, ak tak rozhodol krajský pamiatkový úrad,
- g) zabezpečiť osobitnú ochranu kultúrnej pamiatky a na nevyhnutný čas zveriť hnutel'nú kultúrnu pamiatku do úschovy na vopred určenom mieste, ak vznikne mimoriadna situácia,
- h) zabezpečiť osobitnú ochranu kultúrnej pamiatky, na nevyhnutný čas zveriť hnutel'nú kultúrnu pamiatku do úschovy na vopred určenom mieste v období krízovej situácie a v čase vojny a v čase vojnového stavu zabezpečiť kultúrnu pamiatku podľa predpisov medzinárodného práva.

¹⁶⁸ Rozhodnutie Krajského pamiatkového úradu v Prešove zo dňa 5. novembra 2004 pod č. PO-04/2843-03/8348/Gs.

v tesnej blízkosti chránených nehnuteľných vecí pamiatkovej hodnoty. Súd argumentoval základnou pamiatkovou ochranou podľa zákona č. 49/2002 Z. z.

Z rozhodnutia súdu vyplýva, že uvedené ustanovenie jednak transponuje požiadavky Dohovoru, ale zároveň premieta aj podmienky ochrany ustanovené *Benátskou chartou o ochrane a obnove pamiatok a pamiatkových sídel*. Podľa čl. 6 Charty zahŕňa ochrana pamiatok aj ich okolie v príslušnom rozsahu. Všade tam, kde ešte existuje, má byť tradičné prostredie zachované. Zakázaná je každá nová výstavba, búranie a úpravy, ktoré by mohli zhoršiť vzťahy hmôt a farieb.

Žalobca sa proti uvedenému rozsudku odvolal na Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý však svojím rozsudkom zo dňa 30. apríla 2012, sp. zn. 5Sžp/17/2011, rozsudok Krajského súdu v Prešove potvrdil. Svoju argumentáciu však obohatil aj o požiadavky ochrany kultúrnych pamiatok vyplývajúce z čl. 2 až 4 a čl. 16 Washingtonskej charty z roku 1987 o ochrane historických miest. Najvyšší súd Slovenskej republiky označil uvedenú pamiatkovú rezerváciu za kultúrne dedičstvo a zdôraznil verejný záujem na jeho zvýšenej ochrane. Nevyhnutným následkom ochrany je potreba prijímania takých riešení, aby sa v súčasnosti ani budúcnosti už viac neopakovali nekonceptné zásahy do historického stavebného fondu a nedošlo k postupnému zanikaniu pamiatok a pamiatkových súborov.¹⁶⁹

Ak zlyhá základná ochrana pamiatkového fondu, musí nasledovať náprava, t. j. konanie o náprave podľa zákona č. 49/2002 Z. z. Impulzom na začatie správneho konania je vedomosť, že vlastník nedodržiava povinnosti základnej ochrany pamiatkového fondu. Rozhodnutím možno vlastníčkovi uložiť povinnosť, aby v určenej lehote a za určených podmienok zabezpečil na vlastné náklady nápravu, a to najmä uvedením veci do stavu, ktorý neohrozuje zachovanie jej pamiatkových hodnôt.

Najvyšší súd Slovenskej republiky¹⁷⁰, ktorý rozhodoval vo veciach nápravy pamiatkovej ochrany nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, uplatnil kasačný princíp voči rozhodnutiu Krajského súdu v Trenčíne¹⁷¹ a voči rozhodnutiam pamiatkovej správy¹⁷².

Centrom záujmu subjektov konania bola kultúrna pamiatka „Dom ľudový“ zapísaná v Ústrednom zozname Pamiatkového fondu v registri nehnuteľných kultúrnych pamiatok nachádzajúci sa v Pamiatkovej rezervácii ľudovej architektúry. Vlastníci kultúrnej pamiatky nahradili pôvodné oplotenie oplotením v kombinácii prírodného kameňa a dreva. Preto im bolo prvostupňovým orgánom nariadené odstrániť na vlastné náklady toto oplotenie. Na základe toho oznámil Krajský pamiatkový úrad v Žiline vlastníčkovi dňa 18. marca 2010 začatie správneho konania vo veci vydania rozhodnutia o náprave podľa § 31 ods. 1 zákona č. 49/2002 Z. z., a to odstránenia nevhodného oplotenia objektu národnej kultúrnej pamiatky zapísanej v Ústrednom zozname pamiatkového fondu.

Vlastníci sa bránili, že pôvodné oplotenie pozemku rodinného domu bolo zo železa a bolo zničené pri likvidácii požiaru v roku 2006. Preto ho nahradili. Prvostupňový orgán sa s obranou vlastníkov nestotožnil a vydal rozhodnutie o náprave, ktorým uložil vlastníčkovi povinnosť odstrániť na vlastné náklady nové oplotenie.

¹⁶⁹ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. apríla 2012, sp. zn. 5Sžp/17/2011.

¹⁷⁰ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 8. septembra 2011, sp. zn. 3Sžp/12/2011.

¹⁷¹ K tomu bližšie pozri rozsudok Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 1. marca 2011, sp. zn. 13S/45/2010.

¹⁷² Rozhodnutie Pamiatkového úradu Slovenskej republiky, č. k.: PÚ-10/841-2/3374/33/NEM zo dňa 25. júna 2010; rozhodnutie Krajského pamiatkového úradu Žilina č. ZA-10/0397-04/STA zo dňa 12. apríla 2010.

Proti rozhodnutia sa vlastníci odvolali na Pamiatkový úrad Slovenskej republiky. Keďže neuspeli ani v odvolacom konaní, proti rozhodnutiam správnych orgánov podali žalobu. V rámci súdneho prieskumu uspeli až v konaní pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky. Základným motívom ich obrany bol nedostatočne zistený skutkový stav.

Orgány pamiatkovej správy odôvodňovali svoje rozhodnutia predovšetkým zásadami ochrany pamiatkovej rezervácie. Okrem zápisnice o miestnej obhliadke nehnuteľnosti však nevykonali iný dôkaz. Navyše v administratívnom spise chýbal doklad o tom, či boli vlastníci na ohliadku vôbec predvolaní, zápisnica o ústnom pojednávaní, ktorá má svoje opodstatnenie vzhľadom na povahu vecí a konkrétne okolnosti prípadu, z ktorej by bolo zrejmé aké návrhy boli podané a aké opatrenia sa pred rozhodnutím prijali, žiadosť a ohlásenie drobnej stavby – výmeny oplotenia adresované Obci Č., odborné stanovisko k stavbe oplotenia a tiež aj „Zásady ochrany pamiatkovej rezervácie Č., aktualizované v roku 2007 v Ž.“, na ktoré správny orgán poukazoval. Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôraznil, že orgány pamiatkovej správy v rámci svojich rozhodnutí zabudli obsahovo vymedziť pojem náprava, použitý v § 31 ods. 1 zákona č. 49/2002 Z. z. a svoje rozhodnutia náležite a v súlade so zákonom odôvodniť.

Právna úprava postavenia Matice slovenskej a Slovenskej národnej knižnice. Matica slovenská je neštátna právnická osoba, ktorá na základe zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici Slovenskej spravuje majetok štátu v súvislosti s úlohami v oblasti kultúry a vedy, ktoré jej zveril štát, aby ich namiesto neho vykonávala. Tento zákon zároveň ustanovil ustanovizne, ktorých prostredníctvom Matica slovenská uvedené pôsobnosti vykonáva.

Do skupiny týchto inštitúcií preto právna úprava zahŕňa *Slovenský literárny ústav a Slovenský historický ústav, Stredisko národnostných vzťahov Matice slovenskej, Krajské múzeum Matice slovenskej, informačné a kultúrne strediská Matice slovenskej v zahraničí, oblastné strediská Matice slovenskej*. Podľa judikatúry do uvedenej skupiny inštitúcií patria aj *Slovenská národná knižnica a Národný kultúrny pamätník Matice Slovenskej*.¹⁷³

Matica slovenská je verejnoprávna ustanovizeň. Právna úprava zveruje Matici slovenskej viaceré úlohy, predovšetkým najmä upevňovať slovenské vlastenectvo, prehlbovať vzťah občanov k slovenskej štátnosti, robiť základný slovákistický výskum, podieľať sa na rozvoji miestnej a regionálnej kultúry, pôsobiť najmä na mládež v duchu národných, mravných a demokratických hodnôt, zvyšovať národné povedomie Slovákov na jazykovo zmiešaných územiach Slovenskej republiky, posilňovať vzťahy kultúr občanov hlásiacich sa k národnostným menšinám a etnickým skupinám na území Slovenskej republiky so slovenskou národnou kultúrou, združovať tvorcov a priaznivcov slovenskej kultúry a vedy vo svete, podporovať propagáciu Slovenskej republiky aj vlastnými informačnými a kultúrnymi strediskami utvorenými v zahraničí, rozvíjať styky s európskymi a svetovými organizáciami pre otázky kultúry, národnej identity, duchovného života a ochrany všeludských hodnôt, zakladať doma i v zahraničí nadácie a fondy na podporu národného a kultúrneho života Slovákov a na oceňovanie najvýznamnejších tvorcov z vymedzených oblastí tvorivej činnosti, spolupracovať so štátnymi orgánmi a s orgánmi územnej samosprávy pri rozvoji kultúry a spoločenského života, vydávať pôvodnú slovenskú umeleckú tvorbu, vedecké diela a publicistiku, spolupracovať pri tvorbe učebníc a učebných textov niektorých predmetov spoločenských vied pre základné školy a stredné školy na základe poverenia Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

¹⁷³ K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/01 zo dňa 4. septembra 2002.

Slovenská národná knižnica je štátna rozpočtová organizácia. Hlavné sídlo Slovenskej národnej knižnice je v Martine, v budove, ktorá bola postavená pre knižnicu v rokoch 1963 – 1975. V tejto budove sa nachádzajú knižničné zbierky a zbierky literárneho archívu. Tu sa nachádzajú aj odborné a administratívne organizačné útvary. Súčasťou Slovenskej národnej knižnice sú dve literárne múzeá. Jedno z nich sa nachádza v Martine a druhé v Brodzanoch.¹⁷⁴

Na právne postavenie tejto ustanovizne sa vzťahuje predovšetkým zákon č. 183/2000 Z. z. o knižniciach, o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti a o zmene a doplnení zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej. Podľa § 1 ods. 1 tohto zákona „*tento zákon upravuje postavenie a úlohy knižníc, ich zriaďovanie, poskytovanie knižnično-informačných služieb verejnosti, ochranu, využívanie a sprístupňovanie historického knižničného dokumentu a historického knižničného fondu.*“ Podľa § 2 zákona č. 183/2000 Z. z.: „*Knižnica zabezpečuje slobodný prístup k informáciám šíreným na všetkých druhoch nosičov; napomáha uspokojovanie kultúrnych, informačných, vedeckovýskumných a vzdelávacích potrieb; podporuje celoživotné vzdelávanie a duchovný rozvoj. Knižnica plní svoje úlohy poskytovaním knižnično-informačných služieb z vlastných knižničných fondov a sprístupňovaním vonkajších informačných zdrojov.*“ Postavenie Slovenskej národnej knižnice upravuje § 6 uvedeného zákona, ktorý zároveň uvádza, že zriaďovateľom tejto inštitúcie je Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky.

Podľa čl. 1 Zriaďovacej listiny o Slovenskej národnej knižnici je Slovenská národná knižnica národnou knižnicou Slovenskej republiky a vrcholnou štátnou kultúrnou, informačnou, vedeckou a vzdelávacou inštitúciou v oblasti knižničnej, bibliografickej, literárno-múzejnej, literárno-archívnej a biografickej činnosti. Táto knižnica je preto štátnou rozpočtovou organizáciou a na štátny rozpočet je napojená prostredníctvom kapitoly Ministerstva kultúry Slovenskej republiky.

Uvedená knižnica plní dôležité úlohy v oblasti prístupu ku kultúrnemu bohatstvu. Predovšetkým je knižnicou konzervačnou a depozitnou. Prioritne zhromažďuje, uchováva, odborne spracúva, ochraňuje a sprístupňuje domáce a zahraničné slovacikálne dokumenty. V oblasti správy kultúrneho bohatstva zabezpečuje tiež koordináciu národného bibliografického systému. Prístup k nehmotnému kultúrnemu dedičstvu zaručuje aj ochranou a správou historických knižných dokumentov a fondov a zabezpečuje aj reštaurovanie uvedených dokumentov.

Význam tejto knižnice deklaruje aj jej poslanie v oblasti garantovania prístupu k nehmotnému kultúrnemu dedičstvu. Slovenská národná knižnica týmto spôsobom zaručuje aj prístup k informáciám, pretože platná právna úprava jej ukladá povinnosť sprístupňovať knižničné fondy, archívne fondy, múzejné zbierkové predmety so vzťahom k dokumentácii vývoja slovenskej literatúry, knižnej kultúry a umenia, ako aj databázy z týchto oblastí. Uvedenými činnosťami uspokojuje predovšetkým kultúrne potreby občanov a súkromných osôb a napomáha celoživotnému vzdelávaniu, nezávislému utváraniu názorov a duchovnému rozvoju ľudí.

¹⁷⁴ K tomu bližšie pozri: Slovenská národná knižnica – o knižnici. (dostupné na: <http://www.snk.sk/?o-kniznici>; 25. septembra 2014, 18:36 hod.)

5.6. Právo na priaznivé životné prostredie

5.6.1. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ochrana životného prostredia

Zakladatelia Rady Európy sa zamerali predovšetkým na ochranu základných ľudských práv, občianskych a politických práv, čo sa odrazilo aj v obsahu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Základný katalóg ľudských práv v ňom obsiahnutých vychádza najmä z liberálnych koncepcií ľudských práv a tak *negarantuje samostatné právo na životné prostredie*.

Súdne precedensy štrasburských orgánov ochrany práva však postupne nepriamo *konštituovali právo* na životné prostredie ako základné ľudské právo, a to v kontexte s právami explicitne uvedenými v tejto medzinárodnej zmluve. Ide konkrétne o:

- právo na súkromie (čl. 8 Dohovoru),
- právo na pokojné užívanie majetku (čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru) ako práva na ochranu životného prostredia,
- právo na slobodu prejavu (čl. 10 Dohovoru) ako práva na informovanosť o stave životného prostredia,
- právo na súdnu ochranu (čl. 6 Dohovoru) ako práva obrátiť sa na vnútroštátny súd so žalobou vo veci ochrany životného prostredia.¹⁷⁵

Viaceré z rozhodnutí majú vysokú výpovednú hodnotu aj vo vzťahu k problematike výkonu verejnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie v rámci zmluvných štátov Dohovoru.

Podpore vnímania práva na priaznivé životné prostredie ako základného práva napomáha vo všeobecnosti aj vývoj v oblasti medzinárodného práva. Dôležitú úlohu tu zohráva predovšetkým *Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia* z roku 1998 (tzv. Aarhuský dohovor), ktorého zmluvnou stranou je aj Slovenská republika. Právne nástroje garantujúce ľudské práva, ako *revidovaná Európska sociálna charta*, sa interpretujú v tom zmysle, že obsahujú záväzky týkajúce sa ochrany životného prostredia; čl. 11 Charty o práve na ochranu zdravia bol interpretovaný Európskym výborom sociálnych práv tak, že garantuje právo na zdravé životné prostredie.

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva čoraz viac odzrkadľuje myšlienku, že ľudské práva a právo životného prostredia sa vzájomne posilňujú. Európsky súd pre ľudské práva pri vykonávaní svojich úloh uplatňuje evolučný prístup. Interpretácia práv a slobôd nie je pevne stanovená, ale môže brať do úvahy sociálny kontext a zmeny v spoločnosti. Dôsledkom toho je skutočnosť, že hoci právo na priaznivé životné prostredie nie je výslovne zahrnuté v Dohovore a ani v jeho protokoloch, judikatúra súdu ukázala zvyšujúce sa vedomie o prepojení medzi ochranou práv a slobôd jednotlivcov a životným prostredím.

Právo na život je chránené v čl. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Tento článok sa netýka iba smrti vyplývajúcej priamo z činnosti štátu, ale ustanovuje tiež *pozitívny záväzok* pre zmluvné štáty prijať príslušné *opatrenia na ochranu životov* tých, ktorí sa nachádzajú v rámci jeho jurisdikcie. Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva tento záväzok sa môže uplatňovať v kontexte *nebezpečných činností* (nukleárne testy,

¹⁷⁵ Pozri bližšie SVÁK, J. in: KOŠIČIAROVÁ, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina : Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 122.

činnosť chemických tovární s toxickými emisiami alebo skládky odpadov), bez ohľadu na to, či sú vykonávané verejno-mocenskými orgánmi alebo súkromnými spoločnosťami. *Rozsah predmetných záväzkov* orgánov závisí od faktorov, akými sú škodlivosť nebezpečných činností a predvídateľnosť rizika pre život.

Európsky súd pre ľudské práva poskytuje nepriamo ochranu právu na priaznivé životné prostredie, keď je dotknuté ľudské právo alebo základná sloboda sťažovateľa chránené Dohovorom. Kľúčovým je však *preukázanie príčinnej súvislosti* medzi environmentálnymi vplyvmi a porušením práva alebo slobody sťažovateľa chráneného Dohovorom.

V prípade *L. C. B. v. Spojené kráľovstvo*, rozsudok z 9. júna 1998, ods. 36 Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že nenastalo porušenie čl. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, nakoľko sťažovateľka narodená v roku 1966 nepreukázala príčinnú súvislosť medzi vystavením jej otca žiareniu počas služby v armáde počas nukleárných testov v 50-tych rokoch a jej leukémiou. Podľa súdu bolo jeho úlohou určiť, či štát urobil všetko, čo bolo možné od neho požadovať pre zabránenie tomu, aby bol život navrhovateľky nevyhnutne vystavený riziku. Mal za to, že od Spojeného kráľovstva by bolo možné požadovať konanie z vlastnej iniciatívy za účelom poradenstva jej rodičom a monitorovania jej zdravia, iba ak, na základe informácií dostupných pre štát v inkriminovanom čase, bolo pravdepodobné, že vystavenie jej otca žiareniu mohlo spôsobiť skutočné riziko na jej zdraví.

Na druhej strane Európsky súd pre ľudské práva zistil porušenie čl. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v prípade *Öneryildiz v. Turecko*, rozsudok z 30. novembra 2004 (Veľká komora), ods. 71. V tomto prípade nastala explózia na obecnom smetisku, ktorá zabila 39 ľudí, ktorí si nelegálne postavili obydlia okolo nej. Deväť členov sťažovateľovej rodiny zomrelo pri nehode. Hoci expertná správa upozorňovala orgány obce na nebezpečenstvo metánovej explózie dva roky pred nehodou, orgány nič nepodnikli. Súd zistil, že keďže orgány vedeli – alebo mali vedieť – že existovalo skutočné a bezprostredné riziko pre životy ľudí žijúcich blízko smetiska, mali povinnosť podľa čl. 2 prijať preventívne opatrenia na ochranu týchto ľudí. Súd tiež kritizoval orgány za neinformovanie osôb žijúcich v blízkosti smetiska, o rizikách, ktoré podstupovali tým, že tam žili.

Právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ako aj obydlia (čl. 8). Za súdny precedens, ktorým Európsky súd pre ľudské práva priznal právu na životné prostredie status práva chráneného Dohovorom, sa považuje rozhodnutie vo veci *Lopez Ostra v. Španielsko* (z roku 1994, č. 303-C).

Pani Lopez Ostra bývala v rodinnom dome v priemyselnom mestečku Lorca niekoľko stoviek metrov od jeho centra. Vo vzdialenosti 12 m od jej domu sprevádzkovala firma SACURSA spolupracujúca s magistrátom mesta skládku odpadu, ktorá sťažovateľku obťažovala nadmerným hlukom a zápachom. Nakoľko neuspela na vnútroštátnych súdoch, obrátila sa o pomoc do Štrasburgu. Súd vo svojom rozhodnutí konštatoval, že španielskej vláde sa nepodarilo zachovať spravodlivú rovnováhu medzi hospodárskym záujmom mesta (vyriešenie situácie s uskladňovaním odpadov) a súkromným záujmom sťažovateľky (vychádzajúcim z práva na ochranu súkromia, domovej slobody a práva na rodinný život) v neprospech pani Lopez Ostra, čím došlo k porušeniu čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.¹⁷⁶

¹⁷⁶ SVÁK, J. in KOŠIČIAROVÁ, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina : Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 122.

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že *závažné znečistenie životného prostredia* môže mať vplyv na blahobyt ľudí a brániť im v užívaní ich domovov v takom rozsahu, že ich práva podľa čl. 8 Dohovoru sú porušené.

Príkladom je prípad *Fadejeva v. Rusko (rozhodnutie z roku 2005 týkajúce sa sťažnosti č. 55723/00)*. Sťažovateľka namietala, že došlo k porušeniu čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z dôvodu nesplnenia záväzku štátu chrániť jej súkromný život a obydlie pred závažným ekologickým ohrozením v dôsledku priemyselných aktivít oceliarne, ktorá nebola vo vlastníctve štátu.

Európsky súd pre ľudské práva skúmal, či existoval skutočný zásah do súkromnej sféry jednotlivca a či tieto obtiaže dosiahli určitú úroveň závažnosti. Zistil, že po uplynutí podstatného časového obdobia koncentrácia rôznych toxických látok vo vzduchu v blízkosti domu sťažovateľky vážne prekročila bezpečnú úroveň a že zdravie sťažovateľky sa zhoršilo následkom dlhého vystavenia priemyselným emisiám z oceliarne. Na základe toho akceptoval, že skutočná ujma na zdraví sťažovateľky a jej blahobytu dosiahla úroveň dostatočnú, aby bolo možné použiť čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva právo na rešpektovanie obydliá nezahŕňa iba právo *vzťahujúce sa na skutočné fyzické okolie, ale tiež na pokojné užívanie tohto okolia*. Tohto dôvodu porušenia tohto práva sa nevyhnutne neobmedzujú iba na také zrejmé zásahy ako napríklad neoprávnený vstup do obydliá, ale môžu tiež vyplývať z nehmatateľných zdrojov, akými sú hluk, emisie, zápach.

Na druhej strane samotné zhoršenie stavu životného prostredia nemusí nevyhnutne znamenať porušenie čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Nepriaznivé účinky *musia dosiahnuť určitú úroveň*, ktorej zhodnotenie sa odvíja od všetkých okolností konkrétneho prípadu (posudzuje sa napr. intenzita a trvanie porušenia, jeho fyzické či mentálne vplyvy). Uvedený prístup sa markantne prejavil v prípade sťažností týkajúcich sa hluku z letísk vo veci *Rayner v. Spojené kráľovstvo* (rozhodnutie z roku 1986 týkajúce sa sťažnosti č. 9310/81)¹⁷⁷ a vo veci *Hatton a ostatní v. Spojené kráľovstvo* (rozhodnutie z roku 2001 týkajúce sa sťažnosti č. 36022/97).¹⁷⁸

Predmetom posudzovania zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva však nie je len miera únosnosti vplyvu emisií, ale aj samotné správanie orgánov verejnej moci, ktoré má zabrániť, prípadne znížiť na čo najnižšiu mieru možné vplyvy na životné prostredie.

V prípade *Moreno Gómez v. Španielsko*, rozsudok z 16. novembra 2004, ods. 53, ktorý sa týkal rušenia hlukom spôsobeným diskotékami a barmi, súd zistil porušenie čl. 8

¹⁷⁷ Predmetom sťažnosti boli lietadlá štartujúce a pristávajúce na londýnskom letisku Heathrow. Podľa názoru Európskej komisie pre ľudské práva Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezaručuje právo na tiché životné prostredie, čo však nevyučuje rešpektovanie súkromného života aj pri využívaní letiska. Štát totiž zodpovedá nielen za rešpektovanie, ale aj za ochranu práv poskytovaných podľa čl. 8 Dohovoru. Komisia zvažovala, či intenzita hluku a vibrácií presahuje úmernú mieru a či využívanie letiska napĺňa intenzitu obmedzujúcich ustanovení čl. 8 ods. 2 Európskeho dohovoru. Konštatovala, že využívanie letiska je v najvyššom záujme štátu nielen z pohľadu ekonomického, a že obmedzenie práv podľa čl. 8 Dohovoru je preto opodstatnené a v tomto prípade aj primerané vzhľadom na intenzitu hluku a vibrácií. Na základe toho Komisia sťažnosť zamietla.

¹⁷⁸ Súd vylúčil totožnosť tohoto prípadu s prípadom *Rayner v. Spojené kráľovstvo*, lebo predmetom tejto sťažnosti bol špecifický nočný hluk lietadiel (v predchádzajúcich sťažnostiach išlo o hluk lietadiel vo všeobecnosti) a pretože sťažovatelia kritizovali zvýšenie nočného hluku po opatreniach vlády vykonaných v roku 1993 za účelom zníženia nočného hluku lietadiel. Súd pri posudzovaní rovnováhy dvoch záujmov (zásah do súkromia bol verejnou mocou legitimizovaný záujmom na hospodárskom blahobytu krajiny) uviedol, že iba samotný odkaz na hospodársky blahobyt krajiny v takej citlivej oblasti akou je životné prostredie nestačí na to, aby prevážil nad inými záujmami. Opatrenia vlády nemohli predstavovať nevyhnutné opatrenia na ochranu postavenia sťažovateľov. Súd konštatoval, že týmto nedostatočným opatrením bolo porušené právo na súkromie podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Španielske orgány mali prijať opatrenia, aby udržali rušenie hlukom na rozumnej úrovni. Hoci prijali podzákonné normy na stanovenie maximálnych úrovní hluku a umožnili ukladanie pokút a iných opatrení tým, ktorí nerešpektovali tieto úrovne, nezaistili, aby boli tieto opatrenia riadne implementované. V tomto kontexte Európsky súd pre ľudské práva zdôraznil, že orgány by nemali iba prijať opatrenia zamerané na zabránenie porušenia životného prostredia, ale mali by tiež zabezpečiť, že tieto preventívne opatrenia sú implementované v praxi.

Na druhej strane z Dohovoru vyplýva, že povinnosť členského štátu neprijatť opatrenia, ktoré zasahujú do súkromného a rodinného života alebo obydlia, nie je absolútne. Preto v určitých situáciách môže byť zásah verejných orgánov akceptovateľný podľa Dohovoru. Musí však byť oprávnený.

Rozhodnutia orgánov verejnej moci (t. j. aj orgánov verejnej správy) musia sledovať *legitímny cieľ*, akým je hospodársky blahobyt krajiny alebo ochrana práv a slobôd iných. Okrem toho musia byť úmerné k sledovanému legitímnemu cieľu: za týmto účelom musí byť dosiahnutá spravodlivá rovnováha medzi záujmom jednotlivca a záujmom spoločenstva ako celku. Súd je oprávnený posúdiť, či orgány pristúpili k tomuto problému s náležitou starostlivosťou a zohľadnili všetky konkurujúce si záujmy.

V tomto kontexte Európsky súd pre ľudské práva *uznal ochranu životného prostredia za legitímny cieľ* ospravedlňujúci určité obmedzenia orgánmi verejnej správy vo vzťahu k právu osoby na rešpektovanie súkromného a rodinného života a obydlia¹⁷⁹.

Európsky súd pre ľudské práva v kontexte uplatnenia čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zdôraznil taktiež dôležitosť prístupu jednotlivcov k vnútroštátnym súdom v situácii, keď majú orgány verejnej správy rozhodnúť koncepčné environmentálne a hospodárske otázky. V rámci svojich rozhodovacích procesov by mali do úvahy práva a záujmy jednotlivcov, ktorých práva podľa čl. 8 Dohovoru môžu byť dotknuté. Ak títo jednotlivci zvažia, že ich záujmom nebola daná dostatočná váha v rámci rozhodovacieho procesu, mali by mať možnosť obrátiť sa na vnútroštátny súd.¹⁸⁰ Súd uznal, že právo prístupu na súd je súčasťou spravodlivého rozhodovacieho procesu vo veciach životného prostredia, požadovaného podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Právo na pokojné užívanie majetku (čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru). Dohovor v tretej vete čl. 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zakotvuje právo prijímať zákony, ktoré štáty považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom.

Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva všeobecný záujem na ochrane životného prostredia môže ospravedlniť určité obmedzenia práv jednotlivcov zo strany orgánov verejnej správy na pokojné užívanie majetku.¹⁸¹

Tieto obmedzenia by mali byť zákonné a proporcionálne vo vzťahu k sledovanému legitímnemu cieľu. Medzi *legitímne dôvody* takéhoto zásahu, podľa rozhodnutí štrasburských orgánov ochrany práva, patria „najmä otázky spojené s udeľovaním stavebných povolení, so

¹⁷⁹ V prípade Chapman v. Spojené kráľovstvo, rozsudok z 18. januára 2001 (Veľká komora) ods. 82 orgány verejnej správy odmietli umožniť sťažovateľke ostať v karaváne na pozemku, ktorý vlastnila z dôvodu, že tento pozemok sa nachádzal v oblasti, ktorá podľa platnej územnoplánovacej koncepcie boli za týmto účelom obydlia zakázané. Súd rozhodol, že hoci odmietnutie orgánov zasahovalo do práva sťažovateľky na rešpektovanie súkromného a rodinného života a obydlia (najmä kvôli jej životnému štýlu Rómky), sledovalo legitímny cieľ ochrany práv iných a bolo úmerné tomuto cieľu.

¹⁸⁰ Taşkın a ostatní v. Turecko, rozhodnutie z 29. januára 2004, „právna“ časť, ods. 116.

¹⁸¹ Pozri prípad Pine Valley Development Ltd a ostatní v. Írsko, rozsudok z 29. novembra 1991, ods. 57.

znižovaním hodnoty majetku v dôsledku rôznych konaní štátu, s núteným výkonom určitých činností spojených s užívaním majetku, resp. zákazom vykonávania určitých činností¹⁸².

Orgány verejnej správy môžu mať širokú možnosť voľnej úvahy pri rozhodovaní, ako opatrenia implementovať v súlade so všeobecným záujmom.¹⁸³ Vôľa štátu je v tomto smere autonómna. Štát má pomerne široký rozsah voľnej úvahy vo vzťahu k výberu prostriedkov, ako aj k posúdeniu, či dôsledky donútenia sú opodstatnené z hľadiska všeobecného záujmu. Je tomu tak preto, lebo v týchto prípadoch nedochádza k obmedzeniu žiadnej z obsahových zložiek vlastníckeho práva.

Opatrenia verejných orgánov však musia dodržiavať spravodlivú rovnováhu medzi existujúcimi záujmami.

Zásah nemá charakter *individuálny*, ale všeobecný v tom smere, že štát upravuje právo užívania majetku zákonom formou:

- povinností vlastníka veci,
- zákazov, alebo
- určenia záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva.

Kľúčovou otázkou je, či povinnosť vlastníka veci, zákaz alebo určenie záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva má za následok čiastočné obmedzenie niektorého z oprávnení vlastníka k veci alebo ich úplné obmedzenie, t. j. ich odňatie. Ak by mali za následok úplné obmedzenie, ochrana vlastníka by patrila pod režim druhej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.¹⁸⁴

Ochrana práva jednotlivca na pokojné užívanie majetku je – podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva – garantovaná vtedy, ak orgány verejnej správy zabezpečia určité štandardy životného prostredia. To znamená, že efektívny výkon tohto práva nezávisí výlučne len v plnení povinnosti orgánov nezasahovať do práva chráneného čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ale môže od nich vyžadovať, aby prijali pozitívne opatrenia na ochranu tohto práva. Taká povinnosť môže vzniknúť predovšetkým vo vzťahu k nebezpečným činnostiam.

Právo na spravodlivý proces a na prístup k súdu (čl. 6). Nie všetky štáty zakotvujú vo svojich právnych poriadkoch špeciálne právo na priaznivé životné prostredie.

Vo viacerých sporoch, ktoré mali vzťah k životnému prostrediu, sa preto sťažovatelia na Európskom súde pre ľudské práva dovoľávali ochrany svojho *práva na život, telesnú*

¹⁸² SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 922.

¹⁸³ V prípade *Fredin v. Švédsko*, rozsudok z 18. februára 1991, ods. 41 išlo o odňatie licencie na činnosť štrkoviska umiestneného na pozemku sťažovateľov na základe zákona o ochrane prírody. Súd zistil, že odňatie licencie síce zasahovalo do pokojného užívania majetku sťažovateľov, ale aj to, že existoval právny základ tohto rozhodnutia, ktorého účelom bol všeobecný záujem na ochrane životného prostredia. Súd podčiarkol, že sťažovatelia si boli vedomí možnosti orgánov rozhodnúť o odňatí licencie. Hoci orgány mali povinnosť brať do úvahy ich záujmy pri rozhodovaní o predĺžení licencie, čo robili každých desať rokov, toto nemuselo zakladať legitímne očakávanie na strane sťažovateľov pokračovať v ťažbe počas dlhšieho časového obdobia. Navyše sťažovateľom bolo udelené trojročné obdobie za účelom ukončenia ťažby, ktoré bolo následne predĺžené na ich žiadosť o jedenásť mesiacov. Súd uzavrel, že odňatie nebolo neúmerne sledovanému legitímnemu cieľu, t. j. ochrane životného prostredia, a preto čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru nebol porušený.

¹⁸⁴ Ako príklad v tomto smere možno uviesť vec *Alatulkkila a ostatní v. Fínsko* (rozhodnutie z 28. júla 2005 týkajúce sa sťažnosti č. 33538/96), ktorý sa týkal zákazu lovu rýb. Predmetný zásah zo strany štátu však nezbavil sťažovateľov úplne práva rybolovu v určených vodných plochách. Rybári, ktorých sa zákaz rybolovu dotkol, získali odškodnenie za svoje finančné straty. Európsky súd pre ľudské práva preto rozhodol, že kontrola využívania vodných plôch bola v súlade s požiadavkami čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru. In: SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 928.

integritu alebo majetok. V týchto prípadoch sa najmarkantnejšie prejavila dôležitosť preukázania príčinnej súvislosti medzi stavom životného prostredia a zásahom do hodnôt explicitne chránených Dohovorom. Ak sa im to podarilo, mali priznané právo prístupu na súd so všetkými zárukami podľa čl. 6 Dohovoru. Vzhľadom na znenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, podľa ktorého „každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený“, pre priznanie tohto práva je dôležité, aby predmet sporu mal charakter občianskeho práva.

V prípade *Zander v. Švédsko* (rozhodnutie z roku 1993) Európsky súd pre ľudské práva, že právo, ktoré bolo predmetom sporu má charakter „občianskeho práva“. V spore šlo o ochranu majiteľov pozemkov proti znečisteniu vody v ich studniach. Keďže sťažovatelia nemali podľa vnútroštátneho práva možnosť preskúmania rozhodnutia vlády súdom, Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že ods. 1 čl. 6 Dohovoru je aplikovateľný na prípad sťažovateľov. Aj v iných prípadoch „práva“ jednotlivcov stavať alebo zveľaďovať svoj pozemok, alebo chrániť peňažnú hodnotu svojho pozemku namietaním proti stavbám na susednom pozemku, považoval za „občianske práva“ pre účely čl. 6 Dohovoru.¹⁸⁵

Pre úspešnosť sťažovateľa je však dôležité nielen to, aby stavom životného prostredia bolo dotknuté jeho „občianske právo“ chránené Dohovorom. Európsky súd pre ľudské práva skúma aj to, či existuje dostatočné priame prepojenie medzi príslušným problémom životného prostredia a uplatňovaným občianskym právom; iba nepatrné vzťahy alebo vzdialené následky nepostačujú. V prípade závažného, osobitného a hroziaceho environmentálneho rizika sa možno dovolávať čl. 6 Dohovoru, ak nebezpečenstvo dosiahne stupeň pravdepodobnosti, ktorý spôsobuje, že výsledok konania je priamo rozhodujúci pre práva dotknutých jednotlivcov.

Príkladmi týkajúcimi sa práva obrátiť sa na vnútroštátny súd so žalobou vo veci životného prostredia na základe čl. 6 ods. 1 Dohovoru sú rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Balmer-Schafrothová a ostatní v. Švajčiarsko* (rozhodnutie z 26. augusta 1997) a vo veci *Athanassoglou a ostatní v. Švajčiarsko*.

V oboch prípadoch sťažovatelia neuspeli, nakoľko nepreukázali priamu súvislosť medzi podmienkami na činnosť elektrárne a právom na ochranu svojej telesnej integrity (činnosť elektrárne ich osobne vystavila nebezpečenstvu, ktoré nebolo iba závažné, ale aj špecifické a bezprostredne hroziace). V prípade *Athanassoglou a ostatní v. Švajčiarsko* navyše sťažovatelia nenamietali špecifické a bezprostredné nebezpečenstvo vo vzťahu k nim osobne, ako všeobecné nebezpečenstvo vo vzťahu ku všetkým nukleárnym elektrárnám. Európsky súd pre ľudské práva vyjadril názor, že je vecou každého zmluvného štátu, aby rozhodol, ako čo najlepšie upraviť využívanie jadrovej energie. V tomto prípade sa nerozhodovalo o spore týkajúcom sa občianskych práv – napríklad práva na život, na fyzickú integritu a na pokojné užívanie majetku – ktoré švajčiarsky právny poriadok každému zo sťažovateľov priznáva. Z tohto dôvodu vyslovil, že čl. 6 ods. 1 Dohovoru nebol na tento prípad aplikovateľný.¹⁸⁶

Osobitným problémom je právo záujmových združení na ochranu životného prostredia na prístup k vnútroštátnym súdom podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

¹⁸⁵ Pozri vec *Allan Jacobsson v. Švédsko* (č. 1), rozsudok z 19. februára 1998, ods. 42; *Ortenberg v. Rakúsko*, rozsudok z 25. novembra 1994, ods. 28.

¹⁸⁶ SVÁK, J. in: KOŠIČIAROVÁ, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina : Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 129.

Vo veci Gorraiz Lizarraga a ostatní v. Španielsko, rozsudok z 27. apríla 2004, ods. 46 a 47, Európsky súd pre ľudské práva zaujal stanovisko, že záujmové združenia „oprávnené začínať konania podľa národných právnych systémov za účelom obrany záujmov svojich členov, sa môžu dovolávať práva prístupu na súd, keď sa snažia brániť hospodárske záujmy svojich členov (t. j. ich osobný majetok a životný štýl). Nevyhnutne však nemajú právo prístupu na súd v tom prípade, keď iba obraňujú široký verejný záujem.“¹⁸⁷

Podľa judikatúry Súdu sa môžu environmentálne združenia dovolávať práva prístupu na súd, ak konanie vo veci „občianskych práv“ patrí pod pôsobnosť čl. 6 ods. 1 Dohovoru a ide nad všeobecný verejný záujem na ochrane životného prostredia.¹⁸⁸

5.6.2. Právo na prístup k súdu – právny prostriedok ochrany práva na priaznivé životné prostredie

Slovenská republika ako zmluvná strana *Dohovoru EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia* prijatého v Aarhuse dňa 25. júna 1998 na seba prevzala medzinárodné záväzky vyplývajúce z jeho obsahu – zaručiť právo na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v rámci ochrany životného prostredia. Za týmto účelom je povinná prijať nevyhnutné legislatívne, administratívne a iné opatrenia, vrátane opatrení na dosiahnutie súladu ustanovení tohto dohovoru, rovnako ako riadne vykonávacie opatrenia (čl. 3 ods. 1).¹⁸⁹

Národná rada Slovenskej republiky svojím uznesením č. 1840 z 23. septembra 2005 vyslovila súhlas s pristúpením Slovenskej republiky k tomuto dohovoru a súčasne rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá má prednosť pred zákonmi.

Za vykonanie medzinárodného záväzku Slovenskej republiky vyplývajúceho z čl. 9 tzv. Aarhuského dohovoru sa považovali ustanovenia slovenskej vnútroštátnej právnej úpravy, ktoré priznávali záujmovým združeniam na ochranu životného prostredia v určitých konaniach postavenie účastníkov konania v zmysle § 14 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Bola to pre ne významná právna pozícia, nakoľko záujmové združenia, ktoré spĺňali požiadavky ustanovené zákonom, disponovali rovnakými procesnými právami v konaniach o povolení činností zaťažujúcich

¹⁸⁷ Gorraiz Lizarraga a ostatní v. Španielsko, rozsudok z 27. apríla 2004, ods. 46 a 47.

¹⁸⁸ Bližšie k problematike pozri wwwold.justice.sk/dwn/h03/hrenvman.rtf.

¹⁸⁹ Problematike *prístupu k spravodlivosti* sa venuje čl. 9 tohto dohovoru. Jeho *odsek 1* formuluje záväzok zmluvných strán v rámci ich vnútroštátneho práva zabezpečiť, aby žiadateľ o informáciu o životnom prostredí mal „prístup k procesu preskúmania pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným zákonom“.

Podľa *odseku 2* toho istého článku „každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva, zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti a) majúci dostatočný záujem, alebo alternatívne b) ak pretrváva porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúceho článku 6, a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru“.

Podľa *odseku 3* tohto článku „naviac, bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každý Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správnejmu alebo súdnejmu konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.“

životné prostredie ako žiadateľ o vydanie povolenia na takúto činnosť. K týmto ich zákonným procesným právam patrilo aj právo podať žalobu proti právoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu na súd.

Súdna judikatúra v Slovenskej republike a v Českej republike vzhľadom na platnú zákonnú úpravu procesného postupu v rámci správneho súdnictva (Občiansky súdny poriadok a Soudní řád správní), ktorá je – v súlade s ústavnou úpravou – založená na koncepcii ochrany subjektívnych práv osôb, ustálila, že záujmové združenia nie sú v takýchto konaniach nositeľmi hmotných práv. Vo svojich žalobách môžu preto na súde úspešne namietat' nezákonnosť rozhodnutí správnych orgánov, avšak len potiaľ, ak tvrdia, že v konaní boli ukrátené na svojich procesných právach.

Rozsudky (napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu 7 A 139/2001-67 zo dňa 29. júla 2004, Vrchného súdu v Prahe zo dňa 17. mája 1999 č. 6 A 95/94) považovali ekologické iniciatívy za entity, ktoré bez ďalšieho na vlastných subjektívnych právach rozhodovaním orgánov verejnej správy o projektoch ovplyvňujúcich životné prostredie nie sú dotknuté.

Verejný záujem na urýchlení výstavby diaľnic, ktorý presadzovala vláda Slovenskej republiky, viedol v roku 2007 k tomu, že Národná rada Slovenskej republiky schválila zákony, ktorými sa novelizovala vtedajšia platná právna úprava. Jedným z týchto zákonov bol zákon č. 454/2007 Z. z., ktorý novelizoval zákon o ochrane prírody a krajiny. Na základe neho s účinnosťou od 1. decembra 2007 záujmové združenia stratili v správnom konaní o udeľovaní výnimiek z ochrany druhov alebo území postavenie účastníkov konania, a stali sa z nich zúčastnené osoby podľa § 15a zákona č. 71/1967 Zb.

V novej situácii sa záujmové združenie L. Z. V. začalo domáhať postavenia účastníka konania v konaniach, ktorých predmetom bolo podľa zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov povolenie výnimiek z podmienok ochrany chránených živočíchov – medveďov hnedých.

Záujmové združenie L. Z. V. proti rozhodnutiam správnych orgánov, ktoré im odmietli priznať postavenie účastníkov konania podľa zákona č. 543/2002 Z. z., podalo žaloby na súd. Tvrdilo, že vydané rozhodnutia sú v rozpore s Aarhuským dohovorom. Poukazovalo na to, že v dôsledku platnej zákonnej úpravy nemá ako člen zainteresovanej verejnosti podľa čl. 9 ods. 2 tejto medzinárodnej zmluvy *právo na prístup k súdu*. Prednosť tejto medzinárodnej zmluvy pred zákonmi nemôže znamenať, že pokiaľ zákony Slovenskej republiky práva zaručené dohovorom neumožňujú realizovať, subjekty ktorým sú tieto práva zaručené takouto zmluvou, ich nemajú právo uplatňovať. Ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov je potrebné vykladať tak, aby práva a slobody priznané takýmito zmluvami mohli byť uplatňované.

Krajské súdey v predmetnej veci nerozhodovali jednotne.

Krajský súd v Banskej Bystrici svojím rozsudkom 23S/115/2008-59 rozhodol v prospech žalobcu a vec vrátil správne mu orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie. Súd sa stotožnil s názorom záujmového združenia v tom smere, že tzv. Aarhuský dohovor je medzinárodnou zmluvou v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá *má prednosť pred zákonmi a je priamo aplikovateľná*. V odôvodnení svojho rozsudku vyslovil názor, že dohovor zabezpečuje verejnosti konkrétne procesné právo, nie žiadne abstraktné alebo nekonkretizované právo. Krajský súd v B. B. vyslovil v odôvodnení svojho rozsudku názor, že takéto konkrétne procesné právo vyjadrené v medzinárodnej zmluve je vyjadrené presne a konkrétne a, bez ohľadu na novelu zákona, je potrebné ho rešpektovať a uprednostňovať pred zákonom.

Krajský súd v Bratislave v rovnakej veci rozhodol opačne a žalobu záujmového združenia zamietol (rozsudok 4S 84/2008-72). I vzhľadom na znenie čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru

rozhodol, že čl. 9 tejto medzinárodnej zmluvy ako celok je aplikovateľný až prostredníctvom úpravy vnútroštátneho práva. I keď súd uznal, že Aarhuský dohovor má prednosť pred vnútroštátnymi zákonmi podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, rozhodol, že čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemožno priznať priamy účinok.¹⁹⁰

V situácii, keď k júnu 2009 bolo na Najvyšší súd Slovenskej republiky podaných 120 odvolaní záujmového združenia L. Z. V., ktorým sa domáhalo zrušenia zamietavých rozhodnutí krajských súdov vo veci priznania jeho práva na prístup k súdom, a Najvyšší súd Slovenskej republiky už potvrdil 50 takýchto zamietavých prvostupňových rozhodnutí súdov, Najvyšší súd Slovenskej republiky sa rozhodol prerušiť konanie a predložiť Európskemu súdnemu dvoru predbežné otázky podľa čl. 234 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva na rozhodnutie. Týkali sa možnosti priznať priamy účinok Aarhuskému dohovoru v situácii, keď Európska únia po tom, ako pristúpila k tejto medzinárodnej zmluve, nevydala predpis vykonávajúci uvedenú zmluvu pre podmienky komunitárneho práva, a možnosti priznať priamy účinok čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, po tom, čo sa stal súčasťou komunitárneho práva, v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdneho dvora.

Súdny dvor Európskej únie vzal pri svojom rozhodovaní do úvahy nielen charakter Aarhuského dohovoru, ale aj podstatu a zmysel ustanovenia čl. 12 ods. 1 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; mim. vyd. 15/002, s. 102), podľa ktorej „*členské štáty prijímú potrebné opatrenia na vytvorenie systému prísnej ochrany živočíšnych druhov uvedených v prílohe IV písm. a) v prostredí ich prirodzeného pohybu*“ a skutočnosť, že medveď hnedý (*Ursus arctos*) patrí podľa prílohy IV písm. a) smernice k živočíšnym druhom, ktoré sú predmetom záujmu Spoločenstva a vyžadujú prísnu ochranu.

Predmetom jeho skúmania sa stala otázka, či jednotlivci a najmä združenia na ochranu životného prostredia, keď chcú napadnúť rozhodnutie udeľujúce výnimku z takého režimu ochrany životného prostredia, ktorý zaviedla smernica o biotopoch, môžu vyvodit' svoju aktívnu legitímáciu z práva Únie.

Súdny dvor rozhodol, že na spor vo veci samej v situácii, keď sa združenie na ochranu životného prostredia domáha účasti v správnom konaní týkajúcom sa poskytnutia výnimky z režimu ochrany takých druhov ako medveď hnedý, ktorý je druhom uvedeným v prílohe IV bode a) smernice o biotopoch a podľa čl. 12 smernice podlieha prísnej ochrane, sa vzťahuje právo Únie.

I keď konštatoval, že ustanovenia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru neobsahujú žiadnu jasnú a presnú povinnosť takej povahy, že by sa ňou priamo musela riadiť právna situácia jednotlivcov, t. j. stotožnil sa s názorom slovenských súdov, že tieto ustanovenia nemajú priamy účinok, súčasne pripomenul základné pravidlo dôležité pre vymožitelnosť práv garantovaných právom Európskej únie, a to že „procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, nesmú byť menej výhodné ako procesné podmienky týkajúce sa podobných žalôb vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie) a nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právny poriadok Únie (zásada efektivity)“. Tomu musí zodpovedať aj interpretácia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (rozsudok 5Sžp/41/20009) na základe rozsudku súdneho dvora C-240/09 priznal L. Z. V. postavenie účastníka správneho konania v situácii,

¹⁹⁰ Bližšie k tomu pozri KOŠIČIAROVÁ, S.: Wdrażanie konwencji z Aarhus w Republice Słowackiej. In: Ochrona środowiska. [Roč. 15], nr. 4 (58) (2009), s. 2 – 14.

keď toto právo z platnej vnútroštátnej úpravy združeniu nevyplývalo. Svoj rozsudok odôvodnil nevyhnutnosťou vziať na vedomie záväzky vyvolané pristúpením Slovenskej republiky k Aarhuskému dohovoru v spojení s rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie č. C-240/09. Argumentoval takým výkladom procesného práva, ktorým sa v čo najväčšej možnej miere zohľadnia ciele Aarhuského dohovoru, ako aj cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných komunitárnym právom. Zdôraznil, že bez ohľadu na procesné označenie osoby v konaní je základným kritériom pre posúdenie účasti predovšetkým vplyv účinkov postupu orgánu štátnej moci alebo jeho rozhodnutia na základné práva, ktoré má takáto osoba zaručené v Ústave Slovenskej republiky alebo prostredníctvom medzinárodnej zmluvy.

Rozhodnutie Súdneho dvora (C-240/09) v podmienkach Slovenskej republiky predstavovalo prielom v nazeraní na problematiku presaditeľnosti práv osôb (záujmových združení na ochranu životného prostredia), pokiaľ ide o *prístup k súdom vo veciach upravených právom Európskej únie*. Výrazne posunulo hranice v nazeraní právnej teórie a praxe na význam inštitútu účinku medzinárodných dohovorov vo vzťahu k vnútroštátnemu poriadku členského štátu Európskej únie. Vyplýva z neho, že nie je právne relevantné, či ustanovenie medzinárodného dohovoru má alebo nemá priamy účinok. Aj v situácii, keď medzinárodná zmluva nemá priamy účinok, práva ňou zaručené sa majú v praxi presadzovať, v súlade s cieľmi existujúcej platnej úpravy práva Európskej únie.¹⁹¹

Uvedený konkrétny prípad však nevyriešil generálny problém presaditeľnosti práva na prístup k spravodlivosti vo veciach ochrany životného prostredia v rámci správneho súdnictva. Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov) vychádzal z dikcie čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa nej „každý kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak“. V takejto situácii aktívnu procesnú legitimáciu na podanie návrhu (žaloby), má *de lege lata* len:

- fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu (§ 247 ods. 1),
- prokurátor, ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora a za podmienok uvedených v tomto zákone (§ 35 ods. 1).

V prvom prípade ide o osobu, ktorá je oprávnená domáhať sa ochrany svojich verejných subjektívnych práv, v druhom prípade ide o orgán, ktorý je tak oprávnený domáhať sa odstránenia nezákonnosti vo verejnom záujme.

S účinnosťou od 1. júla 2016 nahradí Občiansky súdny poriadok nový zákon – Správny súdny poriadok (zákon č. 162/2015 Z. z.). Zdá sa, že slovenský zákonodarca konečne prejavil úprimnú snahu odstrániť medzery v právnej úprave práva *zainteresovanej verejnosti* na prístup k spravodlivosti vyhláseného Aarhuským dohovorem bez toho, aby tým boli dotknuté požiadavky čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa § 6 ods. 1 Správneho súdneho poriadku správne súdy v správnom súdnictve budú preskúmať na základe procesnoprávných návrhov, ktoré zákon nazýva žalobami, zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných

¹⁹¹ Bližšie k tomu pozri KOŠIČAROVÁ, S.: Dostęp do sadów w sprawach ochrony przyrody w Słowacji. In: LISICKA, H. – LISOWSKA, A.: Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygnięcia. Wrocław : Wydawnictwo prawa ochrony środowiska 2012, s. 136 – 143.

zásahov orgánov verejnej správy, poskytovať ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodovať v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Žaloba je v predmetnom zákone vymedzená ako procesný úkon, ktorým:

- a) fyzická osoba alebo právnická osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu,
- b) prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie chrániť zákonnosť (ak jeho opatreniam podľa osobitného predpisu nebolo vyhovené), alebo generálny prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie podľa osobitného predpisu,
- c) zainteresovaná verejnosť uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.

Aktívnu procesnú legitimáciu na podanie správnej žaloby má teda okrem žalobcu, prokurátora a opomenutého účastníka administratívneho konania zainteresovaná verejnosť. Tým prvý raz v histórii správneho súdnictva zákon právo na podanie žaloby špeciálne priznáva právnomu subjektu, ktorý nazýva – v súlade s terminológiou Aarhuského dohovoru – zainteresovanou verejnosťou.

Zákonodarca nezaradil zainteresovanú verejnosť do kategórie žalobcu, ktorého definuje v § 61 písm. a) ako fyzickú osobu alebo právnickú osobu uplatňujúcu právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu. Považuje ju za osobitnú kategóriu aktívne procesne legitimovaného subjektu, ktorý uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.

Bude zaujímavé sledovať, ako sa správne súdy od 1. júla 2016 vysporiadajú v rámci výkladu práva na prístup k spravodlivosti tých záujmových združení na ochranu životného prostredia, ktoré už *de lege lata* majú procesnoprávne postavenie účastníkov správneho konania, avšak osobitný zákon ich explicitne neoznačuje za súčasť dotknutej ani zainteresovanej verejnosti.¹⁹² Môžeme vysloviť len presvedčenie, že súdy sa neuchýlia k formálnemu výkladu Správneho súdneho poriadku, ale k jeho materiálnemu chápaniu, čím preklenú nedôslednosť zákonodarcu, ktorý nezohľadňuje platnú právnu úpravu vo všetkých súvislostiach.

5.6.3. Ústavnoprávne aspekty starostlivosti o životné prostredie

Ústava Slovenskej republiky obsahuje viaceré ustanovenia, ktoré sú východiskom pre zákonnú a podzákonnú právnu reguláciu starostlivosti o životné prostredie.

Tieto ustanovenia možno podľa predmetu ich úpravy rozčleniť do troch skupín. Ide o ustanovenia týkajúce sa:

- a) postavenia občana Slovenskej republiky,
- b) vymedzenia starostlivosti o životné prostredie ako jednej z funkcií štátu,
- c) hospodárskych základov štátu.

Ústavnoprávna regulácia postavenia občana Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky upravuje v šiestom oddiele druhej hlavy dve ústavné práva – právo na ochranu životného prostredia a právo na ochranu kultúrneho dedičstva. Ústavné právo na ochranu životného prostredia pritom zahŕňa právo na priaznivé životné prostredie (čl. 44) a právo na informácie o životnom prostredí (čl. 45).¹⁹³

¹⁹² Pozri § 34 ods. 2 zákona č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov v znení neskorších predpisov.

¹⁹³ KOŠIČIAROVÁ, S. in KOŠIČIAROVÁ, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina : Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 51 a nasl.

Ide o základné práva (čl. 12 ods. 1), pri obmedzení ktorých sa uplatnia pravidlá zakotvené v čl. 13 ústavy. Sú zaručené všetkým (čl. 52 ods. 2 a 3) na základe princípu rovnosti (čl. 12 ods. 2). Domáhať sa ich však možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú (čl. 51 ods. 1).

Systémové zaradenie predmetných práv do samostatného oddielu vyjadruje, že životné prostredie a kultúrne dedičstvo predstavujú dve osobitné hodnoty, ktorým **ústavodarca** priznáva ochranu. Právo na ochranu kultúrneho dedičstva a životného prostredia preto nemožno napríklad zaradiť medzi hospodárske a sociálne práva.

Podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky *každý má právo na priaznivé životné prostredie*.

Subjektom práva na priaznivé životné prostredie je každý, t. j. nielen štátny občan Slovenskej republiky, ale aj cudzinci a osoby bez štátnej príslušnosti.

Nositelom tohto subjektívneho práva verejnoprávnej povahy je len fyzická osoba, nie právnická osoba. Takéto stanovisko zaujal Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení svojho uznesenia vo veci sťažovateľa, ktorým bola právnická osoba namietajúca porušenie svojho základného práva podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení so základným právom podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (pozri napr. III. ÚS 93/08-31 zo dňa 1. apríla 2008). Podľa neho aj keď „čl. 127 ústavy výslovne umožňuje právnickým osobám podávať sťažnosť, z povahy niektorých základných správ a slobôd vyplýva, že právnické osoby nemôžu byť ich nositeľom. Týka sa to aj označeného základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, ktorého subjektom je iba fyzická osoba.“ Ústavný súd Slovenskej republiky pritom vychádzal z názoru, že „toto základné právo je úzko späté s výsledkami vedecko-technického rozvoja, ich dopadu na životné prostredie, ako aj s požiadavkami človeka na dôstojný život. Logickým výkladom, hlavne použitím jednej zo smerníc logického výkladu, podľa ktorej právne normy sú určené ľuďom, a to treba mať na pamäti (*omne ius hominum causa constitutum*), možno jednoznačne dospieť k záveru, že subjektom základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy je každá fyzická osoba a zo zrejmých dôvodov sa ho nemôže domáhať právnická osoba, keďže stav a úroveň životného prostredia jednoznačne determinuje kvalitu ľudského života, teda kvalitu života človeka.“ (III. ÚS 100/08-32 zo dňa 1. apríla 2008).

Obsah práva na priaznivé životné prostredie Ústava Slovenskej republiky nevymedzuje.

Pri interpretácii obsahu tohto základného práva tak zohráva dôležitú úlohu:

- cieľ právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie,
- právny výklad pojmu životného prostredia,
- interpretácia prívlastku priaznivé životné prostredie.

Cieľom právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie je dosiahnuť trvalo udržateľný rozvoj (§ 6 zákona č. 17/1992 Zb.).

Z tohto hľadiska možno ústavné právo na priaznivé životné prostredie vymedziť ako právo osoby žiť v životnom prostredí, ktoré umožňuje uspokojovať jej základné životné potreby a využívať ho vo svoj prospech tak, aby sa neznižovala rozmanitosť prírody a zachovali prirodzené funkcie ekosystémov.¹⁹⁴

Obsah a rozsah ústavného práva na priaznivé životné prostredie je nepriamo vyjadrený aj prostredníctvom:

¹⁹⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. in ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 325.

– ďalších odsekov čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré zakotvujú povinnosť každého chrániť a zveľaďovať životné prostredie, zákaz ohrozovania a poškodzovania životného prostredia ako aj povinnosť štátu zabezpečovať starostlivosť o životné prostredie, a – ďalších ustanovení ústavy upravujúcich medze výkonu iných ústavných práv v záujme zabezpečenia ochrany životného prostredia (pozri čl. 20 ods. 3 a čl. 23 ods. 3 ústavy).

Ústava Slovenskej republiky zakotvuje predovšetkým základné práva a slobody. Zakotvenie povinností osôb je výnimočnou záležitosťou (pozri napr. čl. 25 ods. 1).

Podľa čl. 44 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie. Povinnosti v tejto oblasti majú nielen fyzické, ale aj právnické osoby.

Ochrana životného prostredia predstavuje správanie osoby smerujúce k udržaniu priaznivého životného prostredia. Zveľaďovanie životného prostredia je ústavný pojem a preto by mal mať prednosť pred zákonným synonymickým pojmom tvorba životného prostredia. Označuje sa ním správanie osoby, ktorého cieľom je dosiahnuť zamýšľaný spoločenský alebo hospodársky efekt.

Keďže zákonná úprava tvorby životného prostredia spočíva predovšetkým na dispozitívnych a imperfektných právnych normách, je potrebné generálnu ústavnoprávnu povinnosť zveľaďovať životné prostredie považovať za ústavnoprávny príkaz vyjadrujúci nutnosť určitého spôsobu správania osôb. Platná zákonná úprava však negarantuje právnu vynútiteľnosť takéhoto želateľného správania osoby a ani by to nebolo – podľa nášho názoru – vhodné. Vynútiteľnosť povinností osôb je zákonmi zabezpečená len v rámci ochrany životného prostredia.

Podľa čl. 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie. „Uvedené zákazy sú zároveň komplementárnym vyjadrením povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie, ktorá je ustanovená v čl. 44 ods. 2 ústavy“ (odôvodnenie nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 22/06-81 zo dňa 1. októbra 2008).

Ohrozovanie a poškodzovanie životného prostredia je tak z ústavnoprávneho hľadiska protiprávnym správaním.

Slová „nad mieru ustanovenú zákonom“ treba vykladať tak, že len zákon, a nie všeobecne záväzný právny predpis nižšej právnej sily, smie zakotviť zákaz ohrozovania a poškodzovania, resp. vymedziť skutkové podstaty deliktov ohrozovania a poškodzovania životného prostredia.

Napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky vyhlasuje samostatné právo na priaznivé životné prostredie, jeho vymožitelnosť sa odvíja od platnej zákonnej úpravy. Je to podmienené tým, že podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sa práva na priaznivé životné prostredie rovnako ako práva na informácie o životnom prostredí možno domáhať len v medziach zákonov vykonávajúcich ustanovenia čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky.¹⁹⁵ Vzhľadom k tomu, že žiadny zákon neupravuje hmotnoprávny rozmer základného práva na priaznivé životné prostredie (výnimkou sú zákony upravujúce právo na prístup k informáciám o životnom prostredí), je problematické dovolávať sa ho nielen v súvislosti s činnosťou verejnej správy, ale aj na súde. Úspech vo veci môže mať žalobca len vtedy, ak namieta jeho porušenie v spojitosti s iným svojím základným právom garantovaným Ústavou Slovenskej republiky.

Starostlivosť o životné prostredie ako funkcia štátu. Podľa čl. 44 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu

¹⁹⁵ Bližšie k tomu KOŠŤIAROVÁ, S.: Ústavné právo na priaznivé životné prostredie – forma bez obsahu? In: Justičná revue. ISSN 1335-6461. Roč. 53, č. 10 (2001), s. 1 000 – 1 008.

a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.

Štát má ústavou uloženú povinnosť zabezpečovať úlohy v rámci starostlivosti o životné prostredie. Ide o zakotvenie tzv. pozitívneho záväzku štátu v tejto oblasti.

Štát by mal v rámci nej vyvíjať aktivitu, ktorej obsah a ciele určuje ústava.

Plnenie úloh, ktoré má celospoločenský význam, trvalý a systematický charakter, predstavuje jednu z funkcií štátu. Ústavnoprávny príkaz vylučuje, aby subjekt povinnosti rezignoval na plnenie činností v tejto oblasti, ktoré majú verejno-mocenský charakter.

Realizácia úloh ustanovených v čl. 44 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky sa deje vo verejnom záujme. V praxi je inštitucionálne zabezpečená činnosťou štátnych orgánov. Tie majú v tejto oblasti kompetenciu vymedzenú platnými zákonmi, aj predpismi vydanými na základe a v medziach zákonného splnomocnenia.

Ústavný súd Slovenskej republiky zaujal stanovisko, že nie je vylúčené, aby úlohy v oblasti starostlivosti o životné prostredie zabezpečovali na základe realizácie pozitívneho záväzku štátu aj iné subjekty (pozri odôvodnenie nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 3/03-189 zo dňa 28. januára 2009). Zákon môže zveriť plnenie takýchto úloh aj iným subjektom (napr. obciam ako nositeľom výkonu verejnej moci).

Dbať o šetrné využívanie prírodných zdrojov znamená zabezpečiť ich účelné, hospodárne a trvalo udržateľné využívanie.

Úlohou právnej úpravy je tak garantovať, aby sa osoby správali k prírodným zdrojom na základe zváženía, na aký účel sa príslušný zdroj (jeho časť) môže najlepšie použiť, s prihliadnutím na možné dôsledky tohto spôsobu využitia.

Ekologická rovnováha znamená schopnosť ekosystému vrátiť sa pôsobením vlastných vnútorných mechanizmov k dynamickej rovnováhe.

Účinná starostlivosť o životné prostredie je taká, ktorá reálne zabezpečuje cieľ sledovaný v tejto oblasti.

Ochranou určených druhov voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov sa podľa zákonnej úpravy rozumie ochrana chránených druhov.

Právo na priaznivé životné prostredie ako ústavnoprávny limit iného ústavou zaručeného práva alebo slobody. I v prípade práva na priaznivé životné prostredie sa uplatňuje pravidlo, že „všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, kým uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody“ (PL. ÚS 7/96).

Uvedenú požiadavku v podobe generálneho zákazu nespôsobovať nepriaznivý následok využívaním vlastníckeho práva vyjadruje čl. 11 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd nasledovne: „*Vlastníctví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“

Rovnakú dikciu používa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky: *výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.* Predmetné ustanovenie je vyjadrením všeobecného pravidla vyplývajúceho z čl. 44 ods. 3 ústavy. Podľa neho výkon žiadneho práva nemôže zbaviť osobu jej právnej zodpovednosti, ak privedila vznik nebezpečenstva zhoršenia stavu hodnoty chránenej podľa čl. 44 ods. 3 (ohrozenie) alebo faktické zhoršenie jej stavu (poškodenie).¹⁹⁶

¹⁹⁶ KOŠIČIAROVÁ, S. in: ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 327.

Ochrana prírody je verejným záujmom, ktorý umožňuje na vymedzených územiach obmedziť ústavou zaručenú slobodu pohybu a pobytu (pozri čl. 23 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). Z právno-teoretického hľadiska je ochrana prírody súčasťou ochrany životného prostredia. Ústava Slovenskej republiky však tieto pojmy kladie na rovnakú úroveň, zrejme v snahe ústavodarcu zvýrazniť špecifickosť cieľov ochrany prírody.

Citovaným ustanovením čl. 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky nie je dotknuté právo štátu prijímať zákony nevyhnutné na úpravu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom.

Takáto možnosť vyplýva aj z tretej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorej štáty majú právo prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom.

Zásah štátu do práva na pokojné užívanie majetku je prípustný, ak má oporu v zákone, sleduje účel zákonnej úpravy a je primeraný.

Medzi legitímne dôvody takéhoto zásahu, podľa rozhodnutí štrasburských orgánov ochrany práva, patria „najmä otázky spojené s udeľovaním stavebných povolení, so znižovaním hodnoty majetku v dôsledku rôznych konaní štátu, s núteným výkonom určitých činností spojených s užívaním majetku, resp. zákazom vykonávania určitých činností“.¹⁹⁷

Vôľa štátu je v tomto smere autonómna. Štát má pomerne široký rozsah voľnej úvahy vo vzťahu k výberu prostriedkov, ako aj k posúdeniu, či dôsledky donútenia sú opodstatnené z hľadiska všeobecného záujmu. Je tomu tak preto, lebo v týchto prípadoch nedochádza k obmedzeniu žiadnej z obsahových zložiek vlastníckeho práva.

Zásah nemá charakter individuálny, ale všeobecný v tom smere, že štát upravuje právo užívania majetku zákonom formou:

- povinností vlastníka veci,
- zákazov alebo
- určenia záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva.

Všeobecnosť zásahu je zabezpečená tým, že sa vzťahuje na skupinu prípadov neurčitého počtu. Musí pritom napĺňať požiadavku čl. 4 ods. 3 Listiny základných práv slobôd, podľa ktorého „*zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky*“ (pozri tiež čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). Prameňom úpravy takéhoto zásahu je vždy prameň verejného práva.

Kľúčovou otázkou je, či povinnosť vlastníka veci, zákaz alebo určenie záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva má za následok čiastočné obmedzenie niektorého z oprávnení vlastníka k veci alebo ich úplné obmedzenie, t. j. ich odňatie. Ak by takýto následok mali, ochrana vlastníka by spadala pod režim druhej vety článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V slovenskej a v českej právnej úprave ochrany životného prostredia sa väčšina zásahov štátu podľa tretej vety článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd týka *ius utendi* a *ius fruendi*. Existujú však taktiež zákonné opatrenia, ktoré sa vzťahujú na právo s predmetom vlastníctva nakladať (*ius disponendi*).

Odborná literatúra ich z právneho hľadiska považuje za obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 4 Listiny základných práv a slobôd a čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky. Keďže nejde o prípad vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia podľa čl. 11 ods. 4 Listiny základných

¹⁹⁷ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 922.

práv a slobôd a podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, vlastník veci nemá nárok na primeranú náhradu za takéto „obmedzenie“ vlastníckeho práva vo všeobecnom záujme. Mnohé z týchto zásahov pritom vyplývajú z medzinárodných zmlúv na ochranu životného prostredia alebo z právne záväzných aktov Európskej únie, ktoré je Slovenská republika povinná transponovať do právneho poriadku.

Treba zdôrazniť, že nie každé zákonné obmedzenie v záujme ochrany životného prostredia má právny charakter obmedzenia vlastníckeho práva už aj preto, lebo sa nemusí týkať zložky životného prostredia alebo prírodného zdroja, ktoré sú, resp. môžu byť z právneho hľadiska predmetom vlastníctva.

Príkladom sú voľne žijúce živočíchy. Považujú sa za *res nullius*. Vlastníctvo k voľne žijúcemu živočíchovi môže vzniknúť jeho legálnou okupáciou (oprávneným odchytom, ulovením), len pokiaľ zákon výslovne umožňuje takýmto spôsobom jedinca alebo jeho vývinové štádium nadobudnúť do vlastníctva. Takúto úpravu obsahuje poľovnícky zákon, podľa ktorého špeciálnou kategóriou voľne žijúcich živočíchov je zver. Naopak, zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov vymedzuje pojem voľne žijúceho živočicha tak, že sa zaň považuje jedinec živočíšneho druhu, ktorého populácia sa udržuje samovoľne, a to aj v prípade jeho držby vrátane chovu v ľudskej opatere. V dôsledku toho nemožno nadobudnúť vlastnícke právo k takémuto živočíchovi jeho odobratím z voľnej prírody.

Dispozičné právo (*ius disponendi*) umožňuje vlastníkovi realizovať výmennú hodnotu veci. Zahŕňa i celkové spotrebovanie veci alebo jej zničenie.¹⁹⁸

Obmedzenie vlastníka environmentálne významného predmetu vlastníctva (zložky životného prostredia, ekosystému, prírodného zdroja) môže spočívať buď v zákonomn *zákaze* disponovať s vecou alebo v ustanovení zákonných povinností a podmienok, ktoré musí vlastník veci splniť, ak chce dispozičný úkon uskutočniť legálnym spôsobom.

Platné predpisy obmedzujú dispozičné oprávnenie vlastníka nasledovným spôsobom:

- a) úpravou predkupného práva štátu,¹⁹⁹
- b) ustanovením pravidiel, resp. podmienok uskutočňovania dispozičných úkonov,
- c) obmedzením práva vlastníka vec ničiť, prípadne zničiť.

Súčasťou dispozičného práva vlastníka je tiež jeho právo vec predať, vymeniť, zapožičať, darovať atď. Ak je však predmetom tohto úkonu zložka životného prostredia (napr. chránený druh rastliny alebo živočicha) alebo vec, ktorá predstavuje riziko, zákonodarca môže v záujme ochrany životného prostredia zakotviť:

– zákaz prevodu vlastníctva na súkromnú osobu²⁰⁰ alebo na vymedzenú kategóriu súkromných osôb,²⁰¹

¹⁹⁸ KOŠIČIAROVÁ, S. in: KOŠIČIAROVÁ, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina : Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 175.

¹⁹⁹ Podľa § 63 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov „k pozemkom nachádzajúcim sa za hranicami zastavaného územia obce v územiach s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany, ktoré nie sú vo vlastníctve štátu, má štát predkupné právo“.

²⁰⁰ Podľa § 62 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov: „Vlastníctvo štátu k pozemkom a vodným plochám v územiach s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany je zakázané previesť na iné osoby. Tým nie sú dotknuté práva fyzických osôb a právnických osôb podľa predpisov o majetkovej reštitúcii.“

²⁰¹ Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov v § 94 ods. 4 zakazuje akýkoľvek prevod jedincov chráneného druhu I, ako aj akákoľvek zmena ich držiteľa: a) na fyzickú osobu alebo právnickú osobu, ktorej boli zhabané alebo ktorá sa dopustila protiprávneho konania podľa tohto zákona alebo

- zákaz držby alebo obchodovania²⁰²,
- právomoc orgánu verejnej správy udeliť výnimku zo všeobecného zákazu (napr. zo zákazu vykonávania komerčných činností),
- povinnosť uskutočniť prevod v súlade s podmienkami ustanovenými zákonom²⁰³.
- zákaz opustiť vec.²⁰⁴

Právo vlastníka vec ničiť, prípadne zničiť sa v predpisoch environmentálneho práva obmedzuje:

- zákonným zákazom takého dispozičného úkonu²⁰⁵,
- vymedzením zákonných podmienok pre uskutočnenie takéhoto dispozičného úkonu,²⁰⁶
- vymedzením podmienok tohto dispozičného úkonu v rozhodnutí správneho orgánu, ktorým tento úkon povolil.

Nariadenie zničenia veci z dôvodu ochrany verejného záujmu je právomocou štátu, ktorá má charakter pozbavenia majetku. Z tohto dôvodu podľa platnej právnej úpravy vlastníkovi patrí náhrada, avšak len za podmienky, že svojím predchádzajúcim správaním nezavinil vznik nebezpečenstva, ktoré je potrebné nariadeným verejno-mocenským opatrením odstrániť, t. j. neprivodil protiprávny stav ohrozenia alebo porušenia ochrany verejného záujmu.²⁰⁷

Právo vlastníka užívať vec (*ius utendi et fruendi*) znamená jeho právo využívať jej úžitkovú hodnotu (brať z nej úžitky) a v užšom zmysle slova je to oprávnenie užívať podstatu veci vo svoj prospech, prípadne ju meniť (napr. spracovaním).²⁰⁸

Ak je predmetom vlastníctva zložka životného prostredia alebo ekosystém, predpisy environmentálneho práva upravujú povinnosť vlastníka dbať o predmet svojho vlastníctva

osobitného predpisu, alebo ktorá sa dopustila úmyselného trestného činu alebo trestného činu ohrozenia životného prostredia spáchaného z nedbanlivosti, b) na neštátny subjekt, ak to zakazuje osobitný predpis.

²⁰² Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 15/2005 Z. z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa zakazuje sa dovoz, tranzit a preprava výrobkov z tuleňov druhu tuleň grónsky (*Pagophilus groenlandicus*) a tuleň mechúrnatý (*Cystophora cristata*) na účely predaja, kúpy, ponuky na kúpu, nadobudnutia na komerčné účely, vystavovania na verejnosti na komerčné účely, využitia na komerčný zisk a predaj, držby na predaj a ponuky na predaj.

²⁰³ Podľa § 42 ods. 12 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov: „Pri každom prevode jedinca chráneného živočícha je pôvodný držiteľ povinný odovzdať novému držiteľovi spolu s jedincom chráneného živočícha aj originál preukazu o pôvode. Nový držiteľ je povinný nadobudnúť jedinca chráneného živočícha len spolu s preukazom o pôvode.“

²⁰⁴ Podľa § 22 ods. 3 písm. h) zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov je zakázané „opustiť zviera s úmyslom zbaviť sa ho; za opustenie sa nepovažuje vypustenie voľne žijúceho zvieratá do jeho prirodzeného prostredia“.

²⁰⁵ Podľa § 22 ods. 3 písm. i) zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov je zakázané „usmrtiť zviera bez primeraného dôvodu“. Za primeraný dôvod usmrtenia sa okrem iného považuje aj „usmrtenie jatočného zvieratá alebo iného zvieratá využívaného na získavanie produktov živočíšneho pôvodu“.

²⁰⁶ Podľa § 47 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov: „Súhlas na výrub dreviny sa môže v odôvodnených prípadoch vydať len po posúdení ekologických a estetických funkcií dreviny a vplyvov na zdravie človeka a so súhlasom vlastníka alebo správcu, prípadne nájomcu, ak mu takéto oprávnenie vyplýva z nájomnej zmluvy, pozemku, na ktorom drevina rastie, ak žiadateľom nie je jeho vlastník, správca alebo nájomca a po vyznačení výrubu dreviny.“

²⁰⁷ Podľa § 45 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov: „Ak sa na území Slovenskej republiky vyskytne niektorá z chorôb zo zoznamu uvedeného v prílohe č. 1 alebo choroba včiel a rýb uvedená v prílohe č. 4, chovateľovi zvierat možno poskytnúť podporu podľa osobitného predpisu na úhradu nákladov a strát spôsobených nariadenými opatreniami. Úhradu nákladov a strát pre jedného chovateľa zvierat je možné poskytnúť do 100 % nákladov a strát, najviac do 1 000 000 eur.“

²⁰⁸ KOŠČIAROVÁ, S.: Právne postavenie vlastníka environmentálne významného predmetu v Slovenskej republike. In: Právo životného prostredia – Vlastnícke právo, trestní právo a ochrana životného prostredia. Sborník z konferencie. Damohorský, M. (Edit.) KRNP – Rýchory 2000, Pf UK Praha 2000, s. 19.

tak, aby tento plnil všetky svoje funkcie²⁰⁹, prípadne sa nestal zdrojom ohrozenia pre ostatné zložky životného prostredia a ekosystémy.²¹⁰ Právnym prostriedkom na zabezpečenie plnenia takejto zákonnej povinnosti vlastníka je aj právomoc orgánu verejnej správy uložiť vlastníkovi rozhodnutím vydaným v správnom konaní plnenie tejto povinnosti²¹¹.

Predpisy environmentálneho práva ukladajú rovnaké povinnosti nielen vlastníkovi, ale i ďalším osobám – správcovi, resp. nájomcovi pozemku. Je to v prípade, ak vlastník výkon svojho vlastníckeho práva prenechal inej osobe. I táto osoba, aj keď nie je vlastníkom zložky životného prostredia alebo ekosystému, sa k nej totiž musí správať so starostlivosťou riadneho hospodára.²¹²

V zákonoch sa možno stretnúť aj s opačným legislatívnym prístupom, keď zákonodarca limituje vlastníka v jeho úsilí využívať úžitkovú hodnotu predmetu jeho vlastníckeho práva, a to ustanovením *podmienok alebo spôsobu využívania* predmetu vlastníctva, ktorý má právnu povahu prírodného zdroja (v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja).²¹³

Takéto obmedzenie môže mať aj ústavnoprávny rozmer. Príkladom je úprava vlastníckeho práva Slovenskej republiky k prírodným zdrojom vypočítaným v čl. 4 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky), ktoré sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Štát ako vlastník má ústavnoprávnu povinnosť chrániť a zveľaďovať toto bohatstvo.

Podľa čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím je zakázaná.²¹⁴ Ústavodarca zakotvil zákaz prepravy vody v súlade s čl. 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý určuje odôvodnené prípady, kedy môže byť zakázaný alebo obmedzený dovoz, vývoz alebo tranzit tovaru. Takýmito dôvodmi sú uplatnenie princípov ochrany zdravia a života ľudí a zvierat a verejná bezpečnosť. Ústavodarca odôvodnil novelizáciu verejným záujmom na zabezpečení ochrany životov a zdravia ľudí, národnej bezpečnosti a rozvoja spoločnosti a štátu.

²⁰⁹ Podľa § 47 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov vlastník, správca alebo nájomca pozemku, na ktorom sa nachádza drevina, je povinný sa o ňu starať, najmä ju ošetrovať a udržiavať.

²¹⁰ Podľa § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov „každý vlastník poľnohospodárskej pôdy (ďalej len „vlastník“) alebo nájomca a správca poľnohospodárskej pôdy (ďalej len „užívateľ“) je povinný predchádzať výskytu a šíreniu burín na neobrábaných pozemkoch“.

²¹¹ Podľa § 69 ods. 1 písm. b) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov obec môže uložiť vlastníkovi, správcovi alebo nájomcovi pozemku, na ktorom drevina rastie, vykonať nevyhnutné opatrenia na jej ozdravenie.

²¹² Podľa § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov „každý vlastník poľnohospodárskej pôdy (ďalej len „vlastník“) alebo nájomca a správca poľnohospodárskej pôdy (ďalej len „užívateľ“) je povinný vykonávať agrotechnické opatrenia zamerané na ochranu a zachovanie kvalitatívnych vlastností a funkcií poľnohospodárskej pôdy a na ochranu pred jej poškodením a degradáciou“.

²¹³ Podľa § 18 ods. 2 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov „holorubný hospodársky spôsob možno uplatniť len na základe programu starostlivosti o lesy, ak obnovu lesa nie je možné dosiahnuť inými hospodárskymi spôsobmi“.

²¹⁴ Zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.

6. KAPITOLA

PRÁVO NA SÚDNU A INÚ PRÁVNÚ OCHRANU

6.1. Spravodlivý proces – záruka presadzovania všeobecného princípu ochrany práv v právnom štáte

Právo súkromnej osoby na spravodlivý proces pred orgánom verejnej moci vyplýva zo základného práva na súdnu a inú právnu ochranu (podľa čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd a podľa čl. 46 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky). Ústava Slovenskej republiky tak garantuje každému, bez rozdielu, nielen právo na spravodlivý proces pred súdmi, ale aj pred vykonávateľmi verejnej správy, i ďalšími orgánmi verejnej moci v rozsahu podľa čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky.

Právo na spravodlivý proces podľa čl. 36 Listiny základných práv a slobôd a čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky vo všeobecnosti zahŕňa:

- právo na prístup k orgánu,
- právo domáhať sa ochrany svojich práv,
- právo na zákonom ustanovený postup,
- právo na spravodlivý proces,
- právo na náhradu za nezákonné rozhodnutie alebo úradný postup,
- právo na spravodlivý a zákonný prieskum.¹

Obsah práva na spravodlivý proces pred orgánom verejnej moci je daný na jednej strane vymedzenými právami jednotlivca v procese domáhania sa jeho práv pred orgánom (napr. právo na nezávislého a nestranného sudcu, právo vyjadriť ku všetkým dôkazom, právo na obhajobu, právo na poučenie atď.), na druhej vytýčenými hranicami zásahu verejnej moci do práv jednotlivcov v rámci týchto konaní, chrániacimi pred svojvôľou vykonávateľa verejnej moci (napr. maximálna dĺžka zatknutia, zákaz ľubovôle v hodnotení dôkazov a i.).²

Nositeľom práva na spravodlivý proces, a teda aj práva na spravodlivý proces v rámci výkonu verejnej správy, je každá fyzická a právnická osoba.

Základné právo na spravodlivý proces vo verejnej správe vyjadruje právo osoby na taký právny stav, keď platná zákonná úprava zakotvuje procedurálny postup vykonávateľa verejnej správy (predovšetkým pri vydávaní rozhodnutí správnych orgánov v správnom konaní).

¹ Porovnaj KLÍMOVÁ, H. in KLÍMA, K. a kolektív: Státověda. 2. rozšírené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2011, s. 266.

² POKORNÝ, R. in: KLÍMA, K. a kolektív: Státověda. 2. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2011, s. 348.

Prípadná absencia zákonných procedurálnych pravidiel nemôže v demokratickom a právnom štáte znamenať priestor pre bezbrehú ľubovôľu/arbitrárnosť orgánu verejnej správy. Najvyšší súd Slovenskej republiky v takých prípadoch vo svojej judikatúre inklinuje k argumentácii nevyhnutnosťou aplikácie právnych princípov. Argumentuje nimi aj Ústavný súd Slovenskej republiky (nálež PL. ÚS 18/08 z 20. mája 2009) a *per analogiam* aj Ústavný súd Českej republiky. Podľa jeho nálezu PL. ÚS 33/97 zo 17. decembra 1997 „za spravodlivé prejednanie vecí možno považovať len taký postup vykonávateľa verejnej správy, ktorý rešpektuje všetky procesné princípy tvoriace súčasť štruktúry základných ľudských práv a slobôd bez ohľadu na formuláciu danú konkrétnou pozitívnou právnou úpravou“.

Obsah práva na spravodlivý proces v rámci výkonu verejnej správy tvoria procedurálne práva súkromnej osoby v procedurálnom postupe vykonávateľa verejnej správy.

Právo na spravodlivý proces vo verejnej správe v rámci správneho konania zahŕňa:

- základné procesné práva, ktoré vychádzajú zo všeobecných procesnoprávných ústavných princípov (procesné právo na konanie pred správnym orgánom a procesné právo byť účastníkom správneho konania),
- procesné práva, ktoré majú čiastkový charakter.

Medzi procesné práva, ktoré majú čiastkový charakter, patrí:

- právo podať návrh na začatie postupu (dispozičná zásada),
- právo byť informovaný o začatí konania,
- právo na jediné prebiehajúce konanie v konkrétnej veci (prekážka litispendencie),
- právo na nestranný správny orgán,
- právo na rovnosť v procesných právach,
- právo na poučenie o procesných právach v konaní,
- právo na tlmočníka,
- právo na prístup k informáciám o významných skutočnostiach týkajúcich sa procesného postupu správneho orgánu,
- práva na zastúpenie a pomoc,
- právo byť vypočutý,
- právo na zistenie skutkového stavu veci a na jeho vecné a právne posúdenie,
- právo na vydanie a zverejnenie rozhodnutia,
- právo na rozhodnutie a postup správneho orgánu v primeranej lehote,
- právo na súlad výroku rozhodnutia so zisteným a posúdeným skutkovým stavom veci,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia,
- právo na poučenie o riadnych opravných prostriedkoch,
- právo na nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia.³

Právny štandard obsahu a rozsahu týchto práv určujú *medzinárodné dohovory*, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Nie je pritom vylúčené, aby vnútroštátna právna úprava garantovala *väčší rozsah* procedurálnych práv osôb v postupoch pred verejnou správou. Nabádajú k tomu aj medzinárodné dokumenty, ktoré považujú nimi zakotvené práva za *minimálny štandard* (napr. odporúčania Výboru ministrov Rady Európy týkajúce sa dobrej verejnej správy).

Pokiaľ ide o právo na spravodlivý proces vo verejnej správe, významnú úlohu vo vzťahu k ochrane základných práv a slobôd osôb, ktoré môžu byť dotknuté výkonom verejnej správy, zohráva Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

³ Porovnaj SVOBODA, P.: Ústavní základy správného řízení v České republice. Právo na spravodlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde Praha, a. s. 2007, s. 132 – 133.

Právny význam Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd spočíva v tom, že podľa čl. 154c Ústavy Slovenskej republiky patrí do kategórie medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Ide o zmluvy, ktoré sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.

Priamo aplikovateľné sú ustanovenia prvej hlavy Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tzv. normatívne ustanovenia protokolov. Ak sa osoba domnieva, že Dohovor zaručuje väčší rozsah základných ľudských práv a slobôd ako zákon, môže vyžadovať od vnútroštátneho orgánu jeho priamu aplikáciu.

Podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vzťahujúca sa naň predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre interpretáciu a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy.⁴

Článok 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zakotvuje právo na spravodlivé súdne konanie.⁵

Jeho priama aplikovateľnosť na procedurálne postupy pri výkone verejnej správy však prichádza do úvahy, iba ak vykonávateľ verejnej správy rozhoduje o tzv. občianskom práve a záväzku alebo o trestnom obvinení.

Výklad pojmov „občianske právo a záväzok“ a „trestné obvinenie“ sa odvíja od rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva.

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva ochranu súkromnej osoby podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd možno vo veciach „občianskeho práva a záväzku“ poskytnúť v prípadoch, keď ide o rozhodovanie správnych orgánov s dosahom na vlastnícke, resp. majetkové práva, konanie v licenčných veciach, rozhodovanie sporov medzi štátom a jeho zamestnancami, konanie v oblasti nemocenského a sociálneho poistenia.

Za postupy vo verejnej správe, v ktorých sa rozhoduje o trestnom obvinení, judikatúra tohto súdu považuje konanie o priestupkoch a iných správnych deliktach, poriadkových sankciách a disciplinárnych deliktach, pričom však dôležitú úlohu zohráva závažnosť sankcie, ktorú môže správny orgán za správny delikt uložiť.⁶

Základnými predpokladmi zabezpečenia spravodlivého procesu pred orgánom verejnej moci je:

- reálny prístup k orgánu verejnej moci,
- povinnosť orgánu verejnej moci vo veci konať tak, aby nedošlo k porušeniu ústavnoprocených princípov upravených v siedmom oddiele druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky,
- ústavne konformný výklad ustanovení predpisov upravujúcich konanie pred orgánom verejnej moci.

⁴ PIROŠÍKOVÁ, M.: Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava : EUROIURIS – Európske právne centrum, o. z. 2008, s. 33 – 35.

⁵ Podľa prvej vety čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený.“

⁶ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 414 a nasl.

Osobitne významnú úlohu zohrávajú v rámci rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy, ako aj v rozhodovacej činnosti súdov (v rámci správneho súdnictva).

6.2. Vývoj správneho súdnictva na Slovensku

Vývoj správneho súdnictva na Slovensku súvisí s vývojom správneho súdnictva v Českej republike v rámci novovzniknutého spoločného štátu. Po vzniku I. Československej republiky (ďalej len „ČSR“) právna úprava vychádzala v tejto problematike z tradičného historického právneho dualizmu, ktorým bol na strane jednej právny poriadok a úprava účinná v českých historických zemiach a právna úprava z uhorských prameňov. Uvedenú skutočnosť sa počas celého obdobia I. ČSR nepodarilo prekonať napriek tomu, že k tomuto cieľu bolo zriadené ako ústredný orgán štátnej správy ministerstvo unifikácie.

Pre obdobie I. ČSR je aj pre túto oblasť právnej úpravy príznačné nielen postupné vytváranie nového právneho poriadku s inštitucionálnym zázemím na základe recepčnej normy (zákona č. 11 / 1918 Zb. zák. a nar.), ktorého prejavom bolo vytvorenie samostatného súdneho usporiadania na čele s Najvyšším správnym dvorom so sídlom v Brne, ale aj jeho postupné etablovanie ako súdnej ochrany proti rozhodnutiam a postupom vtedajším správnym orgánom.

Pre slovenské správne súdnictvo bol určujúci právny vývoj v uhorskej časti monarchie, kde na základe zákonného článku XLIII/1883 bol zriadený Správny súd pre veci finančné, ktorý bol zlúčený v roku 1897 s novovytvoreným všeobecným správnym súdom v zmysle právnej úpravy podľa zákonného článku XXVI/1896. Československá republika sa inšpirovala pri kreovaní a fungovaní správneho súdnictva rakúskym modelom správneho súdnictva, na Slovensku bola síce recipovaná uhorská sústava správneho súdnictva, avšak bol vytvorený Najvyšší správny súd.

Uvedený vývoj pretrval počas celej časovej periódy existencie československého štátu, ale zachoval jeho základné prvky aj v Slovenskom štáte v období rokov 1939 – 1944, nakoľko ústavný zákon č. 1/1939 Sl. z. obsahoval recepčnú normu. Z inštitucionálneho poznatku – zriadenia Najvyššieho správneho dvora – čerpal aj Slovenský štát v rokoch 1939 – 1944 a onedlho bol na Slovensku vytvorený Najvyšší správny súd, ktorý v rámci delimitácie spisovej agendy prevzal aj neskončené konania začaté pred československým Najvyšším správnym súdom. Základná definícia pôsobnosti správneho súdnictva v tomto období bola zakotvená v § 66 Ústavy Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. o ústave Slovenskej republiky).⁷

Po roku 1945, keď došlo k obnoveniu ČSR, došlo k obnove predmnichovského právneho stavu. Najdôležitejšou normou pre toto obdobie sa stal dekrét prezidenta republiky č. 79/1945 Sb. o zatímní úpravě soudnictví v zemích České a Moravslslezské. Pričom v rámci jedného štátu naďalej existovali odlišnosti medzi českými krajinami a Slovenskom.

V I. pražskej dohode z 2. júna 1945 sa sídlom Najvyššieho správneho súdu mala stať Bratislava a v rámci neho mali byť zriadené senáty pre oblasť práva platného na Slovensku. Súd mal mať dvoch predsedov, z ktorých jeden mal byť Slovák.

⁷ Viď § 66 ústavného zákona č. 185/1939 Sl. z. o ústave Slovenskej republiky ods. 2 (Osobitné zákony určujú, ktoré správne úrady majú súdnu moc vo veciach, odkázaných na trestné pokračovanie policajné alebo finančné.) a ods. 4 (Vo všetkých prípadoch, v ktorých správny úrad podľa zákona rozhoduje o súkromnoprávných nárokoch, strana, ktorá je týmto rozhodnutím dotknutá, môže sa po vyčerpaní opravných prostriedkov domáhať nápravy pred štátnymi súdmi, ak to nevyklučuje zákon.)

Po spoločenských a politických zmenách vyvolaných udalosťami februára 1948 napriek faktu, že existencia Najvyššieho správneho súdu bola daná ústavou, dochádzalo k útlmu jeho činnosti. Najvyšší správny súd *de iure* zanikol na základe ústavného zákona č. 64/1952 Sb. o soudech a prokuratuře a zákona č. 65/1952 Sb. o prokuratuře. *De facto* však Najvyšší správny súd už po roku 1949 nefungoval. Funkciu správneho súdnictva vo veciach sociálneho a nemocenského poistenia vykonávali všeobecné súdy a v ostatných funkciách bola jeho činnosť nahradená tzv. všeobecným dozorom prokuratúry.⁸ Nastupuje model správneho súdnictva, ktorý je založený na dominancii kontroly prostredníctvom orgánov prokuratúry.

Po roku 1948 nastalo v tejto oblasti pretrhnutie kontinuity súdneho prieskumu nad rozhodovacou činnosťou orgánov verejnej správy, a tiež postupmi správnych orgánov. Poznatky z praxe poukazujú na to, že bol daný model správneho súdnictva v stredo európskom priestore nemal tradíciu a rozhodnutia správnych orgánov a ani úkony v rámci prokurátorskej činnosti neboli často dôvodne vyhodnotené v prospech fyzických osôb ako účastníkov konania. Uvedené konštatovanie je preukázané množstvom žalôb v súčasnosti, v ktorých účastníci reagujú jednak na dôsledky tzv. HTUP – hospodársko-technickej úpravy pôdy – ako aj súčasné žalobné návrhy podané za právnej účinnosti reštitučných právnych úprav.

K zmene kontroly nad rozhodnutiami a činnosťou orgánov verejnej správy nedošlo ani po prijatí Ústavy Československej socialistickej republiky (ústavný zákon č. 100/1960 Sb.) a ani po prijatí ústavného zákona o československej federácii (ústavný zákon č. 143/1968 Sb.). Správne súdnictvo v ústave definované nebolo.

Po zániku Českej a Slovenskej federatívnej republiky možno v právnom poriadku samostatnej Českej republiky zaznamenať odlišný vývoj preskúmania rozhodnutí súdmi, kde po odbornej diskusii a na základe záverov špeciálne ustanovenej pracovnej komisie bol prijatý zákon o Najvyššom správnom súde. Úprava správneho súdnictva v piatej hlave Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 99/1963 Sb.) bolo vnímaná ako provizórium, keď ním ustanovený stav a model fungovania správneho súdnictva nie je vhodný a dostatočný na ochranu práv a právom chránených záujmov právnických a fyzických osôb v demokratickej spoločnosti.

Po zániku spoločného štátu Čechov a Slovákov na Slovensku však naďalej zostala v platnosti úprava správneho súdnictva tak, ako je obsiahnutá v piatej hlave Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 99/1963 Zb.). Právna úprava správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky je v súčasnosti obsiahnutá v procesnom právnom predpise, ktorý upravuje civilné konanie, neexistuje samostatný právny predpis pre správne súdnictvo. Okrem Ústavy Slovenskej republiky, v ktorej sú definované základné princípy správneho súdnictva, a V. časti Občianskeho súdneho poriadku, sa správneho súdnictva týka množstvo ďalších právnych predpisov, ako napríklad zákon o súdoch, zákon o sudcoch a prísediach, zákon o prokuratúre, volebné zákony.

Právo na súdnu kontrolu vo vzťahu k verejnej správe je definované v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý, kto tvrdí, že bol na svojich práva ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. V spojitosti s ustanovením čl. 142 ods. 1 za bodkočiarkou Ústavy Slovenskej republiky sú položené základy súdnej ochrany, keďže súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov. Ide teda o súdnu rozhodovaciu činnosť, ktorá má priamy ústavný základ.

⁸ SLÁDEČEK, V. – TOMOSZKOVÁ, V. a kolektív: Správni soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010, s. 36.

V súlade s vyššie uvedenými medzinárodnoprávnymi zmluvami sú v Ústave Slovenskej republiky definované aj základné princípy súdnej ochrany, a to nasledovne:

- podľa čl 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sudcovia sú pri rozhodovaní nezávislí a sú viazaní len zákonom,
- podľa čl. 144 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, ak sa súd domnieva (teda nie sudca), že iný všeobecne záväzný právny predpis odporuje zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania pred ústavným súdom. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky je preň i pre ostatné súdy záväzný.

V zmysle ustanovení V. časti Občianskeho súdneho poriadku môžeme konštatovať, že správne súdnictvo sa odlišuje od všeobecného súdnictva (občianskeho konania, v rámci ktorého právneho predpisu je upravené) istými špecifikami, ktoré by sme mohli rozčleniť nasledovne:

- stanovenie vecnej príslušnosti súdov,
- rozhodovacia právomoc,
- zloženie senátu,
- inštančný postup súdov.

Na rozdiel od iných štátov Európskej únie v podmienkach Slovenskej republiky nie je kreovaná samostatná sústava správnych súdov a ani Najvyšší správny súd, i keď každá z vlád po roku 1993 má vo svojom vládnom programe vytvorenie Najvyššieho správneho súdu.

Základným cieľom v dnešných podmienkach Slovenskej republiky okrem prijatia samostatných procesných pravidiel pre správne súdnictvo by malo byť vytvorenie samostatného správneho súdnictva (aspoň čo do Najvyššieho správneho súdu a v dobre fungujúcich senátoch a výbornej špecializácii správnych sudcov v rámci krajských súdov) i vymedzenie pôsobnosti správneho súdnictva vo vzťahu k Ústavnému súdu Slovenskej republiky. Zo znenia slovenskej Ústavy totiž vyplýva, že nie je možné uskutočniť žiaden záväzný výklad právneho predpisu pre rozhodovacia činnosť správnych orgánov, nakoľko výklad môže podľa znenia ústavy podať len Ústavný súd Slovenskej republiky, na ktorý sa správne orgány nemôžu obracať so žiadosťou o výklad právneho predpisu.

Právomoc súdov v správnom súdnictve preskúmať aj zákonnosť postupu orgánu verejnej správy zakotvila novela Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 501/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2002). Predmetná novela však neobsahovala konkrétne procesné výroky, ktorými správny súd rozhodne v prípadoch, ak dôjde k záveru, že postup správneho orgánu bol nezákonný, prípadne že tento nezákonný postup bol založený na nečinnosti správneho orgánu.

V záujme precíziacie rozhodovacej právomoci súdov v správnom súdnictve novela Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 424/2002 Z. z. osobitne upravila preskúmavanie nečinnosti správneho orgánu a použitie opatrení proti tejto nečinnosti (konane proti nečinnosti orgánu verejnej správy je upravené v štvrtej hlave piatej časti).

Inštitút správneho súdnictva predstavuje prostriedok ochrany subjektívnych práv a zákonom chránených záujmov právnických a fyzických osôb, a zároveň umožňuje uplatniť idey právneho štátu. Predmetom správneho súdnictva je ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby pred nesprávnou, neprimeranou či svojvoľnou činnosťou správnych orgánov. Postupom správneho orgánu, ktorý je preskúmateľný v správnom súdnictve, je jeho činnosť, ktorou správny orgán realizuje svoju právomoc vymedzenú osobitnými zákonmi. Činnosťou rozumieme spravidla aktívny postup podľa procesných i hmotnoprávných noriem, ktoré správny orgán oprávňuje a zaväzujú na úkony (aj čiastkové

rozhodnutia) v priebehu konania. Postup správneho orgánu je zákonný vtedy, ak zásadne nevybočuje z medzi týchto noriem, najmä ich hypotéz a dispozícií.

Občiansky súdny poriadok neobsahuje procesný výrok, ktorým by správny súd určil, že postup správneho orgánu bol nezákonný. Primerané použitie ustanovenia § 80 Občianskeho súdneho poriadku v prvej časti Občianskeho súdneho poriadku s poukazom § 246c ods. 1 vetu prvú Občianskeho súdneho poriadku neprichádza do úvahy, nakoľko otázka spôsobu rozhodovania správneho súdu v prvom stupni je v piatej časti priamo upravená.

Samotný postup správneho orgánu môže byť predmetom preskúmania súdom len vtedy, ak ide o nečinnosť správneho orgánu (§ 244 ods. 3 veta druhá Občianskeho súdneho poriadku a § 250t Občianskeho súdneho poriadku). Inak ho podľa súčasnej právnej úpravy možno preskúmať iba spolu s rozhodnutím, ktoré má byť preskúmané súdom.

Tomuto právnemu názoru nasvedčuje i obsah znenia ustanovení § 250j Občianskeho súdneho poriadku upravujúcich spôsob rozhodovania správneho súdu v prvom stupni, z ktorých vyplýva, že výsledkom preskúmania zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu je rozsudok, ktorým súd vysloví, že sa žaloba zamietá (§ 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku), alebo sa napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa ruší a vec sa vracia žalovanému správneho orgánu na ďalšie konanie (§ 250j ods. 2, 3 Občianskeho súdneho poriadku), výnimočne vo veciach uvedených v 205i ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku môže súd rozhodnúť vo veci samej (§ 250j ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku).

Posilnenie ochrany fyzických a právnických osôb pred nezákonnými zásahmi orgánu verejnej správy do ich subjektívnych práv, ktoré nie sú založené na konkrétnom rozhodnutí orgánu verejnej správy, ale spočívajú vo faktickej činnosti proti nej, je účelom právnej úpravy obsiahnutej v ustanoveniach § 250v Občianskeho súdneho poriadku. V prípade, ak fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať podľa ustanovenia § 250v ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku ochrany proti zásahu za predpokladu, že taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

6.3. Hmotnoprávne záruky práva na spravodlivý proces v správnom súdnictve

Súdna kontrola sa považuje za najdôležitejšiu súčasť vonkajšej kontroly verejnej správy v právnom štáte. Jej existencia, samozrejme, nevyklučuje ani možnosť využitia riadnych opravných prostriedkov podaných v rámci postupov verejnej správy; dôležitý význam sa prikladá taktiež verejnému ochrancovi práv ako aj využitiu alternatívnych riešení sporov (t. j. mediácie) v zmysle *odporúčania Výboru ministrov Rec (2001) 9 o alternatívach k súdnemu sporu medzi správnymi orgánmi a súkromnými osobami*.

Odporúčanie Výboru ministrov Rec (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov zakotvuje päť skupín princípov, ktoré by sa v právnom štáte mali presadzovať v rámci *správneho súdnictva*. Tieto sa týkajú:

- predmetu súdneho prieskumu,
- prístupu k súdu,
- požiadavky na nezávislosť a nestrannosť súdov,
- práva na spravodlivé súdne konanie,

– účinnosti súdneho prieskumu.

Predmet súdneho prieskumu. Keďže zákonná úprava procedurálneho postupu vo verejnej správe predstavuje legislatívne vyjadrenie *základného* práva osoby na spravodlivý proces podľa čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd a čl. 46 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, všetky rozhodnutia vydávané správnyimi orgánmi sú preskúmateľné súdom okrem tých, ktoré zo súdneho prieskumu vylučuje *zákon*.

Vyplýva to z čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Dôležitou ústavnoprávnou garanciou je aj druhá veta čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej *z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd* (k výkladu pojmu základné práva a slobody pozri aj čl. 7 ods. 5 a čl. 12 až čl. 50 Ústavy Slovenskej republiky).

Príkladom situácie, keď zákon vylúčil zo súdneho prieskumu rozhodnutia správnych orgánov, je § 248 Občianskeho súdneho poriadku. Zákon č. 99/1963 Zb. nevymedzuje, čo konkrétne treba v právnej praxi za takéto rozhodnutia považovať – je to vec interpretácie súdov.

Vývoj súdnej judikatúry odzrkadľuje postupný vývoj právnych názorov na interpretáciu obsahu § 248 Občianskeho súdneho poriadku. Ako trend možno pozorovať, že súdey na Slovensku postupne svojím výkladom obmedzujú rozsah vecí nepodliehajúcich súdnemu prieskumu.

Pri posúdení otázky, či právoplatné rozhodnutie správneho orgánu podlieha súdnemu prieskumu, sa prihliada na to, či:

- ide o rozhodnutie, ktorým sa ukončuje správne konanie, a
- ide o rozhodnutie, ktoré predstavuje zásah do právnej sféry osoby (tzn. je ním dotknuté základné právo osoby podľa Listiny základných práv a slobôd a podľa Ústavy Slovenskej republiky, resp. právo chránené medzinárodnými zmluvami, ktoré majú prednosť pred zákonom).

Uvedené požiadavky musia byť splnené *súčasne*. Ak niektorá z nich chýba, rozhodnutie môže byť vylúčené zo súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva.

Zákon č. 99/1963 Zb. vylučuje zo súdneho prieskumu *rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy* z dôvodu, že nejde o rozhodnutia, ktorým by sa konečným spôsobom rozhodlo o práve alebo povinnosti osoby.

Takýto charakter má podľa slovenskej judikatúry (R 33/2000) rozhodnutie o zadržení vodičského preukazu, rozhodnutie o zaistení tovaru (R 77/1998), rozhodnutie o odňatí zbrojného preukazu vydané podľa § 43 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (R 67/2002).

Za rozhodnutie predbežnej povahy *vylúčené z preskúmania v správnom súdnictve* je pritom možné považovať *len rozhodnutie*, ktoré má predbežnú povahu *v správnom konaní*. Túto vlastnosť nespĺňa rozhodnutie obce podľa § 5 Občianskeho zákonníka (zákona č. 40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov), nakoľko jeho predbežnosť spočíva vo vzťahu k možnému súdnemu rozhodovaniu (nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 4. júna 1998).

Procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania nie sú zamerané na riešenie predmetu konania, ale iba napomáhajú zabezpečenie účelu a priebehu správneho konania.

Právna teória chápe pojem procesné rozhodnutie veľmi široko; zaraďuje sem všetky rozhodnutia vydávané podľa zákona č. 71/1967 Zb., ktoré nemajú povahu rozhodnutia vo veci, o ktorej sa pôvodne začalo konanie. Z tohto dôvodu za procesné rozhodnutie považuje rozhodnutie o uložení poriadkovej pokuty (§ 45 ods. 1), ktoré sa vydáva v záujme

zabezpečenia účelu a priebehu správneho konania, napriek tomu, že takéto právoplatné rozhodnutie spôsobuje zmenu v hmotnoprávnom postavení jeho adresáta (je ním dotknuté základné právo adresáta podľa čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky).

Z uvedeného vyplýva, že nie všetky procesné rozhodnutia sú podľa § 248 písm. a) zákona č. 99/1963 Zb. vylúčené zo súdneho prieskumu v správnom súdnictve. Podľa názoru súdnej judikatúry takýmito rozhodnutiami sú len tie rozhodnutia procesnej povahy, ktorými sa správny orgán *nedotkol hmotnoprávneho postavenia účastníka konania*. Ďalšou dôležitou vlastnosťou, ktorá musí byť splnená *súčasne*, je, že aj keď ním je dotknuté základné právo osoby na spravodlivý proces vo verejnej správe, ide o rozhodnutie, ktorým sa definitívne *neukončuje* správne konanie vo veci samej, v ktorej sa začalo pôvodné konanie.

Rovnako je súdom preskúmateľné rozhodnutie správneho orgánu *o nepriznaní postavenia účastníka konania* (§ 14 ods. 1), nakoľko pre osobu je konečné a týka sa jej práva na spravodlivý proces vo verejnej správe. Rovnako je tomu tak i v prípade rozhodnutia správneho orgánu *o nepovolení obnovy konania* (§ 63).

Za rozhodnutie procesnej povahy, ktoré je vylúčené zo súdneho prieskumu, považuje slovenská súdna judikatúra *rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu, ktorým je zrušené prvostupňové rozhodnutie a vec je vrátená na nové konanie*, nakoľko nemení nič na právach alebo povinnostiach účastníka konania (R 95/1994) a nie je rozhodnutím, ktorým sa ukončuje správne konanie. To neplatí napríklad o rozhodnutí, ktorým sa zrušuje rozhodnutie vo veci odvolacím orgánom podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. bez toho, aby vec bola vrátená na ďalšie konanie (rozsudok pražského Vrchného súdu č. k. 6 A 85/95-41). Také rozhodnutie je totiž rozhodnutím, ktorým sa ukončuje správne konanie a dotýka sa hmotnoprávneho postavenia účastníka konania.

Taxatívne výpočtu toho, čo je vylúčené z prieskumu správnych súdov, sa nevyhol ani *Správny súdny poriadok* (zákon č. 162/2015 Z. z.), ktorý nadobudne účinnosť 1. júla 2015. Dôvodová správa k § 7 zákona síce zdôrazňuje, že „predkladateľ prevzal dlhšie a podrobnejšie vymedzenie rozhodnutí nepodliehajúcich súdneho prieskumu z dôvodu zabránenia aplikačným problémom“, avšak bude otázkou, ako sa s takýmto vymedzením vysporiada súdna judikatúra, prípadne aj osobitné predpisy, na ktoré zákon odkazuje.

Nezávislosť a nestrannosť súdov. Odporúčanie Výboru ministrov Rec (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov nevy vymedzuje, akým spôsobom má byť vybudované správne súdnictvo po organizačnej stránke. Členské štáty Rady Európy sa môžu rozhodnúť, ako si túto otázku vyriešia, rešpektujúc tak svoje právne a kultúrne tradície. Odporúčanie v tomto ohľade výslovne uvádza, že môže ísť o špeciálny správny súd alebo súd, ktorý je súčasťou všeobecného súdneho systému.

Dôležité však je, aby organizačná štruktúra súdneho systému nemala vplyv na dodržanie požiadavky, že súdny prieskum správnych aktov by mal vykonávať súd *zriadený zákonom*, ktorého *nezávislosť a nestrannosť* sú zaručené v súlade s ustanoveniami *odporúčania Výboru ministrov R (94) 12 o nezávislosti, účinnosti a úlohe sudcov*. Požiadavka na nezávislosť a nestrannosť súdov musí byť pritom ústavnoprávne garantovaná v každom členskom štáte Rady Európy.⁹

Požiadavka nezávislosti, nestrannosti, zákonného zriadenia a adekvátnej právomoci v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa neviaže len

⁹ Podľa čl. 141 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné sudy. Podľa čl. 141 ods. 2 súdnictvo sa vykonáva na všetkých stupňoch oddelene od iných štátnych orgánov.

na súd v pravom zmysle slova. Môže ísť aj o orgán spĺňajúci takéto požiadavky stojaci mimo súdnej sústavy.

Nezávislosť a nestrannosť sudcov, ktorí rozhodujú v administratívno-právnych záležitostiach, sa považuje za podstatnú podmienku garancie efektívnej ochrany práv osôb. Podstata spočíva v tom, že sudca môže svoje rozhodnutie vydať na základe svojho vlastného názoru slobodne vytvoreného pri posudzovaní faktov z pohľadu práva bez toho, aby mal akýkoľvek záväzok voči stranám alebo verejným orgánom a bez toho, aby jeho rozhodnutie podliehalo preskúmvaniu iným orgánom, ktorý by nebol rovnako nezávislým v uvedenom zmysle slova.¹⁰

Právo na prístup k súdu ako prvý a nevyhnutný predpoklad realizácie práva na spravodlivý súdny proces znamená povinnosť štátu:

- vytvoriť súdnu sústavu spĺňajúcu požiadavky kladené na súd v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,
- umožniť každému, koho práva sú ukrátené, aby ich mohol uplatniť na týchto súdoch.¹¹

Podľa čl. 2 písm. b) odporúčania Výboru ministrov Rec (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov súdne preskúvanie by malo byť dostupné *aspoň* tým fyzickým a právnickým osobám, ktorých práva a povinnosti administratívny akt ovplyvňuje priamo. Každý členský štát je oprávnený rozšíriť ochranu osôb prostredníctvom súdov.

Odporúčanie Výboru ministrov Rec (2004) 20 presadzuje myšlienku, aby členské štáty Rady Európy skúmali, či by prístup k súdu nemal byť zaručený aj združeniam, resp. iným osobám a organizáciám oprávneným chrániť kolektívne záujmy a záujmy jednotlivých komunit. Tu by však nešlo o zakotvenie inštitútu *actio popularis* (vylučuje to definícia administratívnych aktov podľa čl. 1 písm. a) odporúčania), ale o úpravu aktívnej procesnej legitímácie záujmových združení, ktorých cieľom a zmyslom existencie je ochrana *verejného záujmu*.

Uvedený trend podporujú aj medzinárodné dohovory. Pre Slovenskú republiku záväzky v tomto ohľade vyplývajú z *Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia* (ďalej len ako „Aarhuský dohovor“),

Aktívnu procesnú legitímáciu na podanie správnej žaloby (t. j. žalobnú legitímáciu) má mať okrem žalobcu, prokurátora a opomenutého účastníka administratívneho konania zainteresovaná verejnosť. Ide o legislatívnu skratku, ktorou sa podľa § 42 zákona č. 162/2015 Z. z. pomenúva zainteresovaná verejnosť ako aj dotknutá verejnosť, ktorá má podľa osobitného predpisu právo na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia.

Zákonodarca nezaradil zainteresovanú verejnosť do kategórie žalobcu, ktorú definuje v § 61 písm. a) ako fyzickú osobu alebo právnickú osobu uplatňujúcu právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu. Považuje ju za osobitnú kategóriu aktívne procesne legitímovaného subjektu, ktorý uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.

Zainteresovaná verejnosť má v konaní pred správny súdom podľa Správneho súdneho poriadku procesnoprávne postavenie:

- osoby aktívne procesne legitímovanej na podanie správnej žaloby (ak mala v konaní podľa osobitného predpisu postavenie účastníka správneho konania), alebo

¹⁰ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 374.

¹¹ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 341.

– zúčastnenej osoby na konaní, ktorá nie je účastníkom súdneho konania, a mala v administratívnom konaní postavenie zúčastnenej osoby podľa všeobecného predpisu o správnom konaní¹² (§ 41 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z.)¹³.

Zainteresovaná verejnosť nie je podľa Súdneho správneho poriadku aktívne procesne legitimovaná iba na podanie správnej žaloby podľa § 6 ods. 2 písm. a), ale je taktiež oprávnená:

- a) podať žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 6 ods. 2 písm. e),
- b) podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu¹⁴.

Priznanie procesnoprávneho postavenia osoby zúčastnenej na konaní pred správnym súdom ako aj práva podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu možno považovať za vykonanie čl. 3 bodu 5. Aarhuského dohovoru, podľa ktorého „*ustanovenia tohto Dohovoru neovplyvňujú právo Strany ponechať alebo zaviesť opatrenia umožňujúce výraznejšiu účasť verejnosti v rozhodovacom procese a širší prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ako to požaduje tento Dohovor*“.

Priznanie práva zainteresovanej verejnosti podať žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy možno považovať za vykonanie požiadavky čl. 9 bodu 2. Aarhuského dohovoru, podľa ktorého „by mali mať členovia zainteresovanej verejnosti prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúceho článku 6“.

Právo na prístup k súdu v právnom štáte je garantované:

- zákazom vytvárať prekážky, ktoré by marili účel práva na spravodlivý súdny proces (zákaz odnímať súdom právomoc ochraňovať právo, nevytvárať procesnoprávne podmienky sťažujúce prístup na súd, nevytvárať rôzne imunity, nevylučovať určité kategórie osôb z prístupu),
- povinnosťou vytvárať podmienky pre sprístupnenie súdu (právna pomoc štátu osobe, diferencovaný prístup k súdnym poplatkom).¹⁵

Na druhej strane právo na prístup k súdu *nie je absolútne* a štát má oprávnenie pri zohľadnení konkrétnych podmienok stavu a vývoja spoločnosti ho obmedziť, resp. regulovať (napr. úpravou súdnych poplatkov), pričom záleží na jeho „voľnej“ úvahe akými prostriedkami to urobí. Tieto prostriedky však nikdy nemôžu narušiť účel čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.¹⁶

Procesnoprávne podmienky začatia konania na súde. Odporúčanie Výboru ministrov Rec (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov umožňuje, aby vnútroštátna úprava členského štátu Rady Európy vyžadovala skôr, než sa právnická alebo fyzická osoba obráti na súd, vyčerpať právne prostriedky, t. j. právne prostriedky nápravy, ktoré má k dispozícii na nápravu v rámci verejnej správy.

¹² Napríklad podľa zákona č. 514/2008 Z. z. o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹³ Príkladom úpravy právneho postavenia zainteresovanej verejnosti ako zúčastnenej osoby v správnom konaní podľa osobitného predpisu je zákon č. 514/2008 Z. z. nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁴ Podľa § 359 ods. 2 Správneho súdneho poriadku žalobcom v konaní o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy môže byť aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

¹⁵ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 341 – 342.

¹⁶ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 349.

Dôvodom takejto úpravy je, aby náprava nezákonnosti administratívneho aktu bola účinne zabezpečená v rámci výkonu verejnej správy, a až následne, keď osoba dožadujúca sa odstránenia nezákonnosti neuspela, sa obracala na súd (*princíp subsidiarity právomoci správneho súdnictva*). Taká úprava sa považuje tiež za jeden z nástrojov ochrany osoby (za účelom zníženia trov konania) a nadmerného, zbytočného zaťažovania súdov rozhodovaním prípadov, ktoré možno vybaviť v postupoch pred orgánmi verejnej správy.

Dôležitou súčasťou zákazu vytvárať procesnoprávne podmienky sťažujúce prístup na súd je zásada, že obmedzenia nesmú ohroziť prístup jednotlivca k súdu takým spôsobom alebo do takej miery, že by bola ohrozená samotná podstata tohto práva.

Týka sa to aj odmietania súdov rozhodnúť v merite veci vyplývajúceho z ich výnimočne prísneho výkladu procesného pravidla.

Príkladom je rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva v prípade Kadlec a ostatní v. Česká republika z 25. mája 2004, týkajúce sa sťažnosti č. 49478/99. Podľa neho by sa mali súdy pri aplikácii procesných podmienok vyhnúť prehnanému formalizmu (sťažovatelia v žalobe omylom uviedli číslo iného rozhodnutia súdu ako toho, voči ktorému žaloba smerovala).¹⁷

6.4. Procesnoprávne záruky práva na spravodlivý proces v správnom súdnictve

Popri hmotnoprávných zárukách práva na súdny prieskum (rozsah súdneho prieskumu, nezávislosť a nestrannosť súdov, prístup k súdnemu prieskumu), je členský štát Rady Európy povinný garantovať aj právo na spravodlivý procesný postup pre súdom podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Odporúčanie Výboru ministrov Rec (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov v tejto súvislosti zdôrazňuje nasledujúce procesnoprávne požiadavky na úpravu postupu, v ktorom má adresát verejnej správy aj vykonávateľ verejnej správy postavenie procesnej strany:

- rýchlosť súdneho konania,
- rovnosť zbraní,
- povinnosť orgánu verejnej správy sprístupniť súdu podklady pre rozhodnutie,
- kontradiktórnosť súdneho konania,
- plná jurisdikcia súdu,
- verejnosť súdneho prieskumu,
- verejnosť vyhlásenia rozhodnutia súdu,
- povinnosť súdu odôvodniť súdne rozhodnutie,
- preskúmateľnosť súdneho rozhodnutia súdom vyššieho stupňa.

Rýchlosť súdneho konania. Lehota, v ktorej správny súd rozhoduje, by mala byť primeraná vzhľadom na náročnosť každého prípadu a procesných úkonov alebo odročení zo strany účastníkov súdneho konania, pri dodržaní princípu kontradiktórnosti súdneho konania. *Náročnosť prípadu* je potrebné posudzovať na základe skutkových okolností prípadu a právnych aspektov sporu.

¹⁷ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 352.

Primeranosť lehoty je potrebné vykladať v súlade s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý zaručuje právo každého, aby jeho vec bola prejednaná bez zbytočných prietáhov.

Podľa odporúčania Výboru ministrov Rec (2004) 20 dodržanie **zásady rovnosti zbraní** je zabezpečené, ak každá strana sporu má možnosť predložiť svoje argumenty bez toho, aby bola znevýhodnená. Princíp rovnosti v súdnom konaní zakotvuje Ústava Slovenskej republiky v čl. 47 ods. 3.

Povinnosť orgánu verejnej správy sprístupniť súdu podklady pre rozhodnutie je základným predpokladom spravodlivého súdneho rozhodnutia pri preskúmaní rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Informácie, ktoré sú súčasťou administratívneho spisu, je preto orgán verejnej správy povinný predložiť súdu, aby sa mal možnosť s nimi náležite oboznámiť. Uvedená povinnosť v sebe zahŕňa i povinnosť správneho orgánu tak urobiť v primeranej lehote.

Realizáciou povinnosti orgánu nemôže byť dotknutý *záujem na ochrane citlivých údajov* obsiahnutých v administratívnom spise. V takom prípade je potrebné prijať príslušné opatrenia na ich ochranu.

Správny súdny poriadok zakotvuje povinnosť orgánu verejnej správy *poskytnúť súčinnosť*. Na požiadanie sú povinné predložiť správne súdu v určenej lehote riadne vedený administratívny spis alebo iné doklady, listiny a písomnosti, ako aj podať vyjadrenie k veci (§ 102 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z.).

Pri predložení administratívneho spisu je orgán verejnej správy povinný označiť tie jeho časti, ktoré obsahujú:

- utajované skutočnosti alebo
- iné skutočnosti chránené podľa osobitného predpisu.

Predseda senátu tieto časti spisu *vylúči z nahliadania*. Z nahliadania nemôže vylúčiť časti spisu:

- ktorými správny súd vykonal alebo bude vykonávať dôkaz,
- do ktorých mal účastník konania právo nahliadať v konaní pred orgánom verejnej správy.

Správny súdny poriadok zakotvuje právomoc správneho súdu uložiť uznesením *pokutu* orgánu verejnej správy za nesplnenie *povinnosti predložiť administratívne spisy* (§ 80 ods. 1).

Kontradiktórnosť súdneho konania má – podľa odporúčania Výboru ministrov Rec (2004) 20 – osobitný význam preto, lebo súdne rozhodnutie je výsledkom konfrontácie medzi stranami v spore, z ktorých každá musí mať možnosť:

- vyjadriť sa k všetkým skutočnostiam významným pre rozhodnutie sporu,
- predkladať návrhy a dôkazy a
- vyjadrovať sa k argumentom druhej strany.

Obzvlášť dôležitú úlohu zohráva v rámci *dokazovania*. Vyžaduje sa, aby každá strana sporu mala rovnakú možnosť predkladať alebo navrhovať dôkazy pre svoje tvrdenia alebo na svoju obhajobu.

Plná jurisdikcia súdu. Podľa odporúčania Výboru ministrov Rec (2004) 20 súd by mal mať správny súd možnosť prešetriť všetky právne a skutkové okolnosti významné pre daný prípad predkladané stranami v spore. Je to základný predpoklad toho, aby súd rozhodoval na základe úplných a spoľahlivých informácií, a dôležitá procesnoprávna záruka jeho spravodlivého rozhodnutia vo veci. Zmena rozhodnutia orgánu verejnej správy musí byť aspoň sčasti podložená vykonaným dokazovaním správneho súdu.

Podľa § 120 Správneho súdneho poriadku správny súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy a *môže sám vykonať dokazovanie*, ak:

- a) to považuje za nevyhnutné na rozhodnutie vo veci,
- b) rozhoduje v konaní o správnych žalobách vo veciach správneho trestania, o žalobách proti nečinnosti a inému zásahu orgánu verejnej správy, o žalobách vo veciach politických práv a o kompetenčných žalobách, alebo
- c) rozhoduje o peňažnej moderácii (§ 192).

Verejnosť súdneho konania a vyhlásenia rozhodnutia súdu. Predmetný princíp podporuje ochranu osôb pred tajným, arbitrárnym súdnym rozhodovaním.

Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každý má právo na to, aby jeho vec bola súdom verejne prejednaná, pričom sám Dohovor v predmetnom ustanovení zakotvuje výnimky z tohto pravidla.¹⁸ Žiadna výnimka sa neuplatňuje vo vzťahu k povinnosti súdu vyhlásiť rozsudok verejne.

Podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky *každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom.*

Ústavnoprávna regulácia umožňuje vylúčenie verejnosti z dôvodov, ktoré nešpecifikuje. Dôvody vylúčenia nevypočítava, avšak zákonodarca by mal rešpektovať obsah medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Podľa § 109 ods. 1 Správneho súdneho poriadku pojednávanie pred správnym súdom je zásadne verejné. Ide o jeden zo základných princípov konania vyjadrený v § 5 ods. 6, podľa ktorého verejnosť môže byť z konania vylúčená len v prípadoch ustanovených zákonom.

Verejnosť možno vylúčiť na celé pojednávanie alebo na jeho časť, len ak by verejné prejednanie veci ohrozilo:

- a) ochranu utajovaných skutočností,
- b) citlivé informácie a skutočnosti chránené podľa osobitného predpisu alebo
- c) dôležitý záujem účastníka konania alebo svedka (§ 110 ods. 1 Správneho súdneho poriadku).

Právo na verejné vyhlásenie rozsudku súdu má zaručiť, aby všetky strany dotknuté sporom mali prístup k jeho obsahu.

Podľa čl. 142 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky sa rozsudky vyhlasujú v mene Slovenskej republiky a verejne. Verejnosť vyhlásenia rozsudku patrí medzi základné princípy konania v správnom súdnictve (§ 5 ods. 6 Správneho súdneho poriadku).

Povinnosť súdu odôvodniť súdne rozhodnutie. Sudca je povinný uviesť s dostatočnou jasnosťou dôvody, na ktorých založil svoje rozhodnutie. Podľa odporúčania Výboru ministrov Rec (2004) 20 súd sa pritom nemusí zaoberať každou námietkou vznesenou v spore, avšak na návrh, ktorý by mohol ovplyvniť jeho výsledok, je potrebné presne a rýchlo reagovať. Je pritom veľmi dôležité, aby odôvodnenie bolo pre sporové strany zrozumiteľné.

Podľa § 139 ods. 2 Správneho súdneho poriadku je odôvodnenie rozsudku povinnou náležitosťou jeho písomného vyhotovenia. Správny súd dbá, aby odôvodnenie bolo presvedčivé.

Preskúmateľnosť súdneho rozhodnutia súdom vyššieho stupňa. Účinná súdna ochrana zahŕňa aj *právo na dvojstupňové súdne konanie.* Napriek tomu, že preskúmateľnosť rozsudku súdu súdom vyššieho stupňa z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nevyplýva výslovne, nie je vylúčená. Obzvlášť dôležitá je z dôvodu vylúčenia rizika arbitrárneho rozhodovania v rámci samého súdneho systému kontroly verejnej správy.

¹⁸ „Tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti mohla byť verejnosť konania na ujmu záujmom spravodlivosti“.

V právnej úprave členského štátu Rady Európy sa nemusí uplatňovať generálne. Zákonnodarca môže zakotviť, v ktorých prípadoch sa predmetné právo neuplatní. Členské štáty Rady Európy majú oprávnenie ustanoviť vo vnútroštátnej právnej úprave rozsah, v akom sa možno odvolať na súd vyššieho stupňa.

Podľa § 29 Správneho súdneho poriadku je konanie na správnych súdoch v zásade *jednoinštančné* (výnimkou je konanie podľa § 152 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z.).

Opravné prostriedky možno podať len proti právoplatnému rozhodnutiu správneho súdu. Takými opravnými prostriedkami sú:

- kasačná sťažnosť proti rozhodnutiu krajského súdu (§ 438),
- žaloba na obnovu konania (§ 472 a nasl.).

6.5. Právo na spravodlivý proces vo verejnej správe – súčasť základného práva na súdnu a inú právnu ochranu

6.5.1. Obsah práva na spravodlivý proces vo verejnej správe

Základné právo na spravodlivý proces vo verejnej správe garantované Ústavou Slovenskej republiky vyjadruje právo každej fyzickej alebo právnickej osoby na taký právny stav, keď platná zákonná úprava zakotvuje procedurálny postup predovšetkým v správnom konaní pri vydávaní rozhodnutí správnych orgánov (t. j. individuálnych správnych aktov). Ide o súčasť pozitívneho záväzku štátu – a to aj v zmysle medzinárodného Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Okrem toho vyjadruje právo každého na to, aby takýto procedurálny postup spĺňal všeobecne uznávané požiadavky a štandardy, ktoré ako nespochybniteľné hodnoty musí právny a demokratický štát chrániť.

Uvedené požiadavky sa pritom musia uplatňovať vo vzťahu k všetkým druhom procedurálnych postupov vo verejnej správe¹⁹ bez ohľadu na to, či ich výsledkom sú správne úkony vykonávateľov verejnej správy právotvornej alebo neprávotvornej povahy a bez ohľadu na to, či zákonná úprava tieto požiadavky vyjadruje explicitne alebo o nich mlčí.

Tzv. vrchnostenský charakter výkonu verejnej správy a tiež povinnosť správneho súdu poskytnúť ochranu súkromnej osobe pred nezákonným rozhodnutím a postupom vykonávateľa verejnej správy v súlade s čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, vedú súdy k tomu, aby si v prípade absencie výslovnej právnej úpravy vypomáhali všeobecnými právnymi princípmi (pozri napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 18/08 z 20. mája 2009) odvolávajúc sa na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a taktiež na medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách.

Dôsledkom takéhoto súdneho výkladu zákonnej úpravy je obohacovanie obsahu procesných práv osôb v procedurálnych postupoch pred verejnou správou. To sa týka nielen judikatúry všeobecných súdov v rámci správneho súdnictva, ale predovšetkým judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorá rozšírila nad rámec textu Ústavy Slovenskej republiky ústavné garancie spravodlivého procesu. Ako príklad možno spomenúť doktrínu zákazu prekvapivých rozhodnutí, zákazu odopretia spravodlivosti či zákazu extrémneho

¹⁹ Blížšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heureka 2015, s. 45 a nasl.

nesúladu skutkových zistení a právnych záverov z nich vyodených, ako i o požiadavku náležitého odôvodnenia rozhodnutí a riadneho zistenia dôkazov.²⁰

6.5.2. Procesné práva v správnom konaní

Základné procesné práva. Teória správneho práva za základné procesné práva v správnom konaní považuje tie, ktoré sú esenciálnym základom obsahu práva na spravodlivý proces vo verejnej správe podľa čl. 36 Listiny základných práv a slobôd a podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Ak by ich zákon nekotvil, nebolo by vôbec možné – v zmysle čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky – hovoriť o naplnení pozitívneho záväzku štátu vytvoriť záruku predmetného ústavného práva.

Základnými procesnými právami sú:

- právo na konanie pred správnym orgánom,
- právo byť účastníkom správneho konania.

Základné procesné práva sú východiskové a kľúčové. Ich existencia je predpokladom toho, aby si osoba mohla uplatniť v procesnom postupe svoje procesné práva čiastkového charakteru.

Ak niet príslušného správneho orgánu alebo účastníka konania, nemôže vzniknúť procesnoprávny vzťah. Zákonodarca musí na jednej strane založiť právomoc vykonávateľa verejnej správy rozhodovať o verejnom subjektívnom práve a na druhej strane garantovať, že za účastníka konania bude *de lege lata* považovaná každá osoba dotknutá individuálnym správnym aktom, ktorý má byť výsledkom procesného postupu.

Za dotknutú osobu treba v prvom rade považovať účastníka správneho konania. Z tohto hľadiska má nesmierny význam jeho zákonné vymedzenie, či už vo všeobecnej alebo v osobitnej procesnoprávnej úprave.

Zákonnú úpravu, ktorá by z takejto procesnoprávnej pozície priamo dotknutú osobu vylučovala, by preto bolo potrebné považovať za reguláciu rozpornú s ústavou.²¹

V takom prípade by mal správny orgán, podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a v záujme ochrany ústavného práva takejto osoby na spravodlivý proces vo verejnej správe podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, priznať i takejto priamo dotknutej osobe vylúčenej zákonom postavenie účastníka správneho konania. Urobí tak vždy, ak pôjde o osobu s hmotnoprávnym vzťahom k veci.

Dispozičné právo. Predmetné procesné právo účastníka konania má základ v čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne. Článok 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky navyše výslovne akcentuje, že takýto postup musí byť ustanovený zákonom. Ústavnoprávne vymedzenie dispozičného práva súkromných osôb vo vzťahu k orgánom verejnej moci sa vzťahuje na všetky procedurálne postupy orgánov verejnej správy bez ohľadu na to, či majú charakter správneho konania.

²⁰ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S.: Súdna judikatúra a právo na spravodlivý proces vo verejnej správe. In: Rozhodovacia činnosť národných, medzinárodných a európskych súdov. Švecová, A. – Maslen, M. (eds.) Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2015 s. 82 – 93.

²¹ Podľa názoru Ústavného súdu Českej republiky, keď by osobitný zákon odoprel právo zúčastniť sa na konaní osobe, o ktorej právach a povinnostiach sa má v konkrétnom konaní rozhodovať, išlo by o pochybenie zákonodarcu, ktoré má ústavnoprávny rozmer, nakoľko by osoba bola vylúčená z práva na súdnu ochranu (takýmto prípadom je napr. situácia zákonného vylúčenia vlastníka pozemkov, na ktorých sa uskutočňuje cudzia stavba, z kolaudačného konania – ÚS č. 42, sv. 17 Sb. nál. a usn.).

- V správnom konaní začatom na návrh osoby sa v zmysle čl. 12 a čl. 13 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe uplatňujú nasledujúce pravidlá:
- každý má právo domáhať sa svojim podaním, aby orgán verejnej správy vydal rozhodnutie,
 - predmetné právo môže osoba s príslušnými právnymi účinkami uplatniť len voči orgánu verejnej správy, ktorý je príslušný na vydanie rozhodnutia,
 - ak bola žiadosť osoby podaná nepríslušnému orgánu verejnej správy, je ten povinný postúpiť takúto žiadosť príslušnému orgánu verejnej správy a o tomto úkone informovať žiadateľa,
 - príslušný orgán verejnej správy je povinný rozhodnúť na základe podania osoby v primeranej časovej lehote, ktorá je určená zákonom,
 - žiadateľ má právo na informáciu o lehote, v ktorej orgán verejnej správy rozhodne o jeho podaní (žiadosti),
 - žiadateľ má právo na informáciu o opravných prostriedkoch pre prípad, že orgán verejnej správy o jeho podaní (žiadosti) nerozhodne v lehote.

Právny úkon osoby, s ktorým zákon spája povinnosť správneho orgánu postupovať ustanoveným spôsobom a vec vybaviť formou zverejnenia rozhodnutia, je podľa dokumentov Rady Európy prejavom realizácie všeobecného práva osôb na prístup k verejným službám, a teda aj k verejnej správe, ktorá má mať takýto charakter.

Zákon môže zakotviť formu podania. Aj keby však žiadateľ ustanovenú formu nedodrжал, orgán verejnej správy je povinný podanie prijať a ak je to potrebné, pomôcť súkromnej osobe pri odstránení nedostatku podania.

Účastník konania má procesné právo nakladať (disponovať) so správnym konaním v tom zmysle, že jeho prejav vôle môže spôsobiť nielen začatie, ale aj jeho skončenie ešte pred tým, než sa rozhodnutie správneho orgánu účastníkovi konania oznámi.

Ak z osobitného zákona vyplýva pre začatie správneho konania dispozičná zásada, správny orgán nemôže začať konanie z vlastného podnetu. Takýmto konaním by správny orgán porušil čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Právo byť informovaný o začatí konania. Realizáciou tohto ustanovenia sa má v praxi predchádzať situácii, že sa bude rozhodovať o práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti osoby bez tejto osoby. Takéto procesné pochybenie vykonávateľa verejnej správy by malo ústavnoprávny rozmer, lebo by ním bolo porušené základné právo dotknutej osoby na spravodlivý proces. Nezákonný postup správneho orgánu v tomto ohľade môže byť dôvodom pre obnovu konania podľa § 62 ods. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Zb.

Právo byť informovaný o začatí konania podporuje princíp transparentnosti vo verejnej správe, ktorého cieľom je zabezpečiť dotknutej osobe právo na informácie ohľadne procesného postupu vykonávateľa verejnej správy. Správny orgán musí o začatí konania upovedomiť aj zúčastnenú osobu (§ 15a ods. 2 správneho poriadku).

Právo na jediné prebiehajúce konanie vo veci má zaručiť účastníkovi konania, že v rovnakej veci nebude konať ten istý vecne príslušný správny orgán alebo viac vecne príslušných správnych orgánov. Dôsledkom by totiž mohlo byť vydanie dvoch rozhodnutí odlišného obsahu, čo je v rozpore s princípom právnej istoty.

Z tohto dôvodu by zákonná úprava mala zabezpečiť právo účastníka konania na to, aby iba jediný vecne príslušný správny orgán mal právomoc rozhodnúť o jeho záležitosti (bez ohľadu na to, či konanie začalo na jeho návrh alebo z úradnej povinnosti).

Pre prípad konkurencie právomoci dvoch a viacerých správnych orgánov oprávnených rozhodnúť, zákon ustanovuje pravidlo dohody medzi správnymi orgánmi a pravidlo predstihu.

Právo na nestranný správny orgán. Podľa čl. 4 bodu 4 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe členský štát Rady Európy by mal zabezpečiť, aby zamestnanci verejnej správy vykonávali svoje povinnosti nestranne, bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy.

Predpokladom nestrannosti rozhodovania zamestnanca je jeho nezaujatosť, t. j. schopnosť udržať si potrebný objektívny prístup k posúdeniu a rozhodnutiu konkrétnej veci. Preto ho nemožno za predpokojatého považovať len z toho dôvodu, že v konaní rozhodol spôsobom, s ktorým účastník konania nesúhlasí alebo v rámci konania dbal o presadenie verejného záujmu.

Podľa súdnej judikatúry nezaujatá je úradná osoba, ktorá „v každom štádiu správneho konania poskytuje verejnosti dostatočné záruky vylučujúce akékoľvek oprávnené pochybnosti o tom, že bude danú vec prejednávať a v nej rozhodovať zaujato a v konečnom dôsledku nespravodlivo (teória zdania). Prvkom zásadného významu v otázke rozhodovania o zaujatosti zamestnanca je to, či obavy účastníka o nestrannosť zamestnanca sú reálne oprávnené, pričom uvedené obavy sa musia zakladať na objektívnych, konkrétnych a dostatočne závažných skutočnostiach tvrdených účastníkom.“²²

Slovenský správny poriadok síce dôvody vylúčenia zamestnanca podrobne neuvádza a ponecháva tak na úvahu správneho orgánu, aby sám posúdil, či v konkrétnom prípade možno mať pochybnosti o nezaujatosti zamestnanca, predsa ju však ohraničuje. Vždy totiž musí ísť o pochybnosť iba so zreteľom na pomer zamestnanca k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom (stačí len jeden z týchto dôvodov).

Ďalší dôvod, pre ktorý je potrebné vylúčiť zamestnanca z účasti na konaní, je zamedziť, aby ten istý zamestnanec rozhodoval tú istú vec v prvom i v druhom stupni. Takýmto postupom by totiž bola porušená zásada dvojinštančnosti správneho konania, ktorá má v praxi zabezpečiť právnu ochranu účastníka konania.

Právo na poučenie o procesných právach v konaní. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov zakotvuje povinnosť správneho orgánu poučiť osobu vždy, ak by jej nedostatok informácie o právnej povahe a účinku uskutočnenia či neuskutočnenia úkonu v správnom konaní mohol privodiť závažný nepriaznivý následok.

Skutočnosť, že správny orgán porušil svoju zákonnú povinnosť a dotknutú osobu nepoučil náležitým spôsobom, nemôže ísť nikdy na ťarchu takejto osoby.

Správny orgán poučuje dotknutú osobu spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom. Zo správneho poriadku nevyplýva jeho povinnosť poučovať formou právneho poradenstva.

Súdna judikatúra uvádza, že táto povinnosť je splnená najmä tým, ak správny orgán v konaní účastníka poučí o jeho procesných prostriedkoch, ktoré má k dispozícii; táto povinnosť však nezahŕňa postup, v ktorom by mal byť účastník oboznamovaný i o tom, aké dôvody a aké skutočnosti má uvádzať, aby sa v správnom konaní jeho žiadosti vyhovel.

Právo na prístup k informáciám o priebehu správneho konania. Je procesnoprávnym vyjadrením princípu transparentnosti vo verejnej správe.

Miera, v akej sa v právnej úprave členského štátu Rady Európy uplatňuje v správnom konaní princíp transparentnosti, sa odvíja predovšetkým od rozsahu procesných práv, ktorými, v súvislosti s prístupom k informáciám týkajúcim sa správneho konania a jeho výsledku, disponujú:

²² Odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5 Sžp/86/2009 zo dňa 27. apríla 2010.

- účastníci konania a
- ďalšie osoby (napr. verejnosť).

Kým princíp transparentnosti zakotvený v § 3 ods. 6 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov ako pravidlo správneho konania vyjadruje výslovnú zákonnú možnosť prístupu verejnosti k informáciám týkajúcim sa priebehu správneho konania, vo vzťahu k účastníkovi konania a zúčastnenej osobe sa predmetné procesné právo premieta:

- v procesnom práve účastníka konania, zúčastnenej a dotknutej osoby realizovať v konaní práva garantujúce ich informovanosť o priebehu správneho konania,
- vo všeobecnej povinnosti správnych orgánov umožniť týmto osobám realizovať v konaní tieto ich zákonné práva.

Právo na zastúpenie implicitne vyplýva z čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a z čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky; **právo na pomoc** je špeciálne zakotvené v čl. 37 ods. 2 listiny a v čl. 47 ods. 2 ústavy.

Ich účelom je zabezpečiť, aby dotknutá osoba, ktorá z objektívnych alebo zo subjektívnych dôvodov nemôže alebo nechce osobne vystupovať v procesnom postupe pred orgánom verejnej správy alebo pred súdom, mohla účinne presadzovať svoje práva prostredníctvom alebo za pomoci inej osoby, ktorá spĺňa vlastnosti požadované právnu úpravou a ktorá koná v jej mene.

Právny inštitút zástupcu pomáha dodržiavať nielen princíp rovnosti účastníkov konania, ale je tiež nástrojom na odstránenie procesnoprávnych prekážok brániacich uskutočneniu procesného postupu.

Správny orgán nesmie dotknutej osobe brániť, aby si ustanovila zástupcu.

Zástupcovi dotknutej osoby musí zabezpečiť rovnaké právne postavenie v konaní po celý čas, pokiaľ trvá právny vzťah medzi zástupcom a zastupovanou dotknutou osobou. Tiež je však povinný aktívne pôsobiť, ak sa vyskytnú prekážky, pre ktoré dotknutá osoba nemôže v konaní vystupovať, aby jej bol zástupca bezodkladne ustanovený.

Právo na pomoc úzko súvisí s právom na obhajobu, ktoré má svoj nezastupiteľný význam tak v správnom konaní ako aj v súdnom konaní. Dotknutá osoba má predmetné procesné právo od začiatku do skončenia konania. Podmienky realizácie uvedeného ústavného práva ustanovuje zákon.

Kým v správnom súdnictve musí byť dotknutá osoba povinne zastúpená advokátom, v správnom konaní takáto všeobecná zákonná povinnosť nejestvuje.

Je vecou dotknutej osoby, či sa v ňom advokátom zastupovať dá na základe zmluvy. Ani dotknutá osoba, ktorá nie je zastúpená advokátom však nie je celkom bez ochrany (pozri § 3 ods. 2 správneho poriadku).

Právo na pomoc nadobúda osobitný význam v prípade rozhodovania o trestnom obvinení. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v čl. 6 ods. 3 zakotvuje osobitné záruky spravodlivého prerokovania veci pred súdom, ktoré sa posudzujú v kontexte s čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Do kategórie procesnoprávnych záruk ochrany obvineného zo správneho deliktu možno zaradiť predovšetkým:

- právo byť oboznámený s obvinením,
- právo na prípravu obhajoby,
- právo na obhajobu.

Správny orgán je povinný v priebehu celého správneho konania všímať si z úradnej povinnosti, či oprávnenie zástupcu skutočne existuje, prípadne v akom rozsahu. V právnej

praxi nie je totiž vylúčené, že vplyvom právne významných skutočností dôjde k zmene (v osobe zástupcu, v rozsahu zastúpenia atď.).

Právo byť vypočutý. Podľa čl. 14 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 právo dotknutej osoby aby bola vypočutá, spočíva v tom, že takejto osobe je správny orgán povinný v procesnom postupe poskytnúť príležitosť vyjadriť jej názory.

Predmetné procesné právo napomáha zabezpečiť zistenie skutočného stavu veci a je tiež predpokladom realizácie procesného práva dotknutej osoby na vecné a právne posúdenie skutkového stavu veci.

Z tohto dôvodu súdna judikatúra nezákonný postup správneho orgánu spočívajúci v porušení tohto procesného práva účastníka správneho konania kvalifikuje ako postup, ktorým bola žalobcovi odňatá možnosť konať pred správnym orgánom.

Právo na vypočutie v rámci postupu pred správnym orgánom zahŕňa právo:

- uplatňovať návrhy (predkladať a navrhovať dôkazy, navrhovať doplnenie podkladov pre rozhodnutie pred jeho vydaním),
- vyjadrovať sa (k podkladom a dôkazom zabezpečeným v konaní, k podkladu a k spôsobu jeho zistenia pred vydaním rozhodnutia).

Správny poriadok garantuje právo dotknutej osoby na jej vypočutie tak v konaní, ktoré začalo na základe jej návrhu, ako aj v konaní začatom z úradnej povinnosti.

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že predmetné procesné právo je obzvlášť dôležité v správnom konaní, ktoré má charakter konania o trestnom obvinení. Uplatňuje sa zásada, že „obvineného nemožno uznať vinným, ak nebol v trestnom konaní vypočutý o čine, ktorý sa mu kladie za vinu, a ak mu nebola daná možnosť, aby sa osobne obhajoval“ – nález Najvyššieho správneho súdu ČSR z 2. mája 1924, sp. zn. 7807 (Boh. A 3548/1924).

Osoba, o ktorej práve alebo povinnosti sa rozhoduje verejno-mocenským aktom, má mať zákonom zaručený priestor na to, aby sa v priebehu administratívneho postupu mohla vyjadriť k všetkému, čo by mohlo podstatným spôsobom ovplyvniť zistenie skutočného stavu veci, o ktorej orgán verejnej správy koná (v rámci toho prezentovať svoje stanovisko, vyjadrovať sa k dôkazom alebo ich navrhovať). Správny orgán má povinnosť riadne posúdiť, vyhodnotiť vyjadrenia a návrhy dôkazov.

Možnosť vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia a k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie, vyjadruje zákonný nárok účastníka konania a zúčastnených osôb, aby im výsledky zisťovania boli dané na vedomie.

Toto právo sa vzťahuje na všetky dôkazné prostriedky, a to nielen pokiaľ ide o ich hodnovernosť, ale aj pokiaľ ide o výber alebo spôsob uplatnenia.

Zo zákona vyplýva, že správny orgán svojím postupom (aktívnym, pasívnym) nesmie pozbaviť účastníka konania ani zúčastnenú osobu ich zákonného práva vyjadriť sa. V zásade treba za porušenie tohto procesného práva účastníka konania považovať každú situáciu, keď sa dozvedá napríklad o vykonaných dôkazoch až z odôvodnenia doručeného rozhodnutia vo veci samej.

Právo na zistenie skutkového stavu veci. Ide o jedno z kľúčových procesných práv účastníka správneho konania, ktoré vyviera z princípu materiálnej pravdy. To platí o každom konaní, v ktorom môže byť dotknutý verejný záujem, bez ohľadu na to, či bolo konanie začaté na návrh alebo z podnetu správneho orgánu.

V praxi to znamená povinnosť zistiť všetky skutočnosti dôležité pre rozhodnutie a doplniť podklad pre rozhodovanie do tej miery, aby bol spoľahlivým základom pre jeho rozhodnutie.

Správny orgán je povinný vykonať zisťovania z úradnej povinnosti. Nemôže byť odkázaný len na podklady, ktoré mu poskytnú účastníci konania. Správny orgán nie je pasívnym

vykonávateľom vôle účastníka konania, ale naopak zohráva aktívnu úlohu pri zhromažďovaní dôkazov, ktoré sú podkladom pre jeho rozhodnutie, a to i v prípade, ak je účastník konania pasívny alebo sa nachádza v dôkaznej núdzi.

V prípade, ak žalobca namieta nedostatočne zistený skutkový stav, správny súd skúma, či skutočnosti, ktoré sa v konaní mali zistiť, boli zistené v postačujúcom rozsahu, či sa tak stalo s použitím zákonných dôkazných prostriedkov a spôsobom, ktorý neodporuje procesnoprávnemu predpisu, a či skutkový stav, ktorý správny orgán takto zistil a ktorého na základe rozhodoval, má vo vykonaných dôkazoch dostatočnú oporu (rozsudok Vrchného súdu v Prahe č. k. 6 A 11/95-18).

Chyby rozhodovania správneho orgánu súvisiace so skutkovým stavom veci, pre ktoré súd môže právoplatné rozhodnutie zrušiť, spočívajú zvyčajne v tom, že správny orgán si nezaobstará dostatok dôkazných prostriedkov a nemá preto dostatok dôkazov, alebo že dôkazy sa vykonajú procesne nezákonným spôsobom a nemožno z nich preto pri úvahe o skutkovom stave vychádzať (rozsudok Vrchného súdu v Prahe, č. k. 6 A 61/95-36).

Právo na ukončenie procesného postupu správneho orgánu rozhodnutím je implicitne obsiahnuté v čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Predmetné procesné právo súvisí s *princípom právnej istoty*. V právnom štáte je neprípustná situácia, aby sa procesný postup orgánu verejnej moci neukončil spôsobom ustanoveným zákonom, t. j. rozhodnutím. Je to dôležité aj preto, lebo s inštitútom rozhodnutia je spätý inštitút *rei iudicatae* (prekážka právoplatného rozhodnutia v tej istej veci), ktorý v konaniach týkajúcich sa trestného obvinenia úzko súvisí s ďalším významným princípom *ne bis in idem*.

Správny orgán je povinný ukončiť začatý procesný postup zákonom ustanoveným spôsobom. Ak sa tak nestane, ide o nezákonnosť (napr. správny orgán nevydá rozhodnutie, hoci mu to zákon prikazuje, ale ukončí postup úradným listom). Neexistencia rozhodnutia v takom prípade však nemôže byť sama dôvodom pre odmietnutie právnej ochrany zo strany orgánov verejnej správy oprávnených preskúmať zákonnosť postupu, ako aj zo strany súdov.

Právo na zverejnenie rozhodnutia procesnoprávne zabezpečuje osobe dotknutej procesným postupom vykonávateľa verejnej správy právo na informáciu o obsahu rozhodnutia podľa čl. 17 bod 1. odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe.

Právo na odôvodnenie rozhodnutia. Povinnosť orgánov verejnej moci riadne odôvodňovať ich rozhodnutia je jednou zo záruk pre vylúčenie ľubovôle pri rozhodovaní (nález sp. zn. III. ÚS 84/94 z 20. júna 1996 (č. 34, sv. 3, Zb. ÚS), nález sp. zn. III. ÚS 94/97 z 26. júna 1997 (č. 85, sv. 8, Zb. ÚS). Odôvodnenie rozhodnutia je aj zárukou toho, aby dotknutá osoba mohla účinne uplatniť právo na opravný prostriedok.

Procesné právo na odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu má garantovať uplatnenie princípu transparentnosti procesného postupu vykonávateľa verejnej správy v zmysle čl. 17 bod 2. odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe, nakoľko zaručuje právo adresátovi na informáciu o dôvodoch rozhodnutia.

Právna teória definuje obsah tohto procesného práva ako právo na to, aby rozhodnutie obsahovalo odôvodnenie, v ktorom správny orgán zrozumiteľne, logicky a dostatočne vysvetlí, akými úvahami sa riadil pri hodnotení dôkazov, ktoré dôkazy vzal do úvahy, aký skutkový stav na základe nich zistil, ako tento skutkový stav posúdil z vecného hľadiska a po právnej stránke; pritom vyjadrí svoje stanovisko ku skutočnostiam, argumentom a dôkazom, ktoré účastníci v konaní uplatnili, prípadne navrhli.

Odôvodnenie má poskytnúť skutkovú a právnu oporu výroku rozhodnutia správneho orgánu. Súd z tohto dôvodu považoval za úplne nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu, keď z neho nevyplývalo, čo sa sťažovateľovi presne vytýkalo, ktoré dôkazy sa vykonali a ako ich orgán vyhodnotil.²³

Zákon č. 71/1967 Zb. zakotvuje povinnosť správneho orgánu v odôvodnení reagovať na návrhy, námietky a vyjadrenia účastníka konania k podkladu rozhodnutia. Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (SŽ 73/01) „odvolací orgán sa musí v rozhodnutí vysporiadať so všetkými námietkami uvedenými v odvolaní“. Právo na odôvodnenie rozhodnutia však neznamená, že správny orgán je povinný dať na každý argument účastníka konania podrobnú odpoveď. Splnenie zákonnej povinnosti správneho orgánu odôvodniť svoje rozhodnutie sa preto vždy posudzuje so zreteľom na konkrétny prípad.

Právo na poučenie ako súčasť všeobecnejšieho práva na poučenie o procesných právach v konaní, je implicitne zakotvené v čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 zdôrazňuje požiadavku, aby sa vždy, keď správny orgán rozhoduje o práve alebo povinnosti konkrétnej osoby, uviedli odvolacie postupy vrátane časových lehôt (čl. 18 bod 2 druhá veta).

Slovo „vždy“ je potrebné vykladať tak, že:

- ide o povinnosť správneho orgánu vo všetkých stupňoch,
- správny orgán je povinný poučiť dotknutú osobu aj v prípade, ak zákon nepripúšťa podanie opravného prostriedku proti platnému rozhodnutiu.

Pri interpretácii platnej úpravy poučovacej povinnosti by mal správny orgán vychádzať z účelu poučenia a vykladať zákon tak, aby sa neprimeraným spôsobom nesťažilo uplatnenie procesného práva dotknutej osoby na podanie opravného prostriedku.

Dotknutá osoba má právny nárok na riadne a úplné poučenie.

Poučenie má byť dostatočne konkrétne a výslovné. Dotknutá osoba by mala byť informovaná minimálne o tom, aký má k dispozícii riadny opravný prostriedok, na ktorom orgáne ho môže uplatniť a v akej lehote. Pochybenie správneho orgánu v tomto smere treba považovať za spôsobilé ohroziť procesné právo dotknutej osoby na jej obhajobu.

Vzhľadom k tomu, že odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 ustanovuje len minimálne požiadavky vo vzťahu k poučovacej povinnosti správnych orgánov pri vydávaní rozhodnutí, nie je vylúčené, aby právna úprava členského štátu Rady Európy zakotvila v záujme ochrany dotknutej osoby i povinnosť vykonávateľa verejnej správy nad rámec čl. 18 bodu 2 druhej vety odporúčania.

Slovenská republika túto možnosť využila a zakotvila v § 47 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov povinnosť správneho orgánu uvádzať v poučení aj údaj, či jeho rozhodnutie možno preskúmať súdom.

Údaj o preskúmateľnosti právoplatného rozhodnutia správneho orgánu súdom je obligatórnou náležitosťou každého rozhodnutia správneho orgánu, t. j. prvostupňového i druhostupňového.

V praxi môže nastať situácia, že správny orgán účastníka konania poučí nesprávne alebo dokonca ho vôbec nepoučí. V tomto prípade sa neuplatní všeobecný ústavný princíp neznalosť práva neospravedlňuje implicitne obsiahnutý v čl. 2 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). Porušenie tejto povinnosti správnym

²³ Nález Ústavného súdu Českej republiky č. 58/2003, zv. 30 Zbierky ÚS.

orgánom treba považovať za porušenie základného pravidla konania, podľa ktorého správne orgány musia poskytovať pomoc a poučenia (§ 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.).

Zákonná úprava v tejto súvislosti zabezpečuje ochranu účastníka konania, aby v dôsledku takéhoto nezákonného postupu nebol dotknutý na jeho základnom práve na spravodlivý proces, bez ohľadu na to, či ide o riadny opravný prostriedok, na ktorého základe neprávoplatné rozhodnutie preskúmava správny orgán²⁴ alebo súd.

Správny poriadok chráni účastníka konania v § 54 ods. 3 tým, že mu ustanovuje špeciálnu trojmesačnú lehotu na podanie odvolania (rozkladu) v prípade, keď bol správnym orgánom poučený neprávne²⁵ alebo nebol poučený vôbec.

Právo na spravodlivú a primeranú výšku náhrady trov konania. V záujme účinnej a efektívnej verejnej správy nemožno očakávať, že by náklady spojené s výkonom verejnej správy v situácii, keď táto koná na základe návrhu súkromnej osoby, mala znášať výlučne verejná správa. Je to v rozpore aj s chápaním verejnej správy ako služby verejnosti.

Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe zaraďuje medzi procesné práva osôb právo na spravodlivý a primeraný príspevok k úhrade nákladov na postup orgánu verejnej správy. Tým súčasne vyjadruje všeobecnú požiadavku, aby sa súkromná osoba podieľala na nákladoch súvisiacich s výkonom verejnej správy.

Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 uvádza kritériá, ktoré musí v tomto smere vnútroštátna právna úprava členského štátu Rady Európy zohľadniť.

Ich dodržanie napomáha presadzovať realizáciu základného práva na spravodlivý proces, ktorého súčasťou je i právo osoby na to, aby jej štát vytvoril podmienky pre zabezpečenie prístupu k verejnej správe. Súčasťou je i požiadavka, aby jej štát nepriamo nesťažoval prístup k verejnej správe tým, že jej bude uložená veľmi vysoká úhrada nákladov.

Požiadavka podľa odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 aby náklady uhrádzané súkromnou osobou orgánu verejnej správy boli spravodlivé a primerané, vyjadruje dva rôzne aspekty garancie práva osoby na prístup k verejnej správe.

Spravodlivosť je kritérium, ktoré nabáda zákonodarcu, aby zvážil, aký druh nákladov bude súkromná osoba musieť znášať (za čo bude platiť).

Primeranosť nákladov je kritérium vyjadrujúce rozsah takejto povinnosti, ktorá musí zohľadňovať konkrétne podmienky a schopnosť súkromnej osoby plniť túto povinnosť.

Kritérium primeranosti príspevku osôb na úhradu nákladov spojených s výkonom verejnej správy sa premieta i do právnej úpravy správnych poplatkov, keď je dôležité, aby zákonodarcu náležite zvážil ich výšku, a taktiež do právnej regulácie právomoci vykonávateľa verejnej správy modifikovať povinnosť osoby správny poplatok uhradiť (znižiť, odpustiť za podmienok ustanovených zákonom – napr. z dôvodov hodných osobitného zreteľa).

Dôležité v tejto súvislosti je aj pravidlo, aby sa orgán verejnej správy riadil princípom procesnej ekonómie. Musí vždy postupovať hospodárne, t. j. tak, aby nikomu nevznikali nadbytočné náklady.

²⁴ Podľa rozsudku Vrchného súdu v Prahe zo dňa 27. augusta 1996, č. k. 7 A 52/94-21, však nedostatok poučenia v rozhodnutí správneho orgánu prvého stupňa nebráni tomuto správnomu orgánu v tom, aby podané odvolanie účastníka smerujúce proti rozhodnutiu predložil odvolaciemu orgánu a aby odvolací orgán o odvolaní rozhodol.

²⁵ Za *nesprávne poučenie* treba považovať situáciu, keď sa v rozhodnutí uvádza dlhšia lehotu na podanie opravného prostriedku (napr. tridsaťdňová namiesto pätnásťdňovej), keď je rozhodnutie nesprávne označené ako konečné (hoci sa proti nemu možno v zmysle zákona odvolať), keď sa v ňom uvedie nesprávne údaj, kde možno podať odvolania. Patria sem i prípady *neúplného poučenia* (napr. ak sa v rozhodnutí síce uvádza, že sa proti nemu možno odvolať, avšak sa neuvádza lehotu, v ktorej tak možno urobiť).

Právomoc správneho orgánu sa uplatní v prípade, ak dotknutá osoba svojím zavineným správaním sťažuje postup pri výkone verejnej správy. V takom prípade je spravodlivé, aby mal správny orgán právomoc uložiť jej náhradu nákladov, ktoré v dôsledku takéhoto jej protiprávneho správania vznikli.

Právo na preskúmanie rozhodnutia. Ústavnoprávna úprava na Slovensku nezaručuje právo na opravný prostriedok v procesných postupoch pred verejnou správou.

Takýto postup je konformný s čl. 22 bodu 2 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe, podľa ktorého „pred súdnou revíziou je v zásade možné podať odvolanie v správnom konaní, v niektorých prípadoch môžu byť takéto odvolania povinné. Môže ísť o odvolanie na základe skutkovej podstaty alebo o odvolanie na základe zákonnosti správneho rozhodnutia.“

Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí v rámci verejnej správy je dôležitým nástrojom ochrany osôb. Preskúmava sa zákonnosť a správnosť rozhodnutí. Oprávneným môže byť orgán, ktorý rozhodnutie vydal, alebo orgán vyššieho stupňa alebo iný orgán než orgán verejnej správy.

Právo na ochranu pri zmene a zrušení rozhodnutia. Procesné právo osoby na to, aby orgán dbal pri zmene alebo zrušení rozhodnutia na práva a záujmy osôb, vyplýva z čl. 21 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe. Podľa neho „v prípade potreby môžu orgány verejnej správy vo verejnom záujme zmeniť alebo zrušiť individuálne správne rozhodnutia, mali by však pri tom brať ohľad na práva a záujmy súkromných osôb“.

Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 tak zdôrazňuje uplatnenie princípu ochrany dobrej viery. Ten pôsobí bezprostredne v rovine subjektívneho základného práva ako jeho ochrana, v objektívnej rovine sa prejavuje ako princíp prezumpcie správnosti aktu verejnej moci.²⁶

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov nezakotvil princíp dobrej viery ako základné pravidlo konania, nakoľko ide o zásadu, ktorá sa špeciálne aplikuje pri preskúmaní právoplatných rozhodnutí správnych orgánov.

Podľa neho musí preskúmavajúci správny orgán dbať na zachovanie proporcionality medzi právami účastníka ukončeného správneho konania nadobudnutými v dobrej viere a právnou istotou na jednej strane a požiadavkou na zákonnosť na druhej strane.

Obsahom uvedenej procesnoprávnej povinnosti správneho orgánu je porovnať, aká ujma by vznikla účastníkovi konania v dôsledku zastavenia prieskumného konania o protiprávnom rozhodnutí správneho orgánu alebo pri zmene či zrušení takého rozhodnutia. Vyžaduje sa, aby správny orgán citlivo zvážil všetky okolnosti a vydal také rozhodnutie, ktoré by nevyvolalo závažnú poruchu výkonu správy, ani závažnú ujmu účastníkom, než spôsobilo pôvodné protiprávne rozhodnutie, ktoré je predmetom prieskumu. Z tohto dôvodu sa dáva v určitých prípadoch prednosť možnosti ponechať nezákonné rozhodnutie bez zmien.

Pod pojmom dobrá viera treba chápať objektívne posudzované vedomie účastníka o súlade správania s právom. Dobrá viera ako nezavinená nevedomosť chráni osobu, ktorá so zreteľom ku všetkým okolnostiam prípadu nevedela a ani nemohla vedieť, že určitý stav je v rozpore s právom. Z tohto hľadiska je pre posúdenie existencie dobrej viery kľúčové zodpovedanie otázky, či osoba o takomto stave mohla vedieť. Samotná nevedomosť totiž nepredstavuje

²⁶ Pozri nález českého Ústavného súdu, sp. zn. US 150/01 zo dňa 9. októbra 2003 (N 117/31 SbNU 57).

dobrú vieru. K naplneniu dobrej viery je navyše potrebná objektívna nemožnosť rozpoznať skutočný stav vecí.²⁷

6.6. Zodpovednosť vykonávateľov verejnej správy

Medzi základné princípy uplatňované v právnom a demokratickom štáte patrí princíp zodpovednosti verejnej správy.

Vyjadruje požiadavku na to, aby nepriaznivé následky protiprávneho správania znášali nielen osoby, ktoré sú adresátmi výkonu verejnej moci, ale aj sama verejná moc, pokiaľ privedie nepriaznivý následok v dôsledku svojho chybného výkonu.

Verejnoprávna zodpovednosť sa spája so systémom delby moci, nakoľko pochybenie určitého jej článku je spôsobilá odstrániť len samotná verejná moc, a to jej iný článok (napr. súdy v rámci prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy, prokuratúra v rámci výkonu dozoru atď.).²⁸

Právnym dôsledkom verejnoprávnej zodpovednosti je povinnosť nositeľa verejnej správy:

- odstrániť protiprávny následok (stav), ktorý vznikol v dôsledku nezákonného výkonu verejnej správy, a má verejnoprávny charakter, nakoľko porušuje verejný záujem na zákonom výkone verejnej správy (napr. zrušiť alebo zmeniť nezákonné rozhodnutie),
- odstrániť protiprávny následok, ktorý vznikol v dôsledku nezákonného výkonu verejnej správy adresátovi výkonu verejnej správy, a má súkromnoprávny charakter (t. j. priznať spravodlivé zadostučinenie vo forme náhrady škody, nemajetkovej ujmy a náhradu nákladov a výdavkov).

Nositeľ verejnej správy (štát, obec atď.) sa zodpovednosti za nezákonné rozhodnutie a postup nemôže zbaviť.

Ústavnoprávnym vyjadrením ochrany osôb pred nezákonným výkonom verejnej správy je ich základné právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

Garantuje sa ním právo každého:

- domáhať sa, zákonom ustanoveným postupom, svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky (t. j. napr. na orgáne verejnej správy),
- právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.

V záujme reálneho presadzovania zásad formulovaných *odporúčaním Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti* je potrebné, aby členské štáty Rady Európy zabezpečili vymožitelnosť vzniknutého záväzku voči zodpovednej osobe a to aj tým, že v rámci svojej rozpočtovej politiky zabezpečia dostatok finančných prostriedkov na odškodnenie osôb. Za týmto účelom by mali preskúmať vhodnosť ustanovenia mechanizmu, ktorý by uvedenú požiadavku garantoval.

Odporúčanie Výboru ministrov R (84) 15 nebráni, aby členský štát prijal pravidlá zaručujúce rozsiahlejšiu právnu ochranu súkromných osôb.

Uplatňovaním zásad uvedených v odporúčaní Výboru ministrov R (84) 15 nie sú dotknuté osobitné režimy zodpovednosti za škodu ustanovené medzinárodnými zmluvami,

²⁷ Pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. I As 94/2011 zo dňa 22. septembra 2011.

²⁸ KLÍMA, K. in KLÍMA, K. a kolektív: Odpovědnost veřejné moci. Praha : Metropolitan University Prague Press 2013, s. 14 a nasl.

osobitné režimy zodpovednosti za škodu osôb poskytujúcich služby, ozbrojených síl atď. Ich existencia však nezabavuje členský štát Rady Európy jeho medzinárodného politického záväzku garantovať zásady uvedené v odporúčaní Výboru ministrov R (84) 15.

Odporúčanie Výboru ministrov R (84) 15 používa pojem verejnoprávna zodpovednosť (public liability), ktorý vyjadruje povinnosť orgánov verejnej správy napraviť škody spôsobené ich rozhodnutiami a úkonmi.

Štát ako subjekt medzinárodného práva však musí vždy vystupovať ako garant toho, že zásady uvedené v odporúčaní sa budú v praxi realizovať na základe zákonnej úpravy a že súkromná osoba si bude môcť právo na náhradu škody spôsobenú orgánom verejnej správy reálne vymôcť.

Z týchto dôvodov postavenie orgánu verejnej správy na účely odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti má každý vykonávateľ verejnej správy bez ohľadu na jeho druh a stupeň a bez ohľadu na to, či má postavenie právnickej alebo fyzickej osoby. Vymedzenie pojmu teda vychádza z kritéria funkcionality. Nie je rozhodujúce, kto má na základe zákona právomoc uskutočňovať výkon verejnej správy, rozhodujúca je len povaha výkonu jeho právomoci, t. j. musí ísť o výkon verejnej správy.

Takýto prístup podporuje aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Podľa nej aj konanie iných subjektov než zákonodarných, výkonných a súdnych orgánov môže založiť zodpovednosť štátu za predpokladu, že im štát zverí výkon určitých právomocí, pokiaľ sú v rozsahu výkonu týchto právomocí spôsobilé porušiť základné práva a slobody zaručené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a jeho dodatkovými protokolmi (napr. rozhodnutie Lacko a ďalší v. Slovensko z 2. júla 2002).

V Slovenskej republike je inštitút verejnoprávnej zodpovednosti upravený zákonom č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; v Českej republike sa tak stalo zákonom č. 82/1998 Sb. o zodpovednosti za škodu spôsobenou při výkone veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) v znení neskorších predpisov. Predmet ich regulácie je teda širší, než predmet odporúčania Výboru ministrov R (84) 15, nakoľko zakotvujú zodpovednosť za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, ktorého súčasťou je aj výkon verejnej správy.

Oba zákony regulujú:

- zodpovednosť štátu za škodu pri výkone verejnej moci a
- zodpovednosť územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri výkone štátnej správy prenesenej zákonom.

Zákon č. 514/2003 Z. z. i zákon č. 82/1998 Sb. na základe s čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd upravujú len zodpovednosť za nezákonné rozhodnutie a nesprávny úradný postup vykonávateľa verejnej správy. Nemožno ich aplikovať ani na zákonodarný proces²⁹, ani na normotvornú činnosť vykonávateľov verejnej správy, ktorej výsledkom sú podzákonné všeobecne záväzné právne predpisy³⁰.

²⁹ Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 31. januára 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, „proces prijímania zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu České republiky není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům“.

³⁰ Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 26. septembra 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005 „vydání normativního právního aktu vládou České republiky není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů, který by zakládal odpovědnost za škodu“.

Cieľ odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti zabezpečiť reálne odškodnenie súkromnej osoby v situácii, keď jej verejná správa spôsobila škodu, sa premieta i do obsahu pojmu *obet'*. Odporúčanie za takúto osobu považuje nielen poškodenú osobu, ale aj akúkoľvek inú osobu, ktorá má právo uplatniť si náhradu (napr. dedič poškodenej osoby).

Zákon č. 514/2003 Z. z. priznáva právo na náhradu škody tomu, komu nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom škoda vznikla. Ide o právnickú alebo fyzickú osobu, ktorej škoda musí vzniknúť v príčinnej súvislosti s rozhodnutím alebo postupom vykonávateľa verejnej správy. Vždy však musí ísť o osobu, ktorá je priamo dotknutá rozhodnutím alebo postupom vykonávateľa verejnej správy, resp. ním priamo dotknutá byť môže. V prípade rozhodnutí vydaných v správnom konaní je ňou účastník konania, a to i v prípade, ak sa s ním ako s účastníkom nekonalo, hoci sa malo (pozri napr. § 7 ods. 2 zákona č. 82/1998 Sb.). Platí to i v situácii, keď sa rozhodnutie vydáva v konaní, na ktoré sa nevzťahujú predpisy o správnom konaní. Nie je totiž dôležitý charakter procesnoprávneho režimu, dôležité je len to, že správny akt môže mať voči osobe tzv. právotvorný účinok, t. j. je spôsobilý vyvolať zmenu v jej právnom statuse.

V súlade s cieľom odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti slovenská i česká právna úprava zakotvila objektívnu zodpovednosť za škodu, a to absolútnu objektívnu zodpovednosť. V oboch členských štátoch Rady Európy sa tým má zabezpečiť vyššia miera možnosti odškodnenia obete, než by tomu tak bolo v situácii, ak by zákon umožňoval uplatnenie liberačných dôvodov. Na druhej strane podmienky zodpovednosti štátu a územnej samosprávy musia byť náležite preukázané a bremeno dokazovania nesie poškodená osoba.

Základným predpokladom pre vznik zodpovednosti za škodu je existencia príčinnej súvislosti medzi správaním vykonávateľa verejnej správy a spôsobenou škodou.

Vzniknutá škoda musí byť priamym a jediným dôsledkom rozhodnutia alebo postupu vykonávateľa verejnej správy. Ak tomu tak nie je, nemožno sa úspešne domôcť zodpovednosti za jestvujúcu škodu (napr. ak došlo k zásahu tretej osoby).³¹ Uplatňuje sa pravidlo, že prerušená príčinná súvislosť nie je z právneho hľadiska príčinou súvislosťou.

Podľa čl. 1 odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti *„náhrada škody by sa mala zabezpečiť vtedy, ak bola škoda spôsobená aktom, pri ktorom sa orgán verejnej správy nesprával spôsobom, aký sa od neho vo vzťahu k poškodenej osobe v zmysle právnej úpravy rozumne očakáva. Za takéto zlyhanie sa považuje prípad porušenia platného právneho predpisu.“*

Z dikcie vyplýva, že správanie vykonávateľa verejnej správy je potrebné posudzovať s prihliadnutím na platný právny poriadok členského štátu Rady Európy ako celok.

V systéme kontinentálneho práva jeho zodpovednosť nezakladá len porušenie zákona, ale aj porušenie všeobecne záväzného právneho predpisu nižšej právnej sily. Vzhľadom na rôznosť právnych systémov je však vecou štátu, aby rozhodol, čo sa za takéto právne predpisy (legal rules) považuje. Formulácia čl. 1 má za cieľ podporiť právnu istotu v tom smere, že pôjde o porušenie pravidiel všeobecne známych a platných v čase rozhodovania alebo postupu vykonávateľa verejnej správy.

Samé porušenie právneho predpisu zodpovednosť vykonávateľa verejnej správy nezakladá, pokiaľ sa ním súčasne nezasiahlo do práva, slobody alebo záujmu poškodenej osoby. Z tohto

³¹ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 47.

dôvodu porušenie interného správneho aktu orgánom verejnej správy, z ktorého priamo ani nepriamo nevyplýva verejné subjektívne právo osoby, nemôže byť dôvodom pre vznik verejnoprávnej zodpovednosti.

Štát a územná samospráva zodpovedá podľa zákona č. 514/2003 Z. z. a zákona č. 82/1998 Sb. za nezákonné rozhodnutia a nesprávne úradné postupy.

Nezákonným rozhodnutím je rozhodnutie správneho orgánu, ktoré je v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky; nesprávnym úradným postupom treba rozumieť nezákonný úradný postup. V oboch prípadoch ide o prejav verejno-mocenského správania vykonávateľa verejnej správy, pre ktorý je – v zmysle uznesenia Ústavného súdu Českej republiky z 25. novembra 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93 (ÚSu 3/1993) – charakteristické, že subjekt, voči ktorému orgán koná, „není v rovnoprávnem postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vôle subjektu“.

Úradný postup možno vnímať ako úkon, resp. reťazenie úkonov, ktorý je prejavom právomoci vykonávateľa verejnej správy ustanovenej zákonom a na jeho základe vydanom všeobecne záväznom právnym predpise.

Podľa § 9 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa za nesprávny úradný postup považuje aj porušenie povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom ustanovenej lehote, nečinnosť orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci, zbytočné prietahy v konaní alebo iný nezákonný zásah do práv, právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb; za nesprávny úradný postup sa nepovažuje postup alebo výsledok postupu Národnej rady Slovenskej republiky pri výkone jej pôsobnosti podľa čl. 86 písm. a) a d) Ústavy Slovenskej republiky a postup alebo výsledok postupu vlády Slovenskej republiky pri výkone jej pôsobnosti podľa čl. 119 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky.

Právna teória za nesprávny úradný postup považuje „porušenie pravidiel predepsaných právnymi normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí“.³²

Nesprávny úradný postup podľa predpisov o zodpovednosti štátu za škodu spočíva v porušení kogentnej normy, príkazu normotvorcu správať sa určitým spôsobom, aby sa dosiahol cieľ sledovaný výkonom úloh verejnej správy. I tu však platí, že nie každé porušenie všeobecne záväzného právneho predpisu možno považovať za nesprávny úradný postup, za ktorý štát alebo územná samospráva zodpovedá. Bude to tak v situácii, keď nesprávnosť postupu nie je spôsobilá porušiť verejné subjektívne právo osoby³³ alebo v situácii, keď osoba nie je nositeľom verejného subjektívneho práva, ktoré by sa mohlo postupom orgánu verejnej správy porušiť.³⁴

Súdna judikatúra v súvislosti s výkladom pojmu *nesprávny úradný postup* odlišuje postup, v ktorom sa rozhoduje o subjektívnom práve alebo povinnosti konkrétnej osoby a vydáva rozhodnutie správneho orgánu, od ostatných postupov, keď tomu tak nie je a sám postup

³² VOJTEK, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci (1). Prednáška pre Justičnú akadémiu Slovenskej republiky, Pezinok, 24. septembra 2009, <http://www.ja-sr.sk/files/1.pdf>

³³ I když každé z jednotlivých drobných pochybení ve správním řízení samo o sobě není nesprávným úředním postupem, mohou tato dílčí pochybení ve svém souhrnu představovat nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. (rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky z 27. mája 2009, sp. zn. 25 Cdo 1455/2007)

³⁴ Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Českej republiky z 30. júla 2008, sp. zn. 25 Cdo 1341/2006, „nejde o nesprávny úradný postup, jestliže příslušný správní úřad ve věcech myslivosti nerozhodl o schválení plánu chovu a lovu v pronajaté honitbě, který předložil žadatel, jemuž pro dané období právo myslivosti nepříslušelo“.

je spôsobilý porušiť verejné subjektívne právo. Uvedené rozlišovanie je dôležité z hľadiska kvalifikácie nároku poškodeného, o ktorom sa má rozhodnúť.

- Česká súdna judikatúra kvalifikovala ako nesprávny úrad postup situáciu, keď napríklad:
- orgán vyznačil doložku právoplatnosti na rozhodnutí, ktoré nenadobudlo právoplatnosť (rozsudok Krajského súdu v Českých Budějoviciach zo dňa 8. júla 1997, sp. zn. 6 Co 704/97),
 - došlo k poškodeniu veci povinného pri realizácii výkonu rozhodnutia vypratáním bytu (rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 23. októbra 2003, sp. zn. 25 Cdo 1802/2002),
 - „věc po dobu celního zajištění (§ 309 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon), nebyla chráněna před poškozením“ (rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 27. júna 2002, sp. zn. 25Cdo 1629/2000),
 - došlo k zverejneniu údajov o kontrole Českej obchodnej inšpekcie, ktoré nezodpovedali skutočnosti (Najvyšší súd Českej republiky v tejto súvislosti so svojím rozsudkom z 20. decembra 2006, sp. zn. 25 Cdo 2840/2004).

Článok 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd zaručujú každému právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy.

Či je rozhodnutie nezákonné, neprislúcha posudzovať poškodenému, ale len tomu, kto má túto právomoc ustanovenú zákonom. Vyplýva to z princípu prezumpcie bezchybnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy.

Zodpovednosť za legitímny výkon verejnej správy. Zásah do práva alebo zákonom chráneného záujmu osoby, v ktorého dôsledku vznikne škoda, môže nastať nielen na základe protiprávneho správania vykonávateľa verejnej správy. Za určitých okolností k takémuto nepriaznivému následku môže dôjsť aj v situácii, keď verejná správa koná riadne (in a proper manner) a legitímne (v súlade so zákonom).

Všeobecne akceptovaný princíp sociálnej solidarity vyžaduje, aby súkromné osoby v súvislosti s takýmto výkonom verejnej správy akceptovali celý rad nepríjemností a poškodení ako zvyčajný dôsledok spoločenského života, ak takéto zásahy nie sú vážne alebo dôležité a postihujú obyvateľstvo ako celok. Ak tomu tak nie je, bolo by nespravodlivé požadovať, aby konkrétna poškodená osoba v tomto ohľade znášala neprimerané bremeno. Išlo by totiž o rozpor s princípom rovnosti, ktorý sa uplatňuje aj pokiaľ ide o zdieľanie dôsledkov verejnoprávnych záväzkov.³⁵

Rada Európy v takýchto prípadoch nabáda členské štáty, aby vo svojich vnútroštátnych právnych poriadkoch zakotvili pravidlá umožňujúce súkromným osobám uplatniť si právo na náhradu škody, aj keď škoda vznikla v dôsledku legitímneho správania vykonávateľa verejnej správy.

Článok 2 odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti však súčasne ustanovuje kumulatívnym spôsobom podmienky, ktoré by mali byť za týmto účelom splnené:

- akt je vo všeobecnom záujme,
- škodu utrpela iba jedna osoba alebo obmedzený počet osôb a
- akt bol výnimočnej povahy, respektíve škoda bola výnimočným následkom aktu.

³⁵ The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 48.

Členské štáty Rady Európy sú okrem toho oprávnené obmedziť možnosť uplatnenia tohto práva len na určité kategórie správnych aktov. Rada Európy si pri tvorbe odporúčania uvedomovala, že požiadavka na uplatňovanie zodpovednosti za legitímny výkon verejnej správy môže vo vnútroštátnych právnych systémoch znamenať závažný zásah do právnej úpravy i do právnej praxe. Z tohto dôvodu sa pripúšťa postupné rozširovanie predmetnej požiadavky.

Právo na náhradu škody v prípade legitímneho postupu verejnej správy upravujú na Slovensku a v Českej republike osobitné zákony. Ide o špeciálnu právnu reguláciu, ktorá zakotvuje predpoklady vzniku tohto práva a postup pri jeho uplatnení. Precíznosť, kvalita a miera podrobnosti zákonnej úpravy je rôzna.

Vzhľadom na súkromnoprávnu povahu tejto zodpovednosti uplatňujú sa subsidiárne všeobecné predpisy o náhrade škody (a to aj v prípade, ak osobitný zákon na ne výslovne neodkazuje).

Právo na náhradu škody spôsobenú legitímnym výkonom verejnej správy si môže poškodená osoba uplatniť len v prípade, ak zákon takéto právo explicitne zakotvuje. Nie je preto potrebné upravovať opak tejto zásady.³⁶

Slovenská právna úprava najčastejšie priznáva osobe právo na náhradu škody v situácii:

- ak osoba utrpela škodu v súvislosti s jej pomocou vykonávateľovi verejnej správy pri výkone jeho právomoci,³⁷
- ak osoba utrpela škodu v súvislosti s výkonom opatrení nariadených z dôvodu, aby sa predišlo alebo obmedzilo ohrozenie života, zdravia, majetku.

Veľmi špecifická je situácia, keď osobitný zákon upravuje zodpovednosť štátu za škody spôsobené zverou, ktorej početné stavy sa nesmú lovom znižovať, alebo za škody spôsobené určenými živočíchmi. V týchto prípadoch vznik škody je spôsobený prirodzenou povahou zvieratá, ktoré požíva právnu ochranu vo verejnom záujme (ochrana poľovníctva, ochrany prírody).

Právna úprava v takomto prípade vyjadruje zodpovednosť nositeľa verejnej moci za protiprávny výsledok, nie za protiprávne správanie subjektu práva.

Zákon zakotvuje príslušný orgán, postup jeho rozhodovania o náhrade škody, podmienky uplatnenia nároku na náhradu škody poškodeným atď.

Princípy uplatňované pri náhrade škode spôsobenej verejnou správou. V rámci vnútroštátnej úpravy verejnoprávnej zodpovednosti sa v členskom štáte Rady Európy uplatňujú nasledujúce pravidlá:

- náhrada škody by nemala byť podmienená uplatnením si práva poškodeného voči konkrétnej úradnej osobe, ktorá nezákonne rozhodla alebo nezákonne postupovala,
- škoda sa uhrádza v celej výške, ak je dôsledkom nezákonného rozhodnutia alebo postupu vykonávateľa verejnej správy; v prípade legitímneho výkonu verejnej správy sa môže poskytnúť primeraná náhrada,
- škoda sa buď neuhradí vôbec alebo sa uhradí len čiastočne, ak ju úplne alebo čiastočne zavinil poškodený,
- škoda sa uhrádza bez ohľadu na štátnu príslušnosť obeť,

³⁶ Porovnaj § 8 Colného zákona (zákona č. 199/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov), podľa ktorého „colný orgán nezodpovedá za škodu, ku ktorej došlo z dôvodu meškania dopravného prostriedku v dôsledku predloženia tovaru colnému orgánu a vykonávania colného konania“.

³⁷ Podľa § 78 ods. 1 zákona NR SR č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov štát zodpovedá za škodu osobe, ktorá poskytla pomoc Policajnému zboru alebo policajtom na ich žiadosť alebo s ich vedomím. Štát sa tejto zodpovednosti môže zbaviť iba vtedy, ak si túto škodu spôsobil poškodený úmyselne.

– náhrada škody sa má realizovať priamo a bez zbytočného odkladu.

Rada Európy v súvislosti s monitorovaním stavu v členských štátoch zistila, že v niektorých z nich právna úprava umožňuje, aby si poškodený v situácii, keď možno identifikovať zamestnanca, ktorý konal v mene vykonávateľa v rozpore s právnym predpisom, uplatnil svoje právo buď voči orgánu verejnej správy alebo voči tomuto konkrétnemu zamestnancovi, resp. tak urobil súčasne (prvý model). V iných úpravách si poškodený môže svoje právo uplatňovať výlučne len voči orgánu verejnej správy, ktorý má následne voči svojmu zamestnancovi právo postihu (druhý model).

Odporúčanie Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti v čl. 4 vyjadruje pravidlo, ktoré má zabezpečiť ľahšiu právnu pozíciu poškodenému v tom smere, aby nebol povinný pre úspešné uplatnenie svojho práva zisťovať konkrétnu osobu, ktorá vystupovala v mene orgánu a ktorá zavinene spôsobila škodu nezákonným rozhodnutím alebo úkonom. V praxi môže totiž ísť o náročné dokazovanie, prípadne môže byť problematické zistiť takúto konkrétnu osobu alebo zodpovedná osoba môže byť insolventná. Nakoľko je pre poškodeného jednoduchšie uplatniť si svoje právo priamo voči verejnej správe, formulácia čl. 4 odporúčania nabáda, aby členský štát dal poškodenému aspoň možnosť výberu, akým spôsobom si svoje právo uplatní.

Slovenská a česká právna úprava zakotvuje druhý model uplatnenia práva na náhradu škody.

Podľa čl. 3 odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti pri určení spravodlivej výšky náhrady škody je potrebné prihliadať aj na samé *správanie* poškodeného, ktoré podstatne prispelo k jej vzniku alebo rozsahu. Vo vzťahu k poškodenému nie je preto vylúčené nielen primerané zníženie rozsahu náhrady škody, ale dokonca ani to, že sa mu právo vôbec neprizná.

Predmetné pravidlo sa uplatňuje aj vo vzťahu k zamestnancovi verejnej správy, pokiaľ ide o určenie výšky jeho regresnej náhrady. Dôležitú úlohu tu zohráva miera jeho zavinenia.

Nevyužitie opravného prostriedku, ktoré má poškodený podľa vnútroštátnej právnej úpravy k dispozícii na to, aby eliminoval prijatie nezákonného rozhodnutia, resp. realizáciu úkonu, môže byť taktiež dôvodom pre nepriznanie náhrady škody alebo jej zníženie.

Predpokladom úspešného uplatnenia nároku na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím podľa zákona č. 543/2003 Z. z. je, že:

- právoplatné rozhodnutie, ktorým bola škoda spôsobená, bolo zrušené alebo zmenené pre nezákonnosť príslušným orgánom (súd, ktorý rozhoduje o náhrade škody, je viazaný rozhodnutím tohto orgánu), a
- poškodený podal proti nezákonnému rozhodnutiu riadny opravný prostriedok (odvolanie, rozklad), pričom splnenie tejto podmienky sa nevyžaduje, ak ide o prípady hodné osobitného zreteľa.

Ak bola škoda spôsobená nezákonným rozhodnutím, ktoré je vykonateľné bez ohľadu na právoplatnosť, možno nárok na náhradu škody uplatniť aj vtedy, ak nezákonné rozhodnutie bolo zrušené alebo zmenené na základe riadneho opravného prostriedku.

Ak bola škoda spôsobená rozhodnutím, ktorým orgán verejnej moci prekročil svoju právomoc, nie je zrušenie alebo zmena rozhodnutia pre nezákonnosť podmienkou uplatnenia nároku na náhradu škody.

Škoda, ktorá sa v rámci verejnoprávnej zodpovednosti uhrádza, je skutočná škoda alebo finančná strata v podobe ušlého zisku. Nie je však vylúčená ani náhrada nemajetkovej ujmy.

Náhrada môže mať rôznu formu, medziiným formu *kompensácie* (peňažnej náhrady alebo poskytnutia ďalšej výhody za účelom náhrady spôsobenej škody, ktorá nemôže byť napravená priamo) alebo podobu *reštitúcie*.

Podľa zákona č. 543/2003 Z. z. sa uhrádza:

- skutočná škoda a
- ušlý zisk.

V prípade, ak iba samotné konštatovanie porušenia práva nie je dostatočným zadost'učinením vzhľadom na ujmu spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom, uhrádza sa aj nemajetková ujma v peniazoch, ak nie je možné uspokojiť ju inak.

Náhrada škody zahŕňa aj náhradu účelne vynaložených trov konania. Súčasťou trov konania nie sú náklady na predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody pred príslušným orgánom.

Požiadavka odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti vyjadrená v čl. 8 vyjadruje zákaz diskriminácie pri odškodňovaní obetí. Ide o špeciálne vyjadrenie princípu rovnosti, ktorý má úzku spojitosť s princípom legitímneho očakávania, zohrávajúcim v rámci úpravy verejnoprávnej zodpovednosti obzvlášť významnú úlohu.

Predmetná požiadavka je na Slovensku a v Českej republike ústavnoprávne garantovaná, nakoľko podľa čl. 36 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd a čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom má každý.

Požiadavka čl. 6 odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti aby sa náhrada škody realizovala bez zbytočného odkladu má podporovať ochranu poškodeného.

Musí sa garantovať aj prostredníctvom prísnych rozpočtových pravidiel zabezpečujúcich dostatok finančných prostriedkov na plnenie záväzkov.

Odporúčanie v tejto súvislosti spomína aj iné opatrenia. Za ne sa považujú predovšetkým organizačné a personálne opatrenia vo verejnej správe, ktoré majú napomôcť realizovať predmetné pravidlo.

Ani rozhodnutie príslušného orgánu o práve poškodeného na náhradu škody však nemusí predstavovať prostriedok efektívneho a rýchleho odškodnenia, ak sa podľa vnútroštátnej právnej úpravy vyžaduje následný osobitný postup za účelom vykonania priznaného práva. V takom prípade však čl. 6 odporúčania Výboru ministrov R (84) vyžaduje, aby postup bol pre poškodenú osobu ľahko *dostupný a rýchly*.

Uvedené dve požiadavky sú súladné s princípmi uvedenými v *odporúčaní Výboru ministrov R (81) 7 o opatreniach uľahčujúcich prístup k spravodlivosti*.

Predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody. Odporúčanie Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti v čl. 4 neprikazuje členským štátom Rady Európy zakotviť v ich právnych poriadkoch zmierovacie konanie, ktoré by malo obligatórne predchádzať súdnemu konaniu o náhrade škody spôsobenej aktom orgánu verejnej správy.

Je vecou štátu, či túto možnosť využije. Inštitút predbežného prerokovania nároku na náhradu škody má výhodu v tom, že jeho zmyslom je zabezpečiť uspokojenie práva poškodeného na základe dohody medzi poškodeným a subjektom zodpovedným za spôsobenú škodu. Na druhej strane, ak je ťažkopádny, môže predlžovať postup alebo dokonca odradiť poškodeného od ďalšieho uplatňovania jeho nároku najmä vtedy, keď je nedostatočne informovaný o ďalších možnostiach jeho ochrany. Členský štát by sa preto mal vyvarovať zavádzaniu takých postupov, ktoré by boli pomalé a čisto formálne.

Jedinou požiadavkou, ktorú odporúčanie Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti v tomto smere formuluje, je že existencia zmierovacieho postupu a jeho uplatňovanie nesmie sťažiť (a samozrejme už vôbec nie vylúčiť) prístup poškodeného

k súdnemu konaniu. Súdnú ochranu považuje totiž za kľúčový právny prostriedok na dosiahnutie nápravy.

Inštitút predbežného prerokovania nároku plní takú funkciu, že poskytuje príležitosť na to, aby verejná správa sama zmierlivým riešením veci uspokojila nárok na náhradu škody, a to bez toho, aby bola zaviazaná rozhodnutím iného štátu orgánu, t. j. súdu.

Jeho cieľom je dosiahnuť, aby sa poškodený subjekt obracal na súd až vtedy, ak predbežné prerokovanie nebude viesť k uspokojeniu jeho nárokov a aby tak došlo k odbremeneniu súdov. Malo by smerovať k objasneniu situácie a zároveň k vytvoreniu podmienok na mimosúdne urovanie sporných nárokov.³⁸

Nemôže začať dovtedy, kým nenadobudne právoplatnosť rozhodnutie, ktorým sa zrušilo alebo zmenilo rozhodnutie pre jeho nezákonnosť. „Predmetom predbežného prerokovania nároku môže byť totiž len rozsah zodpovednostného nároku, a nie otázka právneho základu, t. j. otázka nezákonnosti rozhodnutia správneho orgánu.“³⁹

Podľa zákona č. 514/2003 Z. z. a zákona č. 82/1998 Sb. je obligatórne aj podmienkou prípadného súdneho uplatnenia nároku. Poškodený sa môže domáhať súdnej ochrany po tom, čo písomne požiadal príslušný orgán o predbežné prerokovanie žiadosti o odškodnenie a orgán neuspokojil jeho nárok na náhradu škody alebo jeho časť do šiestich mesiacov odo dňa prijatia žiadosti.

Z hľadiska právnej teórie nejde o delenie právomoc súdu a iného orgánu, ale o *povinný* pokus o zmier. Keďže orgán verejno-mocensky nerozhoduje o práve osoby, jeho úkon nie je verejno-mocenským rozhodnutím⁴⁰.

Ak je výsledkom predbežného prerokovania nároku dohoda, je to dohoda o súkromnoprávnom nároku poškodenej osoby. Takúto dohodu preto nemožno z právneho hľadiska považovať za správnu dohodu, napriek tomu, že jednou zo zmluvných strán je vykonávateľ verejnej správy.

Právnym účinkom podanej žiadosti je začatie plynutia šesťmesačnej zákonnej lehoty ustanovenej na vybavenie vecí. To znamená, že v tejto lehote je potrebné uzavrieť dohodu a aj uspokojiť nárok na základe uzavretej dohody.

Ak príslušný orgán v rámci predbežného prerokovania nárok na náhradu škody neuspokojí v zákonnej lehote, nemožno takéto jeho správanie z právneho hľadiska kvalifikovať ako nečinnosť, keďže „zákon orgánu neukladá žiadnu povinnosť, ktorú by mal v tejto lehote vykonať“.⁴¹

Lehota na uplatnenie nároku na náhradu škody. Lehoty na uplatnenie práv ako aj pravidlá pre ich počítanie majú v právnej úprave dvojakú funkciu.

Na jednej strane určujú čas, v ktorom si musí oprávnená osoba svoje právo uplatniť. Na druhej strane majú zabrániť tomu, aby povinné osoby neboli po časovo neprimeranej dobe nútené splniť si svoje povinnosti. Premlčanie zabraňuje dlhodobému trvaniu práv a im zodpovedajúcim povinnostiam a podporuje princíp právnej istoty.

³⁸ BARDELČÍK, T.: Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom (druhá časť). In: Bulletin slovenskej advokácie 5/2011, s. 11.

³⁹ TÓTHOVÁ, K.: Štátna správa, samospráva, občian (vzájomné práva a povinnosti pri rozhodovaní). Bratislava : Práca 1991, s. 86.

⁴⁰ Pozri tiež odôvodnenie uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. apríla 2011, sp. zn. 9Sžnč/11/2010-21.

⁴¹ Pozri odôvodnenie uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 1. júla 2011, sp. zn. 8Sžnč/3/2011 o návrhu, ktorým sa navrhovateľka domáhala, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť v situácii, keď si uňho uplatnila právo na náhradu škody spôsobenú nesprávnym úradným postupom a od orgánu v lehote podľa § 16 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. nedostala žiadnu odpoveď.

V oblasti súkromného práva je dôležitá predovšetkým prvá z uvedených funkcií a preto by lehoty na uplatnenie práv mali byť dlhé. Členské štáty Rady Európy však majú v rámci úpravy verejnoprávnej zodpovednosti tendenciu zakotvovať kratšie zákonné lehoty. Z tohto dôvodu tvorcovia textu odporúčania Výboru ministrov R (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti považovali za potrebné výslovne zdôrazniť požiadavku, že „pravidlá týkajúce sa lehôt v rámci verejnoprávnej zodpovednosti a úprava začiatku ich plynutia by nemali sťažovať účinnosť uplatnenia práva na náhradu škody“ (čl. 7). Uvedené pravidlo sa má uplatňovať nielen v prípade, ak ide o právo poškodenej súkromnej osoby voči zodpovednému subjektu verejnej správy, ale aj v prípade, ak ide o uplatňovanie regresnej náhrady.

Vzhľadom na to, že nárok na náhradu škody je súkromnoprávnym nárokom, zákon č. 514/2003 Z. z. zakotvuje premlčacie lehoty na jeho uplatnenie.

Právo na náhradu škody sa premlčí:

- v trojročnej subjektívnej lehote (plynie odo dňa, keď sa poškodený dozvedel o škode), a
- v desaťročnej objektívnej lehote – plynie odo dňa, keď bolo poškodenému doručené (oznámené) rozhodnutie, ktorým mu bola spôsobená škoda (to neplatí, ak ide o škodu na zdraví alebo škodu spôsobenú rozhodnutím podľa § 7 a 8 zákona).

Márne uplynutie týchto zákonných lehôt má za následok premlčanie nároku na náhradu škody (t. j. právo, ktoré nebol uplatnené v zákonnej lehote, síce nezanikne, ale stráca sa možnosť jeho úspešného uplatnenia v prípade, ak nositeľ verejnej správy vznesie námietku premlčania).

7. KAPITOLA

ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY SPRÁVNEHO TRESTANIA

7.1. Veřejná správa a správní trestání

V prvé řadě je možno položit otázku, zda je vůbec správní trestání ústavní. Je v souladu s ústavou, že o správních deliktech jako o trestných deliktech rozhodují správní orgány a nikoli soudy (též v souvislosti s požadavky Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod)? Jinými slovy – neodporuje kompetence správních orgánů projednávat správní delikty a rozhodovat o nich Ústavou upravenému principu dělby moci?

Tato výchozí otázka pramení především z *nedostatku výslovného zakotvení institutu správního trestání v ústavních předpisech*. Článek 90 Ústavy České republiky¹ a čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod² stanoví: „*Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.*“ Listina pojímá pojem „trestný čin“ *sensu stricto* jen jako čin trestný soudně. Podobné ustanovení obsahuje též čl. 50 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky. Některé zahraniční ústavy i naše dřívější ústavy³ se správním trestáním explicitně počítají. Obsahují například formulaci „*soudní moc ve věcech trestních přísluší soudům trestním, pokud věci tyto nemají být podle obecných předpisů projednávány v trestním řízení správním*“ nebo „*nikdo nesmí být stíhán, leč v případech podle zákona dovolených, a to jen soudem nebo úřadem podle zákona příslušným, a řízením podle zákona upraveným*“.

I při neexistenci podobného ustanovení v našich ústavních předpisech *nevznikají v zásadě pochyby o ústavnosti trestní pravomoci orgánů veřejné správy*. Tento závěr lze opřít o následující argumenty:

– i když tato správní trestní pravomoc nemá výslovné zakotvení v ústavních zákonech, nelze z nich ani vyvodit závěr, že o správních deliktech má rozhodovat jen soud. Zákonodárce

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

² Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

³ Srov. například zákon č. 121/1920 Sb. z., kterým byla uvedena Ústavní listina Československé republiky (čl. 95 odst. 1: „*Soudní moc v civilních právních věcech přísluší soudům civilním, a to buď řádným, nebo mimořádným a rozhodčím, soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají být podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.*“). § 1 ústavního zákona č. 293/1920 Sb. z. ze dne 9. dubna 1920, o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního upravoval: „*nikdo nesmí být stíhán, leč v případech podle zákona dovolených, a to jen soudem nebo úřadem podle zákona příslušným, a řízením podle zákona upraveným*“, ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (ze dne 9. května 1948) stanovila v § 135 odst. 2, že „*soudní moc ve věcech trestních přísluší soudům trestním, pokud podle obecných předpisů nemají být trestní věci projednávány v trestním řízení správním*“.

může zvolit pro postih trestných jednání jak řešení pouze soudního trestání, tak i rozdělení trestní pravomoci mezi trestní soudy a orgány veřejné správy. Nebrání mu žádná ústavní překážka, aby rozhodování o některých deliktech svěřil správním orgánům. Z toho také vyplývá, že jednotlivce se nemůže dovolávat práva na to, aby o jeho deliktu rozhodoval jen trestní soud.

- Ústava České republiky se na několika místech zmiňuje o přestupcích a jiných správních deliktech (v souvislosti s imunitou poslanců, senátorů a prezidenta republiky)⁴, aprobejše tedy současnou zákonnou úpravu správního trestání vycházející z dlouholeté tradice správního trestání na našem území.
- Ani Ústavní soud České republiky při posuzování ústavnosti zákonů a při rozhodování o ústavních stížnostech samotný institut správního trestání nikdy nezpochybnil.
- V souvislosti s požadavkem čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na kvalitu orgánu rozhodujícího o trestním obvinění, kterým má být nezávislý a nestranný orgán, lze uvést, že nedostatek těchto vlastností u správních orgánů je v zásadě překonán soudním přezkoumáním jejich rozhodnutí správními soudy v plné jurisdikci.

Absence výslovně stanovených ústavních pravidel a limitů pro správní trestání nečiní v legislativní ani aplikační praxi větších obtíží. Základní principy vztahující se na právní úpravu odpovědnosti za správní delikty a rozhodování o nich lze dovodit z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci (zejména ze zásady uplatňování veřejné moci jen na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, který zákon stanoví, zásady přiměřenosti, legitimního očekávání apod.), z obecných principů demokratického a právního státu, dále též z požadavků obsažených v mezinárodních smlouvách, zejména v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, a v Úmluvě o ochraně práv a základních svobod, v Listině základních práv Evropské unie.⁵

Význam mají také doporučující dokumenty Rady Evropy, především doporučení Výboru ministrů R (91) 1 o správních sankcích, dále například doporučení Výboru ministrů (77) 28 o úloze trestního práva při ochraně životního prostředí, doporučení Výboru ministrů (82) 12 o úloze práva při ochraně spotřebitelů, doporučení Výboru ministrů (81) 12 o hospodářské kriminalitě, doporučení Výboru ministrů (88) 18 o odpovědnosti podniků a jiných právnických osob za trestné činy spáchané při výkonu jejich činností, rezoluce Výboru ministrů (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, doporučení Výboru ministrů (80) 2 týkající se správního uvážení, doporučení Výboru ministrů (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů, doporučení Výboru ministrů (2007) 7 o dobré správě.

Z uvedených aktů a navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva⁶ i z judikatury Ústavního soudu České republiky⁷ a judikatury správních soudů⁸ v podstatě

⁴ Srov. čl. 27 odst. 3 a čl. 65 odst. 1 Ústavy České republiky.

⁵ Listina základních práv Evropské unie byla 30. března 2010 publikována v Ústředním věstníku Evropské unie (2010/C 83/02). Listina základních práv Evropské unie se stala součástí Lisabonské smlouvy. Článek 51 odst. 1 Listiny stanoví, že ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.

⁶ K tomu srov. například reprezentativní výběr judikatury obsažený v dílech REPÍK, B.: Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha: Orac 2002.

⁷ Srov. například nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, sp. zn. II. ÚS 788/02, sp. zn. II. ÚS 82/07, I. ÚS 1849/08. Dále též MUSIL, J.: Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In.: O veřejné správě, AUC-I, 2010, č. 1, s. 68 a násl.

⁸ Srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 17/2007 – 135 (č. 1338, 10/2007 Sb. NSS), čj. 4 As 10/2006 – 57, 1 As 96/2008 – 115, 7 As 28/2009-99, 7 As 9/2009-66, 1 As 44/2009 – 101, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 34/2006 – 73, 2 As 17/2009-60.

vyplývá, že *základní principy vztahující se na soudní trestání je třeba respektovat i v oblasti správního trestání*. Správní orgány i správní soudy, zejména v posledních letech, stále častěji užívají při rozhodování ve věcech správních deliktů analogii práva, přičemž se dovolávají principů právního odvětví a obecných principů práva. Těž pod vlivem Úmluvy o ochraně práv a základních svobod a jejího výkladu v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva se stále častěji objevují judikatorní řešení odkazující na obecné principy trestání podložené argumentací, že trestání (rozhodování o vině a trestu) je v zásadě jedno, má stejnou podstatu a charakter, bez ohledu na to, zda má trestní pravomoc soud nebo orgán veřejné správy. Za všechny judikáty Ústavního soudu a správních soudů podobného obsahu možno citovat právní větu judikátu publikovaného pod názvem „Správní trestání; užití principů trestního práva“ (na který se později často odkazuje):⁹ „Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvajících delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu“. Dále lze uvést např. usnesení rozšířeného senátu NSS,¹⁰ podle kterého relativita zařazení protiprávního jednání mezi trestné činy a správní delikty vede k závěru, že nelze přeceňovat odlišnosti jednotlivých hmotněprávních úprav, ale zejména procesních pravidel.

Je nepochybné, že význam základních principů trestání vzrůstá s neexistencí dobré, ucelené, dostatečně podrobné právní úpravy správní odpovědnosti. Je známou pravdou, že diskuse o základních právních principech, základních principech trestání, základních principech právních odvětví, o užití analogie zákona a analogie práva je tím četnější a živější, čím větší jsou nedostatky právní úpravy a čím větší chaos v právním systému panuje.¹¹

I když zákony upravující správní delikty (zejména zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů) obsahují některé základní principy trestání, má tato úprava s ohledem na (*materiální*) *ústavněprávní charakter těchto principů* deklaratorní význam. Porušení základních principů trestání má ústavněprávní rozměr a jednotlivec se může domáhat ochrany před Ústavním soudem.

Zákonodárce musí při volbě, zda určité protiprávní jednání podřadí soudnímu nebo správnímu trestání vždy zkoumat, zda, resp. nakolik odpovídá zamýšlené řešení požadavkům vyplývajícím z ústavního pořádku. Samotná Ústava ani Listina základních práv a svobod žádné výslovné ustanovení neobsahuje, je ale třeba vyjít z hierarchie hodnot, kterou vyjadřuje, a dále jak z explicitně vyjádřených tak i nepsaných, ale obecně uznávaných a přijímaných základních právních principů.

Z principů právního státu je třeba zmínit především *princip přiměřenosti*, ze kterého pro zákonodárce vyplývá povinnost prověřovat, zda uvažovaná forma v podobě trestného činu nebo správního deliktu je vhodná, žádoucí a přiměřená, zda je v proporcii k významu chráněného právního statku, k typové intenzitě a možným následkům porušení právní povinnosti, a tedy i v proporcii k předpokládanému typu trestu, resp. jiným právním následkům deliktu. Z tohoto pohledu pak může být sporné, zda je ústavně konformní přílišná kriminalizace, nebo naopak nevyužití plné váhy trestněprávních prostředků u některých závažných protiprávních jednání. Správní orgány často nejsou právně, organizačně ani personálně vybaveny k odhalování a projednávání závažných deliktů. Na rozdíl od orgánů činných v trestním řízení nedisponují pravomocí zasahovat do ústavně zaručených práv a svobod (např. provádět osobní,

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 8 As 17/2007 – 135, (č. 1338, 10/2007 Sb. NSS).

¹⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 2 As 34/2006 – 73.

¹¹ Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 22.

domovní prohlídku a prohlídku jiných prostor a pozemků, provádět odposlech a záznam telekomunikačního provozu, zadržet a otvírat zásilky, rozhodovat o vazbě nebo zadržení osoby, o zajištění peněžních prostředků na bankovním účtu, zaknihovaných cenných papírů apod.). Správní řízení není pro řízení o závažných trestných jednáních vhodné, a to ani z hlediska záruk pro obviněnou osobu, ani z hlediska oprávnění správních orgánů.

Základní principy trestání nelze ztotožňovat s obecnými právními principy, ale ani s principy trestního práva.

Obecné právní principy se týkají práva jako celku, všech odvětví práva, kdežto principy trestání jsou principy spojené s jednou speciální činností při výkonu veřejné moci – s rozhodováním o vině a trestu za trestné delikty. Obecné právní principy v oblasti trestání často získávají svůj specifický obsah. Například princip vázanosti veřejné moci zákonem (zásada legality, zákonnosti) se projevuje především jako zásada žádný trestný delikt, žádná trestní sankce bez zákona, zásada řádného zákonného procesu, zásada zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele, zásada zákazu analogie v neprospěch pachatele. Princip přiměřenosti je spojen se zásadou subsidiarity trestní represe a se zásadou individualizace trestu. Nelze klást rovnítko ani mezi základními principy trestání a principy trestního práva hmotného a procesního, protože i když se zpravidla překrývají, neuplatňuje se řada trestněprávních zásad obecně u jakéhokoliv trestání nebo se uplatňuje ve slabší nebo omezenější podobě. Odpovědnost za správní delikty není na rozdíl od trestní odpovědnosti vždy ovládána zásadou odpovědnosti za zavinění, správní řízení o správních deliktech nemá kontradiktorní charakter, není založeno na zásadě obžalovací, neuplatňuje se vždy zásada ústnosti, bezprostřednosti a veřejnosti.¹²

Základní principy trestání tedy s určitou mírou volnosti můžeme charakterizovat tak, že jde o principy, které se nalézají mezi obecnými právními principy a principy trestního práva, vyjadřují podstatné rysy trestání a jeho účel, jsou nositeli určitých hodnot, k jejichž ochraně realizace trestního práva v širokém slova smyslu směřuje.

Za základní principy trestání se zpravidla považují:

- princip žádný trestný delikt, žádný trest bez zákona (včetně zásady zákazu analogie v neprospěch pachatele a zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele)
- princip řádného, spravedlivého zákonného procesu,
- princip humánnosti a respektování lidské důstojnosti,
- zásada *ne bis in idem* (v jejím hmotněprávním i procesním aspektu),
- princip presumpce nevinny a z něj vycházející pravidlo *in dubio pro reo* a princip *nemo tenetur*,
- princip subsidiarity trestní represe,
- princip individualizace trestu.

7.2. Európsky súd pre ľudské práva a doktrína o autonómnosti

Spoločná verejnoprávna podstata súdnych a správnych deliktov a tiež skutočnosť, že v iných členských štátoch Rady Európy právomoc rozhodovať o správnych deliktoch patrí súdom a nie vykonávateľom verejnej správy, viedla k vytvoreniu *doktríny o autonómnosti posudzovania pojmov* trestná vec, trestné konanie, trestný čin a potrestanie, ktoré používa Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

¹² PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 23.

Európsky súd pre ľudské práva v záujme zabezpečenia jednotnej ochrany osôb vo všetkých členských štátoch Rady Európy interpretuje prostredníctvom svojej judikatúry preto pojmy trestná vec, trestné konanie, trestný čin a potrestanie spôsobom, ktorý nie je pevne zviazaný s významom pripisovaným týmto pojmom právnymi poriadkami členských štátov. V dôsledku toho nie je podstatné, či skutok, o ktorom sa vedie konanie a za ktorý hrozí trest, je právnym predpisom nazvaný trestný čin alebo priestupok.

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva [Engel a ostatní (1976), Öztürk (1984), Weber (1990)] sú rozhodujúcimi faktormi:

- povaha ustanovení definujúceho trestný čin,
- charakter činu a
- povaha i závažnosť možného trestu (napr. výška pokuty).

V dôsledku toho verejnoprávne ustanovenia sankčnej povahy vo vnútroštátnom poriadku tento súd *neposudzuje podľa ich názvu, ale podľa ich obsahu a účelu*. Podstatnú úlohu taktiež zohráva:

- podstata porušenia zákonom chráneného záujmu,
- či adresátom právnej normy je všeobecný alebo špeciálny subjekt,
- či má sankcia represívny účel a či je spôsobilá citeľným spôsobom zasiahnuť sféru páchateľa deliktu.

Táto doktrína sa uplatňuje:

- vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 a 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý upravuje právo na spravodlivé súdne konanie¹³,
- vo vzťahu k požiadavke ukladať trest výlučne na základe zákona podľa čl. 7 Dohovoru,
- k právu na odvolanie v trestných veciach podľa čl. 2 Protokolu č. 7 Dohovoru,
- k právu na odškodnenie v prípade justičného omylu podľa čl. 3 Protokolu č. 7 Dohovoru a
- k právu nebyť opakovane súdený alebo trestaný podľa čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru.

Doktrína o autonómnosti zohrala významnú úlohu v slovenskej súdnej judikatúre, keď súdy v správnom súdnictve začali *na základe analógie* od 90-tych rokov uplatňovať zásady trestného práva aj na oblasť správneho trestania.

Uvedená súdna prax viedla k zakotveniu § 195 *Správneho súdneho poriadku* (zákona č. 162/2015 Z. z.), podľa ktorého správny súd *nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby*, ak:

- ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,
- ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania.

Tým zákon nepriamo *prikazuje súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania*, bez ohľadu na to, či ich porušenie žalobca namieta v správnej žalobe. Má sa tým zaručiť jeho súdna ochrana pred nezákonným právoplatným rozhodnutím orgánu verejnej správy o správnom delikte v situácii, keď platná právna úprava správneho trestania nie je jednotná a princípy správneho trestania nevymedzuje.

Od aplikácie trestnoprávnych zásad treba odlišovať prípady, keď vykonavateľ verejnej správy, pri nedostatku úpravy v predpisoch správneho práva, využíva v rámci správneho trestania trestnoprávne inštitúty na základe analógie. Ide najmä o interpretáciu pojmov

¹³ Podľa odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (8 Sžo 28/2007) „i na rozhodovanie o iných správnych deliktach dopadajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách. Keď Dohovor v čl. 6 ods. 1 uvádza akékoľvek trestné obvinenie, je potrebné poskytnúť záruku tomu, kto je obvinený v trestnom konaní ako aj v správnom konaní pre podozrenie zo spáchania správneho deliktu“.

trestného práva (trvajúci delikt, pokračujúci delikt, jednočinný a viacčinný súbeh, omyl atď.)¹⁴. Analógia v tomto smere sa všeobecne pripúšťa, nakoľko bez jej použitia nie je možné naplniť ústavnoprávne princípy v rámci správneho trestania osôb.

7.3. Rada Európy a princípy správneho trestania osôb

Požiadavky na administratívne trestanie uvedené v *odporúčaní Výboru ministrov R (91) I o správnych sankciách* možno chápať ako vyjadrenie univerzálnych princípov, ktoré by sa mali uplatňovať v rámci hmotnoprávnej i procesnoprávnej úpravy správneho trestania bez ohľadu na to, o akú právnu kategóriu správneho deliktu, podľa právneho poriadku členského štátu Rady Európy, ide.

Sú výrazom *minimálneho štandardu* ochrany osôb pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti orgánmi verejnej správy. Odporúčanie neodrádza členské štáty Rady Európy od toho, aby prijali vyšší štandard právnej ochrany takýchto osôb a nesmie sa tak ani interpretovať.

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách vyjadruje nasledujúce *princípy správneho trestania*:

- nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege,
- zákaz retroaktivity,
- ne bis in idem,
- povinnosť orgánu verejnej správy prihliadať na sankciu uloženú iným orgánom verejnej správy,
- princíp vyvodenia zodpovednosti v primeranej lehote,
- právo na vydanie individuálneho správneho aktu vo veci správneho deliktu.¹⁵

7.4. Princíp nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege

Princíp žiadny trestný delikt, žiadny trest bez zákona se týká formy trestného práva správneho.¹⁶ Je jedným ze špeciálnych prejavov zásady zákonnosti, ktorou je väzovaná veškerá činnosť verejnej správy. Článok 2 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základných práv a slobod stanoví, že štátna (potažmo verejná) moc môže byť uplatňovaná len v prípadoch a v medziach stanovených zákonom, a to spôsobom, ktorý zákon stanoví.

¹⁴ PRÁŠKOVÁ, H.: Základy zodpovednosti za správne delikty. Praha : C. H. Beck 2013, s. 24.

¹⁵ Posledné dva uvedené princípy (princíp konania o správnom delikte v primeranej lehote, právo na ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím) sú súčasťou *práva obvineného zo správneho deliktu na spravodlivý proces*. Medzi ďalšie procesnoprávne princípy uvedené v odporúčaní Výboru ministrov R (91) 1 patrí právo osoby byť informovaná o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia, právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby, právo osoby byť informovaná o dôkazoch proti nej, právo osoby byť vypočutá, právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá správna sankcia, princíp, že dôkazné bremeno v konaní spočíva na správnom orgáne, princíp preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia). Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 64 a nasl.

¹⁶ Pro trestné činy je táto zásada výslovně stanovená v čl. 39 Listiny základných práv a slobod: „*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jiné újmy na právech a na majetku, lze za jeho spáchání uložit*“. Pro „trestné činy“ ve smyslu Úmluvy o ochrane ľudských práv a základných slobod formuluje túto zásadu čl. 7. Srov. tiež nález Ústavného súdu ze dne 25. října 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

Z principu *nullum crimen sine lege* vyplývají podstatné důsledky, které bývají někdy označovány jako *samostatné zásady*.¹⁷ Jde o tyto požadavky (často vyjádřené ve formě zákazu):

1. Podmínky odpovědnosti za správní delikt, obecně i konkrétní znaky skutkové podstaty správních deliktů a správní tresty mohou být stanoveny pouze zákonem (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*).

2. Vyjádření skutkových podstat deliktů musí být určité, jasné a přesné, výčet správních trestů musí být uzavřený a musí být uvedena hlediska pro výběr druhu a výměry trestu (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*).

3. Zákaz retroaktivity přísnějšího zákona (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*).

4. Zákaz analogie v neprospěch pachatele (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*).

Též podle Evropského soudu pro lidská práva vyplývá z principu *nullum crimen sine lege* požadavek jasné definice trestného činu právem (český výraz „zákon“ je z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva restriktivní), zákaz retroaktivní aplikace trestního práva a zákaz extenzivní aplikace trestního práva v neprospěch obžalovaného.¹⁸

Normy trestního práva správního musí mít zákonnou formu. Porušení právních povinností může být trestné jen tehdy, stanoví-li tak zákon. S tím není v rozporu skutečnost, že právní povinnost, jejíž porušení je správním deliktem, může být uložena nebo konkretizována i v jiných formách, za předpokladu, že povinnosti jsou v zákonné blanketní skutkové podstatě obsahově dostatečně určité vymezeny.¹⁹ Tak mohou být povinnosti stanoveny nebo konkretizovány např. v prováděcích právních předpisech,²⁰ v obecně závazné vyhlášce nebo nařízení obce nebo kraje, v právních předpisech ES/EU, ve správním aktu, ve veřejnoprávní smlouvě, v opatření obecné povahy, v dalších formách činnosti, které vykonává nebo aprobuje správní orgán (příkladem může být výzva k bezodkladnému zastavení prací na stavbě podle § 134 odst. 4 stavebního zákona, nařízení velitele zásahu nebo jednotky požární ochrany podle § 88 odst. 1 písm. a) zákona o požární ochraně apod.).

Je tedy třeba, aby pramenem, ve kterém je skutková podstata správního deliktu obsažena, byl zákon. Původně byl význam tohoto požadavku spatřován zejména v zákazu obyčejového, zvykového práva, v nutnosti omezit trestní právo na zákony psané (*nullum crimen sine lege scripta*). V současné době v souvislosti s rozvojem pramenů práva a dalších forem činnosti při výkonu veřejné moci je tento požadavek formulován a rozpracován širěji.²¹ Je nepřijatelné, aby např. obecně závazná vyhláška obce nově nebo podrobněji formulovala skutkové podstaty správních deliktů, které jsou definovány v zákoně o přestupcích a jiných

¹⁷ Srov. například NOVOTNÝ, O. – VANDUCHOVÁ, M. – ŠÁMAL, P. a kolektiv: Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010, s. 55 a násl.

¹⁸ Srov. například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Strelitz, Kessler a Krenz v. Německo a věc K. – H. W. v. Německo, č. 34044/96 a 35523/96.

¹⁹ Srov. též například MUSIL, J.: Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: O veřejné správě, AUC-I, 2010, č. 1, s. 62 a násl., k tomu též usnesení Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 1560/13.

²⁰ Srov. náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (Zrušení části ustanovení § 289 odst. 2 trestního zákoníku, zmocňujícího vládu ke konkretizaci pojmu množství větší než malé), ve kterém Ústavní soud vyslovil závěr, že jestliže ústavodárce svěřil kompetenci k vymezení skutkové podstaty trestného činu výhradně zákonu, vyloučil tím sekundární úpravu odvozenou normotvorbou. Tam, kde je třeba prováděcím předpisem konkretizovat stanovené povinnosti nebo blíže určit některé parametry, je třeba, aby pro takovou konkretizaci byla stanovena dostatečně určitá kritéria.

²¹ Blíže srov. PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck 2013, s. 32.

zákonech.²² Podobně bylo judikováno ohledně nepřímého účinku směrnice Evropské unie.²³ Není také možné, aby znaky skutkové podstaty byly dovozovány z vnitřních předpisů.²⁴

Kromě toho, že znaky trestného deliktu musí být stanoveny zákonem, je třeba aby tento „zákon“ byl *dostupný a předvídatelný* (viz zejména požadavky Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu²⁵) Dostupný musí být pro adresáty veřejné správy nejen zákon zakotvující příslušnou skutkovou podstatu, ale i prameny a další formy, z nichž plyne stanovená právní povinnost. Dostupností lze podle okolností rozumět i skutečnou možnost seznámení se s právní úpravou. Tak např. podle Nejvyššího správního soudu není možné vyvodit odpovědnost za správní delikt, nebyla-li právní úprava společenství ukládající povinnosti jednotlivcům vyhlášena v Úředním věstníku Evropské Unie v jazyce nového členského státu, ačkoliv je tento jazyk jedním z úředních jazyků Evropské unie, i když se tyto osoby mohly seznámit s touto právní úpravou jinými způsoby.²⁶

Požadavek, aby zákon *určitě a jasně definoval znaky správních deliktů*, plyne mj. z *principu právní jistoty*. Právní subjekt si musí být předem vědom, jaká protiprávní jednání jsou trestná, aby tomu mohl přizpůsobit své chování. Zákon musí být formulován s dostatečnou přesností, aby důsledky z něj vyplývající pro jednání osob byly přiměřeně předvídatelné. To nevylučuje užití více méně neurčitých výrazů nebo obecnějších formulací, jejichž výklad a aplikace závisejí na praxi.²⁷ Požadavku dostatečné určitosti a předvídatelnosti důsledků jednání jednotlivců vyhovuje takový výklad a aplikační praxe správních orgánů a soudů, které nepřekračují rámec toho, co lze v podmínkách daného případu rozumně předpokládat.²⁸ Výkladová a rozhodovací praxe však nesmí podstatně změnit konstitutivní znaky trestného deliktu, např. formu zavinění,²⁹ výklad a aplikační praxe nemají též podléhat neodůvodněným změnám.³⁰

²² Z tohoto důvodu byla Ústavním soudem zrušena řada obecně závazných vyhlášek obce, příp. jejich částí. Srov. např. nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 47/93 (č. 179/2004 Sb.).

²³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 7 As 16/2010 – 64 (č. 2123/2010 Sb. NSS): „Směrnice (zde směrnice Rady 89/552/EHS) nemůže mít nepřímý účinek takové povahy, aby jejím výkladem byly rozšiřovány nebo dokonce nově vytvářeny skutkové podstaty či jinak zpříšňovány podmínky odpovědnosti jednotlivce za veřejnoprávní delikty stanovené vnitrostátním právem členského státu, mající povahu „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jak tomuto pojmu rozumí judikatura Evropského soudu pro lidská práva“.

²⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 6 A 173/2002 – 33 (č. 444/2005 Sb. NSS).

²⁵ Srov. např. nálezy Ústavního soudu, sp. zn. IV.ÚS 3243/10, II.ÚS 2684/08, III.ÚS 1975/10, IV.ÚS 148/10, IV.ÚS 813/08, IV.ÚS 645/08, usnesení Ústavního soudu, sp. zn. II.ÚS 750/06.

²⁶ Srov. č. 1548/2008 Sb. NSS, rozsudek velkého senátu Soudního dvora ES ze dne 11. 12. 2007, C-161/06, Skoma-Lux v. Celní ředitelství Olomouc.

²⁷ Srov. například nález Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 161/04, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, Hertel v. Švýcarsko, 1998, uveřejněný v Přehledu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, 1999, č. 1, s. 15 a násl., a dále i tam citovaný rozsudek ve věci Sunday Times v. Spojené království, 1979. Nelze ovšem přehlédnout, že řada neurčitých výrazů a pojmů obsažených v trestním zákoně z roku 1964, které byly vždy vykládány judikaturou (např. délka neplnění vyživovací povinnosti, pojem ublížení na zdraví, značná škoda), jsou v trestním zákoníku z roku 2009 součástí zákonné skutkové podstaty nebo výkladových ustanovení.

²⁸ Blíže srov. PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck 2013, s. 32.

²⁹ Srov. například usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4729/12.

³⁰ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 1 AfS 58/2009 – 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, VII. právní věta: Známa a dostupná správní praxe soutěžního úřadu sice sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, slouží ale jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání. Soutěžní úřad však může přistoupit ke zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel v oblasti hospodářské soutěže. Dále např. nález Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 566/05 - “Ústavní soud se k této otázce již v minulosti vyjádřil ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 558/01, v němž otázku kvalifikace určitého jednání jako trestného činu vztáhl mimo jiné i k principu právní jistoty:

S požadavkem určitého a jasného definování znaků správního deliktu nejsou v souladu ani příliš obecné skutkové podstaty správních deliktů (a nadměrné užívání blanketních a odkazovacích dispozic), ale ani kazuistické skutkové podstaty.

Zcela *obecně vyjádřená skutková podstata*³¹ zdánlivě umožňuje potrestat porušení všech povinností na určitém úseku veřejné správy, stanovených nebo konkretizovaných v zákoně a dalších formách. Taková právní úprava se dostává do rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe. Správní orgán musí v daleko větší míře vážit naplnění materiálního znaku správního deliktu. Postup správního orgánu, který by vyvodil odpovědnost za trestný delikt, i když v konkrétním případě nedosahovalo protiprávní jednání určitý minimální stupeň společenské škodlivosti, je v rozporu se zákonem. V některých málo závažných případech není třeba reagovat represivně, postačí například uložit nápravné nebo jiné netrestní opatření.³² Obecně formulovaná skutková podstata způsobuje též problémy při výkladu, zda došlo k souběhu správních deliktů, při uplatnění zásady *ne bis in idem*, při vyměřování pokuty (její výše není diferencována podle závažnosti protiprávního jednání) apod.

Kazuistické skutkové podstaty způsobují potíže jiného druhu.³³ Především je právní úprava skutkových podstat nepřehledná a málo srozumitelná pro adresáty i správní orgány. Kazuistické skutkové podstaty jsou vytvářeny s představou, že detailní vyjádření předejde snaze pachatelů vyhnout se odpovědnosti tím, že poukazují na mezery obecněji vyjádřené skutkové podstaty. Ve skutečnosti je tomu často naopak, protože velmi detailní skutkové podstaty, vyjádřené bez potřebného zobecnění, vedou právě k takovému hledání mezer.

Nauka trestního práva k této otázce uvádí, že kazuistické skutkové podstaty jsou překonány, že jsou spíše preferovány syntetické skutkové podstaty, vznikající v procesu zobecňování a diferenciaci tak, aby výstižně charakterizovaly typy společensky škodlivých činů.³⁴ Velký význam má určitost skutkových podstat správních deliktů ve vztahu ke skutkovým podstatám trestných činů.

Požadavek dostatečné určitosti se vztahuje nejen na stanovení podmínek odpovědnosti a znaků skutkových podstat, ale také na právní úpravu *správních trestů a ochranných opatření*. Zákon má určit jednak taxativní výčet možných druhů trestů a ochranných opatření, jednak relativně určitě jejich sazbu. Zákonodárce tím vyjadřuje typový stupeň společenské škodlivosti určitého druhu správního deliktu a poskytuje správním orgánům pevný rámec,

«Pravidla liberálního demokratického právního státu vyžadují, aby vina pachatele byla autoritativně konstatována jen ohledně takového jednání, o němž mohl pachatel v době, kdy se ho dopouštěl, důvodně předpokládat, že jde o jednání trestné, a to s ohledem na obsah tehdy účinného trestního zákona, nebo tam kde je to třeba, s ohledem na ustálenou a obecně dostupnou judikaturu obecných soudů.»

³¹ Srov. například § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (ve znění účinném do 30. 11. 2015), který stanovil, že „Za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy Evropské unie, právním předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovnělékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. o) uloží orgán ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč“.

³² Ústavní soud mnohokrát vyslovil závěr, že jestliže trestní soudy neaplikovaly princip subsidiarity trestní represe, ačkoliv skutkové okolnosti svědčí o tom, že k tomu byly splněny podmínky, jedná se o porušení ústavního principu *nullum crimen, nulla poena sine lege* zakotveného v čl. 39 Listiny základních práv a svobod (srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 4676/12, III. ÚS 934/13, I. ÚS 3113/13, III. ÚS 2313/14).

³³ Blíže k tomu srov. PRAŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck 2013, s. 35.

³⁴ Srov. NOVOTNÝ, O. – VANDUCHOVÁ, M. – ŠÁMAL, P. a kolektiv: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 6. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010, s. 55 a násl. MUSIL, J.: *Teoretická a ústavní východiska správního trestání*. In: *O veřejné správě*. AUC-I, 2010, č. 1, s. 55 a násl.

v němž mají vyměřit konkrétní správní trest s přihlédnutím ke všem okolnostem případu.³⁵ V rozporu s požadavkem *nulla poena sine lege* by bylo např. ustanovení, podle kterého má správní orgán za konkrétní správní delikt uložit pokutu, ale nestanovilo by, v jakém zákonném rozpětí se má pohybovat,³⁶ popř. by stanovilo, že pokuty budou uloženy v přiměřené výši.³⁷

Zákaz zpětné působnosti zákonů upravujících správní delikty (*zákaz retroaktivity*) je odůvodněn požadavky právní jistoty, zajišťuje ochranu dřívějšího právního jednání jednotlivce a možnost předvídat právní důsledky jeho jednání v budoucnu. Časová působnost zákonů je určena pravidlem, podle kterého se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.³⁸

Analogii se zpravidla chápe myšlenkový pochod, který podléhá určitým logickým zákonitostem, vedoucím k rekonstrukci právní normy za účelem vyplnění zákonné mezery a který tím překračuje rámec pouhé (byť široké) interpretace smyslu normy již existující.³⁹ Užitím analogie se rozumí subsumpce případu pod zákonné ustanovení, které upravuje případ jiný, subsumovanému případu podobný (*analogia legis*) nebo se případ posoudí podle obecných právních principů (*analogia iuris*). Na rozdíl od extenzivního výkladu se při analogii zákona užívá ustanovení, které se na subsumovaný případ podle svého smyslu nevztahuje.⁴⁰

Teorie i judikatura vychází z toho, že v trestním právu soudním i správním se uplatňuje *zákaz analogie v neprospěch pachatele (in malam partem)*⁴¹ To se týká zejména:

- vytváření nových skutkových podstat správních deliktů,
- rozšiřování podmínek odpovědnosti za správní delikty (např. trestnost pokusu⁴², rozšiřování okruhu možných pachatelů⁴³),
- vytváření nových správních trestů a ochranných opatření, příp. stanovení podmínek jejich uložení, resp. upuštění od nich.⁴⁴

Vzhledem k tomu, že hmotněprávní i procesní úprava správních deliktů (zejména tzv. jiných správních deliktů) je nedostatečná a mezerovitá, je použití analogie při uplatňování odpovědnosti za ně velmi aktuální. Analogickou úpravou bude zpravidla úprava odpovědnosti za přestupky, obecněji pak úprava odpovědnosti za trestné činy a řízení o nich.⁴⁵

³⁵ Srov. například rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 747/06, Pl. ÚS 14/09, I. ÚS 4503/12.

³⁶ Srov. například § 14 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Jiná situace je u přestupků, protože přestupkový zákon jako obecný zákon upravující podmínky odpovědnosti a sankce stanoví v § 13 odst. 1, že pokutu lze uložit do 1 000 Kč, nestanoví-li zvláštní část tohoto zákona nebo jiný zákon pokutu vyšší.

³⁷ Srov. § 27 odst. 1 zákona č. 307/2000 Sb., o zemědělských vkladních listech a zemědělských veřejných skladech: „*Za jiné nedostatky neuvedené pod písmeny a) až i) budou pokuty uloženy přiměřeně.*“

³⁸ Podrobně k tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck 2013, s. 83 a násl.

³⁹ Srov. SOLNAŘ, V. – FENYK, J. – CÍSAŘOVÁ, D. – VANDUCHOVÁ, M.: *Systém českého trestního práva*. Praha : Novatrix 2009, s. 94 a násl., k pojmu analogie srov. též HÁCHA, E.: *Analogie*. In: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I. Brno : Eurolex Bohemia, 1929, s. 61 a násl., GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 3. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, s. 209 a 210, PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck 2013, s. 36 a násl., MATES, P.: *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne*. In: *Správní právo*, 2014, č. 1 – 2, s. 28 a násl.

⁴⁰ Srov. NOVOTNÝ, O. – VANDUCHOVÁ, M. – ŠÁMAL, P. a kolektiv: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 6. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010, s. 87 a násl.

⁴¹ Srov. zejména díla cit. v pozn. č. 39.

⁴² Například POŠVÁŘ, J.: *Správní trestní právo a řízení v Judikatuře Nejvyššího správního soudu*. Praha : 1937, s. 44.

⁴³ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 1 Afs 107/2006 – 75.

⁴⁴ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 3 Ads 53/2011-71.

⁴⁵ Srov. náleží ÚS ze dne 7. října 2010, sp. zn. III. ÚS 1845/08.

Jedná se například o posouzení:

- časové působnosti zákonů upravujících správní delikty,⁴⁶
- zániku odpovědnosti (trestnosti) smrtí (zánikem) odpovědné osoby,⁴⁷
- podmínek delikttní způsobilosti,⁴⁸
- použití okolností vylučujících protiprávnost,⁴⁹
- naplnění materiálního znaku správního deliktu,⁵⁰
- ukládání úhrnné sankce při souběhu deliktů,⁵¹
- náležitosti výroku rozhodnutí, který se osoba uznává vinnou ze spáchání správního deliktu,⁵²
- možnosti zrušit pravomocné rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu, byla-li osoba soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna.

7.5. Zákaz retroaktivity

Je odvozený z *principu viazanosti právom* a je neoddeliteľnou súčasťou *principu právnej istoty*. Zabezpečuje ochranu skoršieho správania a možnosti predvídať právne dôsledky správania v budúcnosti.

Zákaz retroaktivity zakotvuje Ústava Slovenskej republiky⁵³ aj Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd⁵⁴.

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách v tejto súvislosti vyjadruje nasledujúce *pravidlá*:

a) zákaz ukladania správnej sankcie za čin, ktorý v čase keď bol spáchaný, nebol v rozpore so zákonom,

⁴⁶ Srov. například nález ÚS, sp. zn. III. ÚS 611/01, dále rozsudek Městského soudu v Praze, čj. 28 Ca 151/2002 – 34 (č. 91/2004 Sb. NSS), rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 126/2002 – 27 (č.461/2005 Sb. NSS).

⁴⁷ Přestože přestupkový zákon (jako jediná úprava obsahující obecná ustanovení o podmínkách odpovědnosti za správní delikt) smrt pachatele přestupku neuvádí v § 20 (zánik odpovědnosti za přestupek), lze tento důvod dovodit z procesních ustanovení zákona /§ 66 odst. 1 písm. c), § 76 odst. 1 písm. i) /. U jiných správních deliktů fyzických osob lze tento důvod zániku odpovědnosti dovodit analogicky. Naopak tam, kde zákony počítají s možností přechodu odpovědnosti za správní delikt právnické osoby na jejího právního nástupce, nelze takovou úpravu analogicky užít na odpovědnost podnikajících fyzických osob, protože taková analogie by byla v neprospěch pachatele. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 1 As 27/2008-67.

⁴⁸ Při zjišťování, zda fyzická osoba může být způsobilá spáchat jiný správní delikt, je třeba analogicky vycházet z ustanovení přestupkového zákona o věku a přičetnosti, resp. nepřičetnosti pachatele. Tato ustanovení mohou být ovšem vyloučena zvláštní právní úpravou, která stanoví speciální znaky týkající se subjektu deliktu (např. dosažení jiné věkové hranice odpovědnosti).

⁴⁹ Srov. například SJS 396/1999, SJS 428/1999, SJS 999/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 8 As 17/2007 – 135 (č. 1338/2007 Sb. NSS).

⁵⁰ I u jiných správních deliktů (mimo přestupků, u kterých je tento znak obsažen přímo v definici přestupku) je třeba naplnit materiální znak deliktu, tedy určitý minimální stupeň společenské škodlivosti. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 8 As 17/2007 – 135 (č. 1338/2007 Sb. NSS).

⁵¹ Srov. například rozsudek Vrchního soudu v Praze 7, č. j. A 45/94, SJS 182/1998, SJS 835/2001, rozsudky Nejvyššího správního soudu, čj. 6 As 57/2004 – 54 (č. 772/2006 Sb. NSS), čj. 5 AfS 9/2008 – 328 (č. 1767/2009 Sb. NSS).

⁵² Srov. například usnesení rozšířeného senátu NSS, čj. 2 As 34/2006-73.

⁵³ Podľa čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatelia priaznivejšie.

⁵⁴ Zákaz retroaktivity zakotvuje aj čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „*Nikoho nemožno odsúdiť za konanie alebo opomenutie, ktoré v čase, keď bolo spáchané, nebolo podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva trestným činom. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu.*“

b) zákaz ukladania prísnejšej správnej sankcie za čin, za ktorý v čase keď bol spáchaný, bolo možné uložiť miernejšiu sankciu (a to ani ak by to zákon účinný v čase ukladania sankcie umožňoval),

c) ak po spáchaní správneho deliktu nadobudne účinnosť správna norma umožňujúca uložiť za správny delikt miernejšiu sankciu, zodpovednosť za správny delikt sa bude posudzovať podľa správnej normy, ktorá je výhodnejšia pre zodpovednú osobu.

7.6. Princíp *ne bis in idem*

Princíp *ne bis in idem* (nebo tiež *ne bis in eadem re*) znamená „v téžej veci, v téžej záležitosti ne dvakrát“ (doslovně „ne dvakrát do téhož“). Vyjadruje jeden ze základných princípů jakéhokoli právního procesu, je jedním z aspektů zabezpečujících v právním státě právní jistotu⁵⁵ a též autoritu orgánu, který rozhoduje. Souvisí s materiální právní mocí rozhodnutí, hmotněprávním důsledkem právní moci je vznik překážky věci pravomocně rozhodnuté (překážka *rei iudicatae*).

V řízení o trestných deliktech (soudních i správních) princíp *ne bis in idem* vyjadruje pravidlo, že *nikdo nesmí být stíhán a potrestán opětovně pro týž skutek*.⁵⁶

Protože vedení řízení o trestném deliktu s konkrétní osobou a uložení trestu v případech, kdy je uznána vinnou, představuje významný zásah do jejích práv a svobod, je princíp *ne bis in idem* zahrnut mezi ústavní princípy trestání.⁵⁷ Požadavek *ne bis in idem* je zaručen též řadou mezinárodních smluv.⁵⁸

Princíp *ne bis in idem* má v zásadě dvoji aspekt.⁵⁹ *Aspekt hmotněprávní* – zákaz dvojího potrestání – směřuje vlastně do hmotného práva a zabráňuje uložení ďalšího trestu. *Aspekt procesní* znamená zákaz dvojího trestního stíhání a brání vedení ďalšího trestního řízení, které samo o sobě představuje významný zásah do práv osob. Tento aspekt má značný význam zejména proto, že řízení o trestném deliktu může skončit i jinak než uložení trestu (tedy realizací práva státu na uložení trestu, které je obsahem hmotněprávního odpovědnostního vztahu a jehož výkon postihuje hmotněprávní aspekt zásady *ne bis in idem*), např. užitím různých forem odklonů nebo upuštěním od potrestání.

O respektování tohoto princípu je třeba uvažovat v různých rovinách:

1. v rovině stíhání a potrestání za stejný typ trestného deliktu (za trestný čin, za přestupek, za správní delikt právnické osoby apod.),

2. v rovině stíhání a potrestání za různé druhy správních deliktů,

⁵⁵ Srov. úpravu tohoto institutu například v § 11 odst. 1 písm. f), g), ch) trestního řádu, § 159a odst. 5 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, § 66 odst. 3 písm. c) a § 76 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích, srov. též § 48 odst. 2 správního řádu.

⁵⁶ O princípu *ne bis in idem* podrobně srov. například PRÁŠKOVÁ, H.: Princíp *ne bis in idem* v řízení o správních deliktech. In: Trestněprávní revue, 2012, č. 3, s. 53 a násl., PRÁŠKOVÁ, H.: Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. In: Trestněprávní revue, 2012, č. 6, s. 131

⁵⁷ I když je princíp *ne bis in idem* obecným procesním princípem, je v Listině základních práv a svobod výslovně formulován pouze pro oblast trestných činů. Podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod: „*Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem*“.

⁵⁸ Srov. zejména čl. 4 Dodatkového protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Listina základních práv Evropské unie ji vymezuje v čl. 50 (Úř. Věst. C 364 z 18. 12. 2001, s. 1).

⁵⁹ Srov. například PIPEK, J.: Princíp *ne bis in idem* v konkurenci jurisdikcí. In: Trestněprávní revue, 2004, č. 4, s. 102 a 103.

3. v rovině stíhání a potrestání za správní delikt a za trestný čin (nebo naopak).

Obecně, ve všech rovinách, se princip *ne bis in idem* aktivuje při splnění několika předpokladů.

Musí existovat *totožnost osoby* stíhané nebo potrestané ve věci původní a ve věci nové. V praxi zpravidla nečiní obtíže určit, zda je zde totožnost osoby, protože řízení o správním deliktu lze vést jen s určitou osobou (obviněným).⁶⁰ Správní řád stanoví, jakým způsobem je totožnost osoby zjišťována (§ 36 odst. 5). Je jisté, že nikdo nemůže namítat porušení principu *ne bis in idem* proto, že za týž čin byl již potrestán někdo jiný (např. spolupachatel, fyzická osoba jednající za právnickou osobu nebo naopak právnická osoba, za niž fyzická osoba jednala).⁶¹ K porušení principu *ne bis in idem* nedochází ani v případě přechodu odpovědnosti na právního nástupce zaniklé právnické osoby, protože je zde pouze jedno stíhání a jedno potrestání, i když se změnila osoba obviněného, resp. pachatele správního deliktu.

Dále musí existovat *totožnost skutku*, který byl předmětem původního řízení a který je předmětem nového řízení. Pojem „skutek“ není legálně definován, trestní i správní teorie i judikatura jím rozumí určitou událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která může mít znaky jednoho trestného deliktu či více trestných deliktů anebo nemusí vykazovat znaky žádného trestného deliktu. Z uvedeného je patrné, že podstata skutku spočívá v jednání, jež je příčinou následku, který je znakem správního deliktu. Skutkem je tedy souhrn skutkových okolností – jednání, jeho následku, dále též místa a času spáchání činu. Skutek nelze zaměňovat za jeho právní posouzení, za právní kvalifikaci skutku. Také Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakazuje stíhání pro druhý trestný čin, pokud je tento založen na totožném skutku či v podstatných rysech totožném skutku, bez ohledu na případné odlišnosti v právní kvalifikaci skutku v obou řízeních. Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddelitelně spjaty v čase a místě.⁶²

Jako skutek je uvedená událost vymezena v příslušném úkonu správního orgánu (v oznámení o zahájení řízení, v rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným, v rozhodnutí o zastavení řízení). Mezi skutkem vymezeným v oznámení o zahájení řízení a popisem skutku v konečném rozhodnutí musí existovat v podstatných rysech shoda (totožnost skutku).⁶³ Problémy způsobuje, že skutek je souhrnem skutečností, které se udály v minulosti, v průběhu řízení je skutkový děj doplňován a upřesňován a nelze tak zajistit úplnou shodu skutku, o kterém bylo řízení zahájeno a skutku, o němž bylo po provedeném řízení rozhodnuto. Totožnost skutku udržuje podstata jednání, příp. totožnost způsobeného následku: Na totožnosti skutku nic nemění upřesnění údajů, doplnění skutečností, odpadnutí nebo naopak přistoupení některých útoků v rámci hromadných, trvajících činů nebo při pokračování v trestné činnosti. Pokud není možné dovést shodu v podstatných okolnostech, jimiž jsou zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek, i když zde je přibližná

⁶⁰ Řízení o správním deliktu nelze vést jako řízení proti neznámému pachateli. Srov. například § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích.

⁶¹ Srov. například § 9 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého: „*trestní odpovědnosti právnické osoby není dotčena trestní odpovědnost fyzických osob uvedených v § 8 odst. 1 a trestní odpovědnosti těchto fyzických osob není dotčena trestní odpovědnost právnické osoby*“. Srov. též § 6 zákona o přestupcích.

⁶² Srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zolotukhin v. Rusko, stížnost č. 14939/03, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, 2009, č. 2, s. 103 a následně.

⁶³ Srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu, čj. 3 As 51/2004 – 72, 5 AfS 89/2009-120, 2 AfS 91/2009-149, 1 As 110/2011-74. Srov. též například MATES, P. – ŠEMÍK, K.: K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. In: Trestněprávní revue, 2013, č. 11 – 12, s. 259.

totožnost doby a místa spáchání, nejde o týž skutek. Částečná shoda znění skutkových vět obsažených v rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu a v odsuzujícím rozsudku soudu není sama o sobě s to založit závěr o totožnosti skutku.⁶⁴

Naproti tomu nic nebrání změně právní kvalifikace skutku v průběhu řízení, vychází-li nová právní kvalifikace z téhož jednání, pro které bylo řízení původně zahájeno (totožnost skutku).⁶⁵ Obviněný však musí být seznámen se změnou právního hodnocení věci a musí mu být dán dostatečný prostor pro to, aby mohl přizpůsobit této skutečnosti svou obhajobu.

Konečně je třeba, aby zde bylo *pravomocné rozhodnutí ve věci*, které nebylo zákonem stanoveným postupem zrušeno. V případě stíhání za trestný čin⁶⁶ jde buď o pravomocný rozsudek soudu (nebo pravomocný trestní příkaz) nebo pravomocné rozhodnutí soudu nebo jiného oprávněného orgánu o zastavení trestního stíhání, nebo pravomocné rozhodnutí o schválení narovnání, nebo pravomocné rozhodnutí o postoupení věci s podezřením, že skutek je přestupkem, jiným správním deliktem nebo kárným proviněním.⁶⁷ V případě stíhání za správní delikt se jedná o pravomocné rozhodnutí o tom, že obviněný je vinen ze spáchání správního deliktu, nebo o zastavení řízení z tohoto důvodu, že se skutek nestal, není správním deliktem, skutek nespáchal obviněný nebo spáchání skutku nebylo obviněnému prokázáno.⁶⁸

Pokud příslušné orgány sice zahájí dvě řízení, nicméně posléze uznají porušení principu *ne bis in idem* a poskytnou dostatečnou nápravu (např. správní orgán aplikuje ustanovení § 94 přestupkového zákona), osoba ztrácí status „oběti“ a nemůže se dovolávat porušení principu *ne bis in idem*.

7.7. Povinnost' prihliadať na sankciu uloženú iným vykonávateľom verejnej správy

Princíp *ne bis in idem* sa neuplatňuje nielen pri súbehu správnych deliktov rovnakého druhu, ale aj v situácii, keď sa páchatel' dopustil správnych deliktov rôzneho druhu.

Druhý prípad nevylučuje možnosť jeho dvojitého stíhania a potrestania. Vtedy je však vykonávateľ verejnej správy na skutočnosť, že páchatel' bol už za správny delikt právoplatne postihnutý, v rámci zabezpečenia spravodlivosti správneho trestania povinný prihliadať.

Ak sa páchatel' naplní jedným konaním skutkové podstaty správnych deliktov rovnakého druhu, avšak ochraňujúcich rôzne verejné záujmy v rámci výkonu verejnej správy, princíp *ne bis in idem* sa neuplatňuje preto, lebo chýba totožnosť záujmu chráneného zákonom.⁶⁹

⁶⁴ Srov. například usnesení Nejvyššího soudu, sp. zn. 3 Tdo 551/2011, 8 Tz 10/2011.

⁶⁵ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 1 As 110/2011-74, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 2 As 34/2006-73 (č. 1546/2008 Sb. NSS), závěr č. 62 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. listopadu 2007.

⁶⁶ Srov. například JELÍNEK, J. a kolektiv: Trestní právo procesní. 2. aktualizované vydání. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2011, s. 452; ŠÁMAL, P. a kolektiv: Trestní řád. Komentář. I. díl. 6. vydání. Praha : C. H. Beck 2008, s. 122 a násl.

⁶⁷ Novelou trestního řádu provedenou zákonem č. 539/2004 Sb. byl s účinností od 1. listopadu 2004 § 11 TrŘ doplněn o odstavec 4, který stanoví, že rozhodnutími podle odstavce 1 písm. f), g) a h) jsou i rozhodnutí soudů a jiných justičních orgánů členských států Evropské unie.

⁶⁸ Tato rozhodnutí jsou považována za meritorní rozhodnutí, která zakládají překážku věci rozhodnuté. Srov. například rozsudek Vrchního soudu v Praze, čj. 6 A 100/94-23 (č. 344 SJS, 16/1998).

⁶⁹ Predmetného problému sa dotkol například Vrchný súd v Prahe v odôvodnení rozsudku z 25. mája 1998, č. k. 6 A 168/95-17. V pojednávanom prípade nešlo – podľa názoru súdu – o tú istú vec, keď Česká inšpekcia životného prostredia uložila žalobcovi pokutu za porušenie zákona o odpadoch a Magistrát hlavného mesta Prahy pristúpil k uloženiu pokuty žalobcovi podľa zákona o vodách. V oboch správnych konaniach išlo totiž o rôzne zákonom chránené záujmy.

Podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách „*ak to isté správanie zakladá právomoc dvoch alebo viacerých orgánov verejnej správy konať na základe zákonných pravidiel chrániacich rozdielne spoločenské záujmy, každý z týchto správnych orgánov bude brať na zreteľ každú sankciu, ktorá už bola za to isté správanie uložená*“.

Správny orgán je povinný brať v rámci svojej správnej úvahy pri určovaní druhu a rozsahu sankcie na zreteľ každý trest, ktorý už bol páchatel'ovi správneho deliktu uložený podľa zákona chrániaceho iný druh verejného záujmu, a mieru jeho prísnosti.

7.8. Princíp presumpce nevinny

Princíp presumpce nevinny navazuje na princíp rádného zákonného procesu – pouz po provedeném řízení může k tomu příslušný správní orgán vyslovit vinu určité osoby a uložit správní trest. Úzkou návaznost má též na zásadu materiální pravdy, vyjádřenou v § 3 českého správního řádu: „Správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“.

Princíp presumpce nevinny je *zakotven v mnoha pramenech*. Článek 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že „*každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena*“. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod zahrnuje princíp presumpce nevinny pod právo na spravedlivý proces. Podle čl. 6 odst. 2 se každý, kdo je obviněn z trestného činu, považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem. Podobným způsobem vymezuje princíp presumpce nevinny i Pakt o občanských a politických právech. Trestní řád v § 2 odst. 2 obsahuje poněkud jinou formulaci – „*dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen*“. Zákon o přestupcích v § 73 odst. 1 stanoví, že „*dokud nebyla pravomocným rozhodnutím vyslovena vina obviněného z přestupku, hledí se na něj, jako by byl nevinen*“. Princíp presumpce nevinny je ústavní zásadou, základem a součástí práva na spravedlivý proces.⁷⁰ Proto je třeba jej respektovat při uplatňování odpovědnosti za správní delikty i tehdy, jestliže chybí jeho výslovná právní úprava.

I když je princíp presumpce nevinny chápán především jako princíp procesní (mající dopad zejména na dokazování), má i širší význam.⁷¹ Jde především o to, zda na princíp presumpce nevinny nenaráží právní úprava podmínek odpovědnosti nebo úprava skutkových podstat obsahující *presumpci určitých skutkových nebo právních okolností*. Pokud se totiž některé znaky presumují, není je třeba v řízení dokazovat. Typickým případem je skutková podstata správního deliktu provozovatele motorového vozidla,⁷² spočívající v tom, že provozovatel nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Uvažovat o naplnění principu presumpce nevinny lze též v souvislosti s objektivní odpovědností. Protože objektivní odpovědnost bere na sebe formu presumpce viny (zavinění), naráží nutně na princíp presumpce nevinny

⁷⁰ Historický vývoj názorů na princíp presumpce nevinny a na jeho obsah a rozsah shrnuje například CÍSAŘOVÁ, D.: Presumpce nevinny jako základní zásada trestního řízení v demokratickém státě (úvahy a podněty pro reko-difikaci). In: Trestní právo, 1998, č. 4, s. 2 a násl.

⁷¹ Podrobněji k tomu srov. například PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck 2013, s. 72 a násl.

⁷² Srov § 125f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Odpovědnosti se může provozovatel zprostit podle § 125f odst. 5.

zakotvený v čl. 6 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁷³ V naší právní úpravě odpovídá právnická osoba za správní delikt bez ohledu na zavinění. Velmi přísná absolutní odpovědnost byla většinou v novějších (nebo novelizovaných) zákonech nahrazena objektivní odpovědností s možností zprostit se odpovědnosti prokázáním liberačního důvodu. Existenci liberačního důvodu prokazuje obviněná právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba (důkazní břemeno tedy neleží na správním orgánu). V některých zemích se presumuje zavinění u (některých) přestupků.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nezakazuje použití domněnek o skutkových a právních okolnostech v trestní oblasti, ale vyžaduje, aby tyto domněnky zůstaly v „přiměřených mezích“, jinak řečeno použité prostředky musí být přiměřené sledovanému legitimnímu cíli a musí brát ohled na závažnost chráněných zájmů.

Užití presumpcí musí zachovat rovnováhu mezi důsledky presumpce a právy obhajoby, nesmí vyprázdnit obsah zásady presumpce nevinny, nesmí zcela zbavit rozhodující orgán možnosti hodnocení skutkových i právních otázek.⁷⁴ Presumpce má vyhovovat požadavku „*fictio iuris naturam imitatur quantum potest*“ (právní domněnka napodobuje skutečnost, co nejvíce může).

Lze uzavřít, že samotné presumpce existence nebo neexistence určitých okolností a přesouvání důkazního břemena na obviněného jsou výjimkou z (absolutního) pojetí presumpce nevinny. Ospravedlnitelné a přípustné by měly být jen tehdy, mohou-li být reálně obviněným vyvráceny, má-li obviněný možnost poskytnout důkaz o opaku. V mnoha případech jsou odůvodněny racionálními důvody a zpravidla se týkají jen činů menší závažnosti.

Z principu presumpce nevinny plynou v řízení o správním deliktu některé důsledky, resp. pravidla.

Princip presumpce nevinny se projevuje především v rámci dokazování. Vyplývá z ní pravidlo, podle kterého musí být vina obviněného prokázána správním orgánem,⁷⁵ a to zákonnými prostředky. Odpovědnost za řádně zjištěný skutkový stav má správní orgán, ten nese důkazní břemeno. V řízení o správních deliktech se uplatňuje vyhledávací (vyšetřovací) zásada, podle které je povinností správních orgánů z moci úřední, z vlastní iniciativy vyhledávat důkazy a další podklady pro rozhodnutí tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí. Znamená to, že správní orgán nevyčkává na důkazní návrhy obviněného, ani se na ně neomezuje. Výjimkou je případ prokazování liberačního důvodu právnickou osobou, protože pouze právnická osoba může tvrdit, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. K tomu musí navrhnout důkazy, kterými tuto skutečnost prokáže.⁷⁶

Respektování principu presumpce nevinny vyžaduje, aby obviněný z trestného deliktu nebyl žádným způsobem donucován k výpovědi nebo k doznání. Zásada *nemo tenetur se ipsum accusare* – patří mezi základní právní principy. Lze ji vymezit tak, že se jedná o právo

⁷³ Srov. například REPIK, B.: Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha : Orac 2002, s. 182 a násl.

⁷⁴ Srov. například rozsudky Evropského soudu pro lidská práva Salabiaku v. Francie ze dne 7. října 1988, Řada A č. 141, § 27, Västberga Taxi Aktiebolag a další v. Švédsko ze dne 23. července 2002, č. 36985/97, Joost Falk v. Nizozemí ze dne 19. října 2004 č. 66273/01, rozhodnutí Komise Duhs v. Švédsko ze dne 7. prosince, 1990, DR, sv. 67, str. 204.

⁷⁵ Srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 16. června 2011, sp. zn. I. ÚS 864/11, rozsudky Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 46/2005-55, č. j. 1 As 96/2008-115, č. j. 7 As 9/2009-66.

⁷⁶ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 9 As 30/2009.

osoby nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákaz donucování k takovému jednání.

Z teorie⁷⁷ i judikatury⁷⁸ plyne jednoznačný závěr, že princip *nemo tenetur* je nutno respektovat i v řízení o správních deliktech. Princip *nemo tenetur* vychází z principu presumpce nevinu, resp. jej doplňuje. V důsledku presumpce nevinu je důkazní břemeno ohledně viny obviněného přesunuto na správní orgán, obviněný nemusí svoji nevinu dokazovat. Přenesení důkazního břemene však nic nevyovídá o způsobu, jakým stát potřebné důkazy obstará. Jinak řečeno, zásada presumpce nevinu klade otázku ohledně důkazu viny „zda“, princip *nemo tenetur* „jak“.

Obviněný není povinen v řízení prokazovat svoji nevinu, nesmí být donucován k výpovědi nebo k doznání.⁷⁹ Doznání nezabývá správní orgán povinnosti přezkoumat všechny okolnosti případu. Obviněnému nesmí být přičteno, že nevyprávěl pravdu, záměrně sváděl správní orgán na špatnou stopu, popíral určité skutečnosti. Z odepření výpovědi (mlčení) obviněného nelze pro něj vyvozovat nepříznivé důsledky, zejména závěr o vině, není možné jej donucovat k aktivní součinnosti (např. k vydání dokladů nebo předložení listin). Proti obviněnému lze užít v řízení jen taková omezení, která zákon dovoluje a která jsou nezbytná.

Presumpce nevinu není dotčena princip volného hodnocení důkazů. Pokud dojde k rozporu v důkazech, musí správní orgán takový rozpor odstranit provedením dalších důkazů. Z presumpce nevinu neplyne povinnost dát přednost důkazům, které obviněného zbavují viny nebo přehlížet usvědčující důkazy.⁸⁰ Je ale nepřípustné, aby správní orgán hodnotil důkazy svévolně v neprospěch obviněného.⁸¹

Princip presumpce nevinu se dále projevuje v etapě *rozhodování*.

Správní orgán může rozhodnout o vině a správním trestu pouze v případě, bylo-li prokázáno, že se daný skutek stal, že jej spáchal obviněný a že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty konkrétního správního deliktu. Správní orgán se nemůže spokojit s tím, že se skutečnost, že obviněný se dopustil správního deliktu, jeví být pravděpodobnou, či dokonce nejpravděpodobnější verzí skutkového stavu. Jakkoli vysoký stupeň podezření sám o sobě nemůže vytvořit zákonný podklad rozhodnutí o vině.⁸²

Existuje-li pochybnost, tj. ne zcela nepravděpodobná možnost, že skutkový stav naplňuje všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu, nelze učinit závěr, že byl správní delikt spáchán. Zůstanou-li tedy po shromáždění všech podkladů pro rozhodnutí a po vyčerpání všech možných důkazů důvodné pochybnosti o skutkové otázce významné pro rozhodnutí

⁷⁷ Podrobně k tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H.: Princip *nemo tenetur* v řízení o správních deliktech. In: Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám. Vanduchová, M. – Hořák, J. (eds.) Praha : C. H. Beck 2011, s. 351 – 367.

⁷⁸ Srov. například náleží Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 1849/08, rozsudky Nejvyššího správního soudu, čj. I As 96/2008 – 115 (č. 1856/2009 Sb. NSS), 2 As 3/2004-70, 2 As 17/2009-60.

⁷⁹ Srov. § 73 odst. 2 zákona o přestupcích.

⁸⁰ Blíže k tomu srov. například CÍSAŘOVÁ, D.: Presumpce nevinu jako základní zásada trestního řízení v demokratickém státě (úvahy a podněty pro rekodifikaci). In: Trestní právo, 1998, č. 4, s. 2 a násl.

⁸¹ V nálezu Ústavního soudu 13/2008 USn., sv. 48, (sp. zn. II. ÚS 82/07), dovodil Ústavní soud České republiky porušení principu presumpce nevinu v případě, kdy správní orgány rozhodly o spáchání stavebního přestupku užívání objektu v rozporu s jeho stavebním určením (a správní soudy zamítly žalobu i kasační stížnost jako nedůvodnou). Obviněnému kladly za vinu, že nájemce dal část prostor do podnájmu podnikateli, který tyto prostory užíval k jinému účelu, než odpovídalo stavebnímu určení. Rozhodnutí o vině založily na důkazu nájemní smlouvou a došly k závěru, že obviněný měl předvídat možnost jejího porušení ze strany nájemce, aniž přitom zkoumaly okolnosti uzavření smlouvy, osobní poměry obviněného apod. Blíže k tomu srov. též VARVAŘOVSKÝ, P.: Princip presumpce nevinu platí i v přestupkovém řízení. In: Právní fórum, 2008, č. 6, s. 264 a násl.

⁸² Srov. např. náleží Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 82/07, rozsudky Nejvyššího správního soudu, čj. 2 As 46/2005 – 55, 7 As 102/2010 – 91.

o vině obviněného, není možné jej uznat vinným.⁸³ Z tohoto *pravidla in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného, pochybnost prospívá obviněnému) vyplývá, že nedokázaná vina má stejný význam jako dokázaná nevina. Pochybnosti o otázce viny se musí týkat jen otázek skutkových, nikoli právních (např. pochybnosti o tom, pod jakou skutkovou podstatu čin subsumovat, jak vyložit neurčité právní pojmy apod.).⁸⁴

Jestliže se správnímu orgánu nepodařilo spáchání správního deliktu obviněnému prokázat, musí rozhodnout o zastavení řízení.⁸⁵ Pravomocným rozhodnutím o zastavení řízení je nastolen takový právní stav, kdy platí nevyvratitelná domněnka, že osoba je nevinna, je vytvořena překážka věci rozhodnuté, bránící novému pojednání věci.⁸⁶ Není možné, aby správní orgán v řízení o případném dalším (jiném) správním deliktu přihlížel ke správnímu deliktu, který se nepodařilo prokázat a řízení o něm bylo zastaveno.⁸⁷

Z principu presumpce nevinny se dovozují i další skutečnosti. Správní orgán např. nemůže žádat po obviněném náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno (§ 79 odst. 1 zákona o přestupcích)⁸⁸.

Je otázkou, zda se obviněný může vzdát práva na *presumpci nevinny*. Tato otázka je na místě zejména v případech, kdy obviněný spáchání správního deliktu uznává, kdy akceptuje uložení správního trestu (např. při uložení blokové pokuty nebo při vydání příkazu na místě).⁸⁹ Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je presumpce nevinny záruka daná v individuálním zájmu obviněného, s níž může volně disponovat. Obviněný se tedy může práva na *presumpci nevinny* vzdát tím, že vinu uzná, byť i konkludentně.⁹⁰ Je však otázkou, zda souhlas obviněného lze považovat za jeho doznání nebo uznání viny, zda není spíše jen souhlasem s vyřízením věci určitým způsobem, resp. s uložení trestu.

Pravomocné rozhodnutí o vyslovení viny předpoklad nevinny vyvrací, pravomocné rozhodnutí o zastavení řízení předpoklad nevinny potvrzuje. A to i tehdy, je-li správní orgán subjektivně přesvědčen o vině obviněného, když bylo řízení zastaveno například proto, že správní orgán považoval právní kvalifikaci skutku v oznámení o zahájení řízení za nesprávnou,⁹¹ nebo z důvodu zániku odpovědnosti. Je nepřipustné, aby v takovém případě byl výrok rozhodnutí formulován tak, že se obviněná osoba deliktu dopustila a sankce se jí neukládá, nebo tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a řízení se zastavuje. Správní orgán není oprávněn samostatně vyslovit vinu obviněného, jestliže mu zákon již nedovoluje uložit za tento správní delikt sankci.⁹²

⁸³ Srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 36/98I. ÚS 733/01, IV. ÚS 260/05, I. ÚS 864/11, rozsudky Nejvyššího správního soudu, čj. 2 As 20/2006, 7 As 9/2009-66.

⁸⁴ Zásada *iura novit curia* se netýká jen soudu v trestním řízení, ale všech orgánů, které o trestném deliktu (o vině a trestu) rozhodují.

⁸⁵ § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, § 66 odst. 2 správního řádu.

⁸⁶ Srov. například usnesení Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 648/02.

⁸⁷ Podobně v trestní věci srov. Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, čj. Tdo 450/2005.

⁸⁸ § 79 odst. 5 správního řádu je třeba vykládat stejně, i když neváže povinnost nahradit náklady řízení na rozhodnutí o vině za jiný správní delikt. Lze-li uložit povinnost k náhradě nákladů řízení paušální částkou tomu, kdo vyvolal řízení porušením své právní povinnosti, pak nebylo-li toto porušení konstatováno rozhodnutím správního orgánu, nebyla naplněna hypotéza uvedené právní normy.

⁸⁹ Srov. § 84 odst. 1 zákona o přestupcích, kde jednou z podmínek blokového řízení je ochota obviněného blokovou pokutu zaplatit, § 150 odst. 5 správního řádu, podle kterého lze uložit povinnost příkazem na místě, uzná-li účastník důvody vydání příkazu a vlastnoručně podepíše prohlášení, že s uložení povinností souhlasí.

⁹⁰ Srov. např. Rozhodnutí Komise Duhs v. Švédsko ze dne 7. 12. 1990, DR, 67, s. 204, rozsudek Lutz v. Německo, Řada A č. 123, s. 38.

⁹¹ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze č. 344 SJS č. 16/1998.

⁹² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze č. 751 SJS č. 1/2001.

Třetí oblastí, kde se zásada presumpce nevinu projevuje, je *zacházení s obviněným*. Správní orgán je povinen zacházet s obviněným nestranně a nezaujatě, bez ohledu na své subjektivní přesvědčení o jeho vině, musí obviněného poučit o jeho právech a poskytnout mu plnou možnost jejich uplatnění (včetně práva na obhajobu). Nesmí mu v řízení ukládat omezení, která nejsou nezbytná k řádnému průběhu správního řízení. Presumpce nevinu zavazuje jak (soudní nebo správní) orgány, které řízení o trestném skutku vedou, tak i jiné orgány veřejné moci, např. civilní soud, který rozhoduje o netrestních následcích protiprávního jednání.

Samotné označení osoby jako podezřelý ze správního deliktu a později jako obviněný, není v rozporu s principem presumpce nevinu, protože je dáno procesním postavením takové osoby, vycházejícím z příslušných ustanovení zákona o přestupcích.

Porušením presumpce nevinu nepochybně není pouhá informace správního orgánu o tom, že proti určité osobě probíhá řízení o správním deliktu nebo že existuje podezření ze spáchání správního deliktu apod. Nepřípustné by bylo formální prohlášení, že osoba je vinna.⁹³ Také konstatování správního orgánu, že určitá osoba se v minulosti dopustila správního deliktu, neporušuje princip presumpce nevinu.⁹⁴

Naproti tomu není přípustné, aby pouhé podezření ze spáchání správního deliktu nebo zahájení řízení o něm, příp. vydání prvoinstančního rozhodnutí bylo důvodem pro konstatování, že obviněný nespĺňuje podmínku spolehlivosti nebo aby se k této skutečnosti přihlíželo v pracovněprávních nebo služebních vztazích.

7.9. Právo na projednání správního deliktu v přiměřené lhůtě

Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě je jedním z atributů právního státu, je požadavkem, který je kladen na rozhodování všech orgánů veřejné moci.

Článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“ Součástí práva na spravedlivý proces upraveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je právo každého na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie má každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Také doporučující dokumenty Rady Evropy se zmiňují o právu jednotlivce na rozhodnutí své věci v přiměřené lhůtě a o povinnosti správních orgánů postupovat bez zbytečných průtahů – např. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1 o správních sankcích, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80)2, týkající se správního uvážení, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě.

Dikce ustanovení (a často též jejich systematické zařazení), která upravují požadavek projednání věci v přiměřené lhůtě, napovídá, že se tento požadavek týká řízení ve věci, tedy úpravy a aplikace procesních norem. Domnívám se však, že při analýze práva na projednání správního deliktu v přiměřené lhůtě je třeba rozšířit tento pohled i o rovinu hmotněprávní, neboť je jednak stejně důležitá pro analýzu „přiměřenosti“, jednak s procesním aspektem úzce souvisí.

⁹³ Srov. např. usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 30/09, IV. ÚS 148/10.

⁹⁴ Srov. např. usnesení Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 813/08.

Z hmotněprávního pohledu je předpokladem pro uplatnění odpovědnosti za správní delikt v přiměřené době nepochybně stanovení *vhodné promlčecí doby* (doby zániku odpovědnosti za správní delikt). O vhodnosti promlčecí doby je třeba uvažovat z hlediska:

- délky promlčecí doby,
- možnosti stavení a přerušení této doby.
- určení okamžiku, kdy začne běžet,
- určení, co má být v této lhůtě vykonáno, resp. jaký stav má nastat,

Je zcela v souladu s funkcí správního trestání a s účelem správního trestu, aby byla možnost stíhat a potrestat pachatele správního deliktu časově omezena. Neurčení doby, dokdy mohou být vyvozeny právní následky spáchaného správního deliktu, by vedlo k značně právní nejistotě a bylo by jistě zcela nepřiměřené, kdyby mohl být pachatel stíhán a potrestán kdykoli.

V trestním právu soudním i správním jsou shledávány závažné hmotněprávní důvody promlčení⁹⁵ – především zánik zájmu společnosti na stíhání pachatele po uplynutí určité doby, protože negativní dojem z protiprávního činu postupně mizí, nelze již zcela naplnit účel trestu, nebezpečí hrozící od pachatele již neexistuje nebo výrazně pokleslo, uplynutím času se osoba pachatele mění a pokud nespáchá v promlčecí době další delikt, má se za to, že se pachatel zřejmě napravil. K těmto hmotněprávním důvodům přistupují důvody procesní – těmi je především zánik možnosti provést řádně dokazování, protože důkazní prostředky po delší době pozbývají spolehlivosti, důkazy se oslabují, ztrácejí se, mizí. Účelem institutu promlčení je také přispět k tomu, aby příslušné správní orgány reagovaly pokud možno rychle na dané protiprávní jednání a soustředily se na postih takových jednání, která jsou z hlediska plynutí času aktuální.

Promlčení má samozřejmě i procesní účinky. Skutečnost promlčení (zánik odpovědnosti) je procesní překážkou – řízení o správním deliktu nelze zahájit a bylo-li již řízení zahájeno, je důvodem pro jeho zastavení. Protože se jedná o prekluzi práva, musí správní orgány i správní soudy k zániku odpovědnosti uplynutím prekluzivní lhůty přihlížet z úřední povinnosti.⁹⁶ Pokud by k prekluzi práva na potrestání pachatele správního deliktu nebylo přihlédnuto z úřední povinnosti, ale až k námitce obviněného⁹⁷, byla by poskytována ochrana právu, které neexistuje. Navíc je třeba, aby byl zachován jednotný postup ve vztahu ke všem veřejnoprávním deliktům naplňujícím znaky „trestního obvinění“ a splněny požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁹⁸

⁹⁵ Srov. například NOVOTNÝ, O. – VANDUCHOVÁ, M. – ŠÁMAL, P. a kolektiv: Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010, s. 334; PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck 2013, s. 368 a násl. – zde též blíže k termínu „promlčení“.

⁹⁶ Srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu, čj. 3 As 57/2004 – 39 (č. 845/2006 Sb. NSS), čj. 7 As 11/2010 – 134 (č. 2122/2010 Sb. NSS), čj. 5 As 73/2008-17, čj. 7 As 11/2010-134, dále k tomu též nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2701/08, sp. zn. I. ÚS 1419/07, sp. zn. IV. ÚS 946/09, sp. zn. I. ÚS 1898/09, sp. zn. I. ÚS 947/09 ap.

⁹⁷ Dřívější (překonaná) judikatura správních soudů vycházela z povinnosti žalobce skutečnost prekluze namítnout v žalobě. Srov. např. SJS 308/1998 – „Nenamítne-li žalobce včas či vůbec, že pokuta za správní delikt mu byla uložena po zákonem stanovené prekluzivní lhůtě, nemůže se správní soud touto otázkou z úřední povinnosti zabývat“, SJS 1065/2002 – „Také námitka překročení lhůty pro uložení sankce za správní delikt je námitkou nezákonnosti rozhodnutí, kterou je třeba uplatnit v zákonné lhůtě (§ 249 odst. 2, § 250b odst. 1, § 250h odst. 1 o. s. ř.). Vymezil-li žalobce ve včasné žalobě body jinak a jeho námitky má soud za nedůvodné, nemůže žalobce přivodit pro sebe příznivé rozhodnutí tím, že teprve u jednání soudu namítne, že pokuta byla uložena po lhůtě, ač skutkové okolnosti, z nichž takové tvrzení dovozuje, mu byly známy již v době podání žaloby. S takovou námitkou nezákonnosti je proto žalobce prekludován a soud se jí věcně zabývat nebude“.

⁹⁸ Blíže srov. například PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck 2013, s. 368 a násl.

Délka promlčecí doby má být stanovena zejména v závislosti na závažnosti správního deliktu (vyjádřené též druhem a výší hrozícího trestu), dále s ohledem na předpokládanou složitost řízení o daném deliktu, příp. na další momenty (např. zda je pachatelem mladistvý apod.). Promlčecí doba běží ode dne spáchání správního deliktu.⁹⁹

Vzhledem k možným překážkám a potížím nastalým v průběhu promlčecí doby není nepřiměřené prodloužit promlčecí dobu prostřednictvím institutů stavení a přerušení promlčecí doby.

Případnou úpravu těchto institutů musí obsahovat zákon, protože promlčecí doba má charakter zákonné hmotněprávní lhůty, takže sám správní orgán ji nemůže rozhodnutím nebo jiným úkonem prodlužovat nebo stanovit novou. Tak např. zákon o přestupcích stanoví, že do běhu lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu (tedy trestního řádu). Obsahově stejné ustanovení obsahuje § 28 odst. 3 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.¹⁰⁰ Stavení promlčecí doby po dobu řízení před správním soudem upravuje § 41 českého soudního řádu správního.¹⁰¹ Přerušení promlčecí doby je upraveno jako obecný institut (§ 20 odst. 2 a 3 zákona o přestupcích). Promlčecí doba se přerušuje zahájením řízení o přestupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přestupku, kterým se obviněný uznává vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh lhůty jeho doručením.

Pro posouzení, zda je promlčecí doba přiměřená, je rozhodující, co má být v této lhůtě vykonáno, resp. jaký stav má nastat. Jinými slovy, zda v promlčecí době stačí, aby správní orgán zahájil řízení o konkrétním správním deliktu, či zda je nutné, aby rozhodnutí o něm již nabylo právní moci.

V § 20 odst. 1 českého zákona o přestupcích je stanoveno, že „přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok“.¹⁰² Teorie správního práva i judikatura¹⁰³ se v zásadě shodují v názoru, že v roční prekluzivní lhůtě musí rozhodnutí o přestupku nabytí právní moci.

Naproti tomu právní úprava promlčení správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob není jednotná. Zpravidla jsou stanoveny lhůty dvě – jedna subjektivní (kratší) běžící ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o protiprávním jednání, resp. kdy jej zjistil a druhá objektivní (delší) běžící ode dne spáchání správního deliktu. Lhůty jsou stanoveny buď pro uložení pokuty¹⁰⁴ anebo pro zahájení řízení o správním deliktu, popř. jako kombinace obou.

Úprava subjektivní lhůty je odůvodňována snahou přimět správní orgán, aby neotálel s postihem zjištěného porušení právních povinností, včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný, bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo

⁹⁹ Vzhledem k nedostatku výslovné právní úpravy se okamžik spáchání správního deliktu určuje podobně (podle stejných pravidel) jako v trestním právu.

¹⁰⁰ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹⁰¹ Podle § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, neběží po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona lhůty pro zánik odpovědnosti, které stanoví zvláštní zákony ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů.

¹⁰² Podobnou dikci (byť se stanovením delší – dvouleté promlčecí doby) obsahuje též § 20 odst. 1 slovenského zákona o priestupkoch.

¹⁰³ Srov. například ČERVENÝ, Z. – ŠLAUF, V. – TAUBER, M.: Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů. 17. aktualizované vydání. Praha : Linde Praha, a. s. 2011; SOBIHARD, J.: Zánik trestnosti přestupku de lege ferenda. In: Správní právo, 1978, č. 8, s. 478 a 479; rozsudky správních soudů SJS 317/1998, SJS 684/2000, SJS 553/1999, č. j. 5 As 10/2010-75, č. j. 7 As 41/2010-66.

¹⁰⁴ Pak se takové ustanovení vykládá podobně jako v přestupkovém právu – že rozhodnutí o správním deliktu musí nabytí právní moci.

k porušení zákona. Stanovení subjektivní lhůty má též chránit obviněného před liknavým postupem správního orgánu. Určení přesného okamžiku „dozvěděni se“ však může činit značné obtíže, protože to znamená mj. zodpovědět otázky:

- co znamená „dozvěděni se“ o protiprávním jednání?
- jaký rozsah a kvalita vědomostí o protiprávním jednání je třeba?
- který správní orgán se má o protiprávním jednání dozvědět?

Teorie i soudní judikatura se těmito otázkami poměrně často zabývá.¹⁰⁵

Je-li vázáno dodržení doby pro zánik odpovědnosti na okamžik zahájení správního řízení o správním deliktu, je správní orgán ve výhodné pozici, protože stačí, aby včas zahájil řízení o správním deliktu, a pak je již omezen pouze lhůtami pro vydání rozhodnutí. Správní orgán tak má na jedné straně dostatek času provést řádně a důkladně řízení, včetně případného odvolacího řízení, na druhé straně tato skutečnost může nahrávat pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působit proti právní jistotě a neúměrně oslabovat právní postavení obviněného. Je-li promlčecí doba vázána na zahájení řízení, není obviněný zpravidla motivován k tomu, aby záměrně řízení prodlužoval, protože jeho odpovědnost rozhodně nezaniká uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí. I kdyby obviněný použil některou z tzv. obstrukčních praktik, nebude to pro něho znamenat žádnou výhodu v podobě zániku odpovědnosti.

Právo na projednání správního deliktu v přiměřené lhůtě má též *procesní stránku*. Procesní předpisy upravují jako jednu ze základních procesních zásad zásadu rychlosti řízení (zásadu rychlého procesu).¹⁰⁶ V právní úpravě správního řízení (včetně řízení o správních deliktech) je tato zásada konkretizována zejména úpravou lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 71 správního řádu), stanovením lhůty pro vyřízení podnětů k zahájení řízení z moci úřední (§ 42 správního řádu), lhůty pro zahájení takového řízení (§ 80 odst. 2 správního řádu, § 67, odst. 3 zákona o přestupcích), stanovením lhůt pro provedení určitých procesních úkonů účastníků řízení, úpravou zkrácených řízení a vydávání příkazu (§ 150 správního řádu, § 84 až § 87 zákona o přestupcích).

Je třeba říci, že průtahy v řízení o správních deliktech mohou významně ovlivnit jak vlastní účel řízení, tak kvalitu rozhodnutí. Účelem řízení o správním deliktu (podobně jako trestního řízení) je náležité zjištění správního deliktu a jeho pachatele, spravedlivé potrestání pachatele, event. reparace škody vzniklé spáchaným deliktem poškozenému, řízení má vést též k předcházení a zamezování protiprávní činnosti. Trvá-li řízení nepřiměřeně dlouhou dobu, má to jistě dopad na zjišťování skutkového stavu, protože se může snížit množství a kvalita důkazů, oslabit se jejich důkazní hodnota, to se pak negativně projeví v kvalitě rozhodnutí. Je nepochybné, že s prodlužující se délkou řízení se vytrácí základní vztah mezi deliktem a ukládaným trestem. Doba mezi trestným jednáním a konečným rozhodnutím má

¹⁰⁵ Srov. například rozsudky správních soudů SJS 553/1999, SJS 627/2000, SJS 684/2000, SJS 317/1998, SJS 684/2000, rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 2 AfS 125/2009 – 104 (č. 2207/2011 Sb. NSS), rozsudek Městského soudu v Praze, čj. 6 Ca 49/2004 – 39 (č. 913/2006 Sb. NSS), rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 6 As 15/2011-73, nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 946/09, sp. zn. I. ÚS 947/09, sp. zn. I. ÚS 948/09, sp. zn. III. ÚS 949/09, sp. zn. I. ÚS 1898/09. Rozdílná judikatura správních soudů byla sjednocena usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 7 AfS 14/2011 – 134.

¹⁰⁶ Srov. § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“): „Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“ Podle § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Zb., o správním konaní (správný poriadok): „Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vyhaviať ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnomu vybaveniu veci.“

bezprostřední vliv na účel trestu, jehož má být uložením konkrétního trestu dosaženo. Se zvětšujícím se časovým odstupem od spáchání činu se oslabuje jak prvek individuální, tak i generální prevence.¹⁰⁷ Řízení, ve kterém dochází k průtahům, může také vést ke snižování autority správních orgánů a ke vzniku představy o nefunkčnosti systému správního trestání.

Při posuzování, zda řízení probíhá rychle, plynule a bez zbytečných průtahů, je třeba vzít v úvahu řadu faktorů. K těmto hlediskům se vyjadřuje též konstantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva,¹⁰⁸ judikatura Ústavního soudu České republiky¹⁰⁹ a správních soudů.

Závěr o nepřiměřenosti délky řízení se činí zpravidla na základě *zhodnocení tří kritérií*:

- a) povahy řízení,
- b) postupu orgánů státu,
- c) chování účastníka řízení (obviněného).

Podobná hlediska obsahuje též zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, pro přiznání přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.¹¹⁰

Při zkoumání, zda řízení proběhlo v přiměřené lhůtě, není možné předem určit obecnou hranici, jednotnou dobu, po jejímž uplynutí lze již hovořit o nepřiměřeně dlouhém řízení. Naopak je třeba posuzovat jednotlivá kritéria individuálně podle okolností konkrétního případu. Přitom je třeba vzít v úvahu jak zájem jednotlivce (obviněného, poškozeného) na rychlém vyřízení věci, tak obecný zájem na řádném výkonu spravedlnosti.

Ad a) *Povahou řízení* se rozumí jeho složitost nebo naopak jednoduchost z hlediska skutkového i právního¹¹¹. Posuzuje se zejména, zda je potřeba nařizovat ústní jednání, provádět složitější dokazování, doručovat do ciziny, využívat dožádání, jaká je aktivita účastníků řízení apod. Dále hraje roli význam řízení pro obviněného (např. vliv dlouhého řízení na jeho pověst a dobré jméno, na jeho postavení v zaměstnání či pozici v konkurenčním prostředí apod.).

Ad b) Pokud jde o *postup správních orgánů*, z judikatury především plyne závěr, že důvodem pro průtahy či pro nečinnost nemohou být subjektivní faktory (jednání konkrétní úřední osoby), ani objektivní faktory na straně správního orgánu, např. vytíženost správního orgánu, velký nápad agendy, nedostatek kvalifikovaných zaměstnanců, nedostatek rychlé součinnosti s jinými státními orgány, právní úprava organizace příslušného orgánu, nedostatek finančních prostředků, nedostatečné technické a administrativní zázemí orgánu.¹¹² K tomu možno poznamenat, že je věcí státu, aby zajistil předpoklady pro dodržení přiměřené doby

¹⁰⁷ Srov. například náleží Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 554/04.

¹⁰⁸ Reprezentativní výběr judikatury Evropského soudu pro lidská práva srov. například REPÍK, B.: Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha: Orac 2002, s. 140 a násl.; KMEC, J.: Právo na přiměřenou délku trestního řízení v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. In: Trestněprávní revue, 2004, č. 5, s. 133 a násl.

¹⁰⁹ V těchto judikátech se sice mnohdy hovoří o soudech a státní moci, ale závěry v nich obsažené je třeba (i s ohledem na čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) je třeba vztáhnout na všechny orgány veřejné moci, tedy i na správní orgány. Týž závěr plyne například z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ans 3/2010 – 138.

¹¹⁰ Ust. § 31a zákona stanoví: „V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k

- a) celkové délce řízení,
- b) složitosti řízení,
- c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,
- d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a
- e) významu předmětu řízení pro poškozeného.“

¹¹¹ Srov. například náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 554/04.

¹¹² Srov. například náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 55/94, sp. zn. I. ÚS 600/03.

řízení u všech svých orgánů, včetně úvahy o tom, zda průtahy nejsou způsobovány samotnou strukturou procesu (zda není soustava prostředků přezkoumávání rozhodnutí příliš složitá a těžkopádná, zda je vícestupňový systém skutečně funkční).

O nepřiměřeně dlouhé době řízení lze hovořit zejména tehdy, jestliže správní orgán relativně dlouhou dobu neučiní v řízení žádný úkon.¹¹³ O tvrzené průtahy v řízení naopak v zásadě nepůjde tam, kde řízení sice trvá relativně dlouhou dobu (např. více než pět let), ale správní orgány nejsou nečinné, v řízení postupují plynule. Délka řízení je způsobena např. tím, že rozhodnutí je odvolacím orgánem zrušeno, prvoinstanční správní orgán rozhodne znovu, odvolací orgán toto rozhodnutí potvrdí, na základě žaloby je rozhodnutí správním soudem zrušeno, případně navazuje ještě řízení o kasační stížnosti.¹¹⁴

Ad c) Jedním z faktorů, který ovlivňuje průběh řízení je *chování samotných účastníků řízení*. Nelze nevidět, že průtahy v řízení způsobují (mnohdy záměrně) též účastníci řízení, zejména obviněný. S tím počítá i český správní řád, když v § 71 odst. 5 stanoví, že nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

V některých případech záměrných průtahů ze strany obviněného s cílem protahovat řízení a činit obstrukce uvažovaly dokonce soudy o aplikaci principu zákazu zneužití práva.¹¹⁵ Jednalo se např. o jednání účastníka spočívající v podávání opakovaných žádostí o přerušení řízení, žádostí o poskytnutí tlumočnicka, v bezdůvodném navrhování stále dalších důkazů, opakovaném podávání námítky podjatosti, v neustálém a opakovaném doplňování odvolání, v opakovaných žádostech o prodlužování lhůt pro jednotlivé procesní úkony (např. pro doplnění odvolání, pro vyjádření se k odvolání, pro vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí), v udělení plné moci zmocněnci z jiného (vzdáleného) státu¹¹⁶ apod.

V případě, kdy průtahy v řízení způsobil účastník (obviněný), nelze hovořit o porušení jeho práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.¹¹⁷

K tomu možno dodat závěr Ústavního soudu České republiky: „I za situace, kdy se na průtazích v řízení podílejí jejich účastníci, musí soud, s využitím prostředků, které mu poskytují příslušné procesní předpisy, dostát svým povinností vyplývajícím z č. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“¹¹⁸

Důležité je zmínit, jaké *důsledky může mít nevydání rozhodnutí ve stanovené, resp. přiměřené lhůtě*:

V první řadě je třeba říci, že uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí *nezaniká odpovědnost za správní delikt*.¹¹⁹ Obviněnému dále rozhodně nevzniká právo na *zmírnění trestu* nebo na *upuštění od něj* nebo dokonce *právo na zastavení řízení*¹²⁰ jako kompenzace za průtahy v řízení o správním deliktu.¹²¹ V teorii trestního práva i v trestní judikatuře se vedla poměrně dlouhou dobu diskuse ohledně možnosti zastavit trestní stíhání při porušení

¹¹³ Srov. náleží Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 696/02.

¹¹⁴ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 6 A 171/2002-41.

¹¹⁵ Blíže k tomu například PRÁŠKOVÁ, H.: Zneužití veřejných subjektivních právních v soudní judikatuře. In: POMAHAČ, R. – HANDRLICA, J. – KRYSKA, D. – PÍTROVÁ, L. – PRÁŠKOVÁ, H. – STAŠA, J. – SVOBODA, P.: Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe). Praha : Univerzita Karlova v Praze Právnická fakulta 2013.

¹¹⁶ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 27/2011-81.

¹¹⁷ Srov. například usnesení Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 315/03.

¹¹⁸ Srov. náleží Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 91/03.

¹¹⁹ Srov. například rozsudek NSS, čj. 4 As 71/2013 – 35.

¹²⁰ K tomu srov. mnohá rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, která se týkala možnosti zastavit trestní stíhání z uvedeného důvodu.

¹²¹ K zastavení řízení ovšem může dojít z důvodu zániku odpovědnosti za delikt.

práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Východiskem pro tyto úvahy byl závěr českého Ústavního soudu,¹²² že „... je z hlediska maxim právního státu nepřipustné, aby obecný soud sice připustil porušení základního práva, avšak z něj nevyvodil závěry, které by směřovaly k efektivní ochraně základních práv jednotlivce“. Některé trestní soudy z toho dovodily, že porušením tohoto práva vzniká nepřipustnost trestního stíhání, a tedy povinnost trestní řízení zastavit.¹²³ Tento závěr odůvodňovaly analogickým užitím § 11 odst. 1 písm. j) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), který upravuje důvod nepřipustnosti trestního stíhání „stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.“ Novější judikatura se kloní spíše k vyloučení této možnosti,¹²⁴ i když Ústavní soud ji výslovně neodmítá.¹²⁵

V řízení o správních deliktech v zásadě nelze takto postupovat. Na rozdíl od trestního řádu, který obsahuje výslovnou úpravu nepřipustnosti trestního stíhání, není v zákonech upravujících správní delikty obsažen podobný důvod, pro který by bylo možno řízení o deliktu zastavit.¹²⁶ Stíhání za správní delikty je ovládáno zásadou legality (povinného stíhání správních deliktů), v řízení se uplatňuje zásada oficiality. Přehlédnout nelze ani skutečnost, že na projednání věci mají zájem i další osoby (typicky poškozený v přestupkovém řízení). Dalším argumentem proti možnosti zastavení řízení je to, že v právní úpravě řízení o správním deliktu existují prostředky, které jsou účinným nástrojem k nápravě (čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě¹²⁷ (viz dále).

I když obviněný nemá právo na zmírnění správního trestu nebo upuštění od něj, mohl by zřejmě správní orgán v rámci správního uvážení o druhu a výši sankce zohlednit skutečnost, že v řízení byly způsobeny správním orgánem průtahy. To, že od spáchání správního deliktu uplynula delší doba, může mít vliv na posouzení závažnosti činu, na dosažení účelu sankce. Jinou možností by mohla být kompenzace prostřednictvím „odpuštění“ povinnosti nahradit státu náklady řízení.¹²⁸

Průtahy v řízení také nepředstavují takovou vadu, která by odůvodňovala *zrušení správního rozhodnutí* vydaného po příslušných lhůtách.¹²⁹ Lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 českého správního řádu jsou totiž procesními lhůtami pořádkového charakteru, s jejichž

¹²² Srov. nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 554/04.

¹²³ Blíže k tomu srov. například GRIVNA, T.: Zásada rychlosti v trestním řízení, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a některé důsledky jejich porušení. In: Pocta Dagmar Císařové k 75. narozeninám. Fenyk, J. (ed.): Praha : LexisNexis, 2007; DOLEŽAL, R.: K porušení práva na projednání záležitosti v přiměřené lhůtě v trestním řízení. In: Trestněprávní revue, 2002, č. 6, s. 172 a násl.; JELÍNEK, J.: Zásada rychlosti trestního řízení. In: Kriminální právo, 2003, č. 1, s. 18 a násl.; KMEC, J.: Možnost zastavení trestního stíhání z důvodu nepřiměřené délky řízení v judikatuře Nejvyššího soudu České republiky. In: Trestní právo, 2003, č. 3, s. 4 a násl.

¹²⁴ K tomu srov. například usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. II. ÚS 7/03, IV. ÚS 8/03, II. ÚS 32/03, III. ÚS 217/03, IV. ÚS 487/03, II. ÚS 527/03, III. ÚS 95/04, I. ÚS 296/04, I. ÚS 554/04, usnesení Nejvyššího soudu, sp. zn. 6 Tdo 102/2009.

¹²⁵ Srov. nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 2859/09.

¹²⁶ Na druhou stranu je však třeba uvážit, zda by nebylo možno dovolávat se přímé aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo argumentovat porušením zásady rychlosti řízení jako základní zásady činnosti správního orgánu podle § 6 odst. 1 správního řádu.

¹²⁷ K tomu srov. například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Kudla v. Polsko ze dne 26. října 2000, č. 30210/96.

¹²⁸ Podle § 79 odst. 3 zákona o přestupcích lze z důvodů zvláštního zřetele hodných od uložení povinnosti nahradit náklady řízení zcela nebo zčásti upustit. Správní řád podobnou úpravu neobsahuje. K možnosti upustit od uložení povinnosti nahradit náklady řízení srov. též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Ugilt Hansen v. Dánsko ze dne 26. června 2006, č. 11968/04.

¹²⁹ K tomu srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu, čj. 6 A 171/2002-41, čj. 6 Ads 50/2005 – 63, 4 As 71/2013 – 35.

marným uplynutím zákon nespojuje žádné následky pro hmotněprávní vztahy, které měly být rozhodnutím upraveny. „...Namítané průtahy v řízení nemají relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť průtahy v řízení lze charakterizovat jako nečinnost státního orgánu, kde procesní ochrana proti této nečinnosti musí směřovat k tomu, aby tato nečinnost skončila, tj. aby státní orgán ve věci jednal a rozhodl. Již z povahy věci proto není možno zrušit vydané rozhodnutí státního orgánu – tedy vyústění jeho procesní aktivity ve formě vydání individuálního právního aktu – pouze z důvodu namítaných průtahů v řízení, neboť takový postup by odporoval samotné logice takto namítané protizákonnosti“.¹³⁰

Nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě je ovšem důvodem pro přijetí *opatření proti nečinnosti* podle § 80 českého správního řádu, která učiní nadřízený orgán z moci úřední nebo na žádost účastníka řízení.¹³¹ Domáhat se uložení povinnosti správnímu orgánu vydat meritoriální rozhodnutí může účastník řízení též žalobou proti nečinnosti u správního soudu.¹³² Po vyčerpání těchto prostředků může podat též ústavní stížnost. V případě důvodné ústavní stížnosti Ústavní soud konstatuje, že správní orgán svými průtahy v řízení zasáhl do základního práva stěžovatele zaručeného čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a uloží správnímu orgánu, aby nepokračoval v průtazích v řízení a aby neprodloužil ve věci jednat.

Ten, komu vznikla v důsledku průtahů v řízení škoda, může se domáhat její náhrady podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, resp. přiměřené lhůtě. Novelou zákona z roku 2006¹³³ byly v České republice rozšířeny možnosti kompenzace porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě o poskytnutí zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.¹³⁴

Dodržení zásady rychlosti řízení a respektování práva na projednání věci v přiměřené lhůtě nemůže být v konfliktu se zásadou materiální pravdy.¹³⁵

7.10. Právo na vydání individuálního správního aktu vo věci správního deliktu

Je implicitně obsažené v čl. 36 ods. 1 Listiny základních práv a slobôd a v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj v druhej vete čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Špeciálne právne garancie tohto práva v konaní o trestnom obvinení vyplývajú z čl. 40 ods. 2 a 5 Listiny základných práv a slobôd a z čl. 50 ods. 2 a 5 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj z čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

¹³⁰ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 6 A 171/2002-41.

¹³¹ Podle § 80 odst. 4 správního řádu spočívají opatření proti nečinnosti v přikázání nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí, v atrakci, v delegaci, nebo v přiměřeném prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí.

¹³² Srov. § 79 a násl. soudního řádu správního.

¹³³ Zákon č. 160/2006 Sb., účinný od 27. dubna 2006.

¹³⁴ Podle § 31a odst. 1 zákona se poskytuje přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu bez ohledu na to, zda byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Podle § 31a odst. 2 se zadostiučinění poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlídně k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo.

¹³⁵ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 22/2004 – 52.

Podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách „každý postup voči osobe, ktorý by mohol vyústiť do uloženia správnej sankcie, sa ukončí rozhodnutím, ktoré časovo ohraničí konanie“.

Z *procesnoprávneho hľadiska* ide o právo na ukončenie procesného postupu právoplatným rozhodnutím správneho orgánu. Uplatní sa aj v prípade, ak sa správne konanie o správnom delikte zastaví bez toho, aby sa rozhodlo vo veci samej (napr. z dôvodu, že sa obvinenému zo správneho deliktu nepodarilo preukázať spáchanie správneho deliktu).

Predmetné právo má aj *hmotnoprávny aspekt*, nakoľko úzko súvisí:

- s princípom právnej istoty (z obsahu individuálneho správneho aktu musí byť zrejmy výsledok rozhodovania a postupu vykonávateľa verejnej správy),
- s princípom *ne bis in idem*.

7.11. Princíp riadneho, spravodlivého zákonného postupu vo veciach správnych deliktov

7.11.1. Základné procesné práva v konaní o správnych deliktoch

Procesnoprávna úprava správneho trestania v Slovenskej republike a v Českej republike predstavuje legislatívne vyjadrenie *základného práva* osoby, voči ktorej sa vedie konanie o správnom delikte, na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež jej práva podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru, aby jej bol uložený trest výlučne na základe zákona. Je to preto, lebo právo garantované v čl. 7 ods. 1 Dohovoru má procesnoprávny aspekt, spočívajúci v príkaze stíhať len zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Garantuje sa tým nemožnosť bezdôvodného stíhania jednotlivcov a zaručuje sa, že do práv osôb, ktoré sú inak stíhané odôvodnene, sa nebude zasahovať viac, než je to nevyhnutne nutné (princíp proporcionality).

Odsek 3 čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zaručuje obvinenému z trestného činu špeciálne, *minimálne práva* v konaní vedenom voči nemu, a to:

- a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia vzneseného proti nemu;
- b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby;
- c) obhajovať sa osobne alebo prostredníctvom obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá dostatok prostriedkov na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú;
- d) vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako v prípade svedkov proti nemu;
- e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom, alebo ak týmto jazykom nehovorí.

Uvedené práva by sa mali uplatňovať aj v konaní o správnom delikte.

Ide o *základné procesné práva*, ktoré svojím významom podstatne ovplyvňujú priebeh a výsledok konania o správnom delikte. Z tohto dôvodu sa v odbornej literatúre označujú ako princípy konania o správnych deliktoch. Ide o nasledujúce princípy:

- princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť oboznámený s obvinením, mať právo na prípravu obhajoby a tiež garantované právo na obhajobu,
- princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu,
- princíp, že obvinený má právo byť vypočutý,

- princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu,
- princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené
- princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené,
- princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť poučený o opravnom prostriedku a o preskúmateľnosti rozhodnutia súdom,
- princíp preskúmateľnosti rozhodnutia o správnom delikte súdom.

Účelom procesného **práva byť oboznámený s obvinením** je poskytnúť obvinenému potrebné informácie, aby mohol pripraviť svoju obhajobu.

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva požiadavkám tohto ustanovenia Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zodpovedá stav, ak oboznámenie obsahuje opis skutku, miesto a čas jeho spáchania, prípadne meno poškodeného (dôvod obvinenia) a jeho právnu kvalifikáciu (povaha obvinenia). Nevyžaduje sa nutne, aby obvinený bol pri tomto prvom oznámení informovaný o dôkazoch, na ktorých sa obvinenie zakladá.¹³⁶

Ak zákonná úprava správneho konania začatého z podnetu orgánu verejnej správy nevyjadruje explicitne obsah práva obvineného zo správneho deliktu na oboznámenie s obvinením, právna teória a súdna judikatúra na Slovensku ju interpretuje pomerne široko. Akcentuje sa pritom požiadavka, aby bol obvinený zo správneho deliktu informovaný o skutkových i právnych dôvodoch, ktoré viedli k začatiu správneho konania.

Prvým procesnoprávnym úkonom, ktorý má za následok, že *osoba sa stane obvinenou*, je spravidla písomné oznámenie správneho orgánu o začatí správneho konania spojeného s predvolaním na ústne pojednávanie. Uvedené procesné postavenie – v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – osoba nadobúda aj v situácii, ak ho platná právna úprava za obvineného na účely správneho konania výslovne neoznačuje.

Oznámenie by malo obsahovať minimálne údaj o tom, že sa osoba predvoláva ako obvinená, údaj o tom, kedy a kam sa má dostaviť, predmet konania (v akej veci a z akého dôvodu) a poučenie o právnych následkoch nedostavenia sa na ústne pojednávanie.¹³⁷

Informácia o skutku, pre ktorý sa konanie začalo, musí byť konkrétna.

Obvinený musí byť oboznámený s obvinením *bez meškania*.¹³⁸ Právnu úpravu povinnosti, aby bola osoba zoznámená s dôvodom obvinenia bezodkladne, už priamo v akte obvinenia, možno v podmienkach Slovenska a Českej republiky implicitne odvodiť z platného znenia čl. 47 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 37 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorých má každý právo na právnu pomoc v konaní pred orgánmi verejnej správy od začiatku konania.

Reštriktívny výklad je neprípustný. V praxi preto nebude postačovať, ak správny orgán informuje dotknutú osobu o tom, že je obvinená a o povahe tohto obvinenia. Bez informácie o dôvodoch obvinenia by totiž nemohla účinným spôsobom realizovať ďalšie jej procesné právo – právo na obhajobu.

Právo obvineného zo správneho deliktu byť oboznámený s obvinením trvá počas celého konania až do jeho skončenia, t. j. jeho právo na informáciu sa nevyčerpáva len realizáciou prvého úkonu orgánu verejnej správy voči nemu. V priebehu správneho konania môže dôjsť k zmenám skutkového základu obvinenia (napr. obvinenie sa rozšíri o ďalšie skutky), ako aj k zmenám právnej kvalifikácie. Nakoľko uvedené skutočnosti môžu mať podstatný vplyv

¹³⁶ REPÍK, B.: Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : MANZ 1999, s. 206.

¹³⁷ KUČEROVÁ, H. in KUČEROVÁ, H. – HORZINKOVÁ, E.: Zákon o prešľapčích s komentárem a judikatúrou. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2009, s. 292.

¹³⁸ REPÍK, B.: Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : MANZ 1999, s. 206.

na výsledné rozhodnutie správneho orgánu, nie je možné, aby nebol obvinený o týchto záležitostiach informovaný tak, aby si mohol pripraviť obhajobu.

Možnosť efektívnej prípravy na obhajobu obsahuje právo poradiť sa s obhajcom a právo nahliadať do spisu a byť zoznámený so všetkými dôkazmi vykonanými v priebehu konania.¹³⁹

Uvedené právo explicitne vyplýva z čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a z čl. 40 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd. V právnej úprave konania o správnych deliktach sa premieta do úpravy procesného práva obvineného vyjadriť sa. Pokiaľ predmetné procesné právo nie je upravené špeciálnym spôsobom v predpisoch upravujúcich vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti, postupuje sa subsidiárne podľa všeobecnej úpravy obsiahnutej v správnom poriadku.

Zákonná úprava na Slovensku i v Českej republike v tomto smere vykazuje rovnaké črty. Špeciálnym spôsobom je predmetné procesné právo výslovne zakotvené len v zákonoch o priestupkoch.¹⁴⁰ V osobitných zákonoch upravujúcich zodpovednosť za správne delikty, ktoré nie sú priestupkami, žiadnu úpravu v tomto ohľade nenájdeme a preto sa subsidiárne aplikuje všeobecná úprava správneho konania. Jej účelom je zabezpečiť, aby účastník konania, ktorý je informovaný o priebehu správneho konania a všetkých podstatných úkonoch v súvislosti s ním, mohol včas podať procesné návrhy a ovplyvňovať priebeh konania a zisťovanie podkladov tak, aby rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci.

Právo na obhajobu vyplýva obvinenému z čl. 6 ods. 3 písm. c) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež z čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a z čl. 40 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd.

O význame tohto ústavného práva vzhľadom na možné dôsledky odsúdenia za trestný čin nemožno pochybovať. V úprave správneho konania, v ktorom sa rozhoduje o správnom delikte, nejestvuje v tomto ohľade špeciálna právna úprava – uplatňujú sa všeobecné pravidlá o zastupovaní podľa správneho poriadku.

Princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu nepriamo vyplýva zo skutočnosti, že konanie o správnych deliktach je konaním *ex officio*.

Podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov uvedený princíp sa uplatňuje aj v prípade tzv. návrhových priestupkov. Priestupkové konanie totiž nemožno chápať ako sporové konanie, ktoré sa odvíja len od návrhov strán. To platí, aj keď na začatie konania o priestupku je potrebný návrh postihnutej osoby alebo jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka. Navrhovateľ preto nemá procesné povinnosti charakteristické pre sporové konanie, t. j. ani povinnosť dokazovať.

Princíp, že obvinený má právo byť vypočutý. Právo na riadne dokazovanie ako súčasť práva obvineného zo správneho deliktu byť vypočutý, je jadrom jeho ústavného práva na spravodlivý proces. Predovšetkým v ňom sa napĺňa požiadavka na spravodlivú súčinnosť orgánu verejnej moci s dotknutými osobami pri zisťovaní a hodnotení informácií o skutočnostiach významných pre rozhodnutie. Všetky ostatné princípy spravodlivého konania sú buď prostriedkami na uplatnenie tohto práva alebo logickými dôsledkami jeho využitia.¹⁴¹

¹³⁹ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 477 a nasl.

¹⁴⁰ Podľa § 73 ods. 2 českého zákona č. 200/1990 Zb., o priestupkoch obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu, a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a navrhovať dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. Uvedené právo má i zástupca obvineného.

¹⁴¹ SVOBODA, P.: Ústavné základy správneho řízení v České republice. Právo na spravodlivý proces a české správni řízení. Praha : Linde Praha, a. s. 2007, s. 298.

Predmetné právo je sčasti výslovne a sčasti implicitne obsiahnuté v čl. 38 ods. 2 prvej vety Listiny základných práv a slobôd a v čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zhodným spôsobom („každý má právo, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom“).

Súdna judikatúra považuje porušenie predmetného práva za porušenie princípu právneho štátu, základného práva na súdnu ochranu a práva na súdny prieskum (pozri nález českého Ústavného súdu, II. ÚS 329/04).

V zásade sa obsah práva na riadne dokazovanie interpretuje širšie v tom zmysle, že účastníkovi konania sa musí dať možnosť vyjadriť nielen k vykonaným dôkazom podľa čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a k veci samej, ale tiež označiť (navrhnúť) dôkazy, ktorých vykonanie pre zabezpečenie (preukázanie) svojich tvrdení pokladá za potrebné. Tomuto procesnému právu účastníka zodpovedá povinnosť orgánu o jeho návrhoch rozhodnúť a tiež – pokiaľ im nevyhovie v odôvodnení svojho rozhodnutia, vysvetliť, z akých dôvodov, spravidla vo vzťahu k hmotnoprávnym predpisom, ktoré aplikoval, a k právnym záverom, ku ktorým na skutkovom základe veci dospel, navrhnuté dôkazy nevykonal, resp. ich nevzal za základ svojich skutkových zistení (k tomu bližšie N č. 10/1995, zv. 3 Zbierky ÚS).

Osobitne citlivou otázkou je situácia, ak navrhnutý dôkaz môže mať zásadný vplyv na posúdenie skutočností, či zo strany obvineného došlo k porušeniu právnej povinnosti. V prípade, keď správny orgán takýto dôkaz nevykonal a ani sa v rozhodnutí s jeho odmietnutím dostatočne nevysporiadal, odopiera sa tak osobe právo na spravodlivý proces (N č. 141/1999, zv. 16 Zbierky ÚS).

Na druhej strane zmyslom práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, je, podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (sp. zn. III. ÚS 153/07 z 18. októbra 2007), zabezpečiť, aby účastníkovi konania bola zo strany príslušného orgánu verejnej moci poskytnutá rozumná a dostatočná možnosť uplatniť svoj vplyv na priebeh a výsledok konania využitím svojich procesných práv za podmienok, ktoré ho nedostávajú do podstatne nevýhodnejšej pozície v porovnaní s druhým účastníkom konania. Ak preto procesný postup orgánu verejnej moci objektívne poskytol účastníkovi konania priestor uplatniť tieto procesné práva, no ten ich bez dôvodu hodného osobitného zreteľa nevyužil (prípadne nevyužil v plnom rozsahu), nemožno dospieť k záveru, že došlo k porušeniu jeho základných práv na súdnu ochranu.

Najčastejšími právnymi otázkami, ktorý sa zaoberajú sudy v rámci preskúvania zákonnosti rozhodnutí a procesných postupov orgánov verejnej správy v súvislosti s právom obvineného na riadne dokazovanie podľa čl. 6 ods. 3 písm. d) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, sú:

- účel dokazovania,
- vykonávanie dokazovania a výber dôkazných prostriedkov,
- dôkazy navrhnuté obvineným z priestupku a ich vykonanie,
- výpoveď svedka ako dôkazný prostriedok,
- odstránenie rozporov vo vykonaných dôkazoch,
- hodnotenie dôkazov.

Podľa súdnej judikatúry úlohou správneho orgánu je vysporiadať sa prostredníctvom dokazovania s tvrdeniami účastníkov konania a náležite zistiť skutkový stav (rozsudok Najvyššieho Súdu Slovenskej republiky z 22. septembra 2010, sp. zn. 6 Sžo 414/2009).

Súčasťou práv obvineného zo správneho deliktu v rámci jeho práva vyjadriť sa k veci, je i jeho procesné právo navrhovať vykonanie dôkazov. Úzko súvisí s *povinnosťou správneho orgánu zistiť skutočný stav veci* podľa § 32 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Tu je potrebné vychádzať zo zásady, že aj keď právomoc správneho orgánu rozhodnúť o rozsahu zisťovania podkladov pre rozhodnutie o priestupku ako aj o výbere dôkazných prostriedkov vyplýva z jeho verejno-mocenského postavenia ako aj z vyšetrovacieho princípu, musí túto svoju právomoc uplatňovať tak, aby v konaní rešpektoval procesné práva obvineného, základné pravidlá správneho konania a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Je preto na uvážení správneho orgánu, ktoré dôkazy vykoná a ktoré nebude vykonávať.

Túto povinnosť, nad rámec rozsahu vlastného zisťovania, má správny orgán (prvého aj druhého stupňa) len v rozsahu dôvodov a skutočností, vrátane návrhov na vykonanie dôkazov, ktoré obvinený v *priebehu správneho konania uviedol*.

Správny orgán nemá povinnosť, aby domýšľal právne relevantné dôvody svedčiace v prospech obvineného, ktoré ním neboli uplatnené, a následne k týmto dôvodom vykonával príslušné skutkové zistenia (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 12. februára 2009, sp. zn. 8 Sžo 139/2008).

Za porušenie procesných práv obvineného nemožno považovať nevykonanie ním navrhovaných dôkazov, a to najmä vtedy, ak by išlo o preukázanie skutočností *zjavne nepotrebných alebo nadbytočných* (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. februára 2008, sp. zn. 1 Sžo 145/2007). V takom prípade je však nevyhnutné, aby správny orgán svoj postoj *riadne zdôvodnil*. Podstatnou chybou konania by preto napríklad bolo, ak by správny orgán v odôvodnení rozhodnutia neuviedol, prečo navrhovaných svedkov nevy počul (nález Najvyššieho správneho súdu ČSR z 29. marca 1923, sp. zn. 5323/1923, Boh. A 2162/1923).

Do kategórie *nadbytočného dôkazu* možno zaradiť i prípad, ak bol skutkový stav v konaní o správnom delikte náležite zistený a objasnený na základe zákonných dôkazných prostriedkov, ktoré sa obsahovo zhodujú. V takom prípade námietka, že správne orgány nevykonali dokazovanie aj použitím iného navrhovaného dôkazného prostriedku zo strany obvineného (napr. znaleckým posudkom), nie je spôsobilá spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia o priestupku (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. novembra 2008, sp. zn. 8 Sžo 184/2008).

Rovnako je tomu tak v prípade návrhov účelovej povahy. Za taký súd považoval situáciu, keď obvinený z priestupku pred správnym orgánom nenavrhoval žiadne dôkazy na podporu svojich tvrdení a neskôr tvrdil, že ním uvádzané skutočnosti mu môže dosvedčiť osoba, ktorá pri slovnom konflikte nebola prítomná (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 13. januára 2009, sp. zn. 1 Sžo 112/2008).

Súdy sa v rámci správneho súdnictva pomerne často zaoberajú hodnotením svedeckej výpovede ako dôkazu v konaní o správnych deliktoch.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. decembra 2007, sp. zn. 1 Sžo 78/2007, ak bol svedok poučený o povinnosti vypovedať pravdivo, nebolo iniciované ani začaté trestné stíhanie pre trestný čin krivej výpovede voči svedkovi, a obvinený z priestupku nespochybní dôkaznú hodnotu svedeckej výpovede tým, že by svedok nebol prítomný pri rozhodujúce skutočnosti, súd nemá dôvod nevychádzať z obsahu výpovedí svedka ako relevantného dôkazu vykonaného pred správnym orgánom. Na druhej strane svedecká výpoveď osoby blízkej osobe obvinenej zo spáchania priestupku bez ďalšieho vykonaného dokazovania, nie je dostatočným dôkazom preukazujúcim tvrdenia osoby obvinenej zo spáchania priestupku (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 9. septembra 2010, sp. zn. 8 Sžo 102/2010).

Dôvodom pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu o správnom delikte pre nedostatočne zistený skutkový stav je aj postup, ak správny orgán v konaní *neodstráni rozpory* medzi výpoveďami obvineného a jednotlivých svedkov a nevykoná dôkazy na preukázanie ich hodnovernosti (rozsudok Okresného súdu Banská Bystrica z 9. septembra 1996, sp. zn. 10 Cs 4/1996).

Odstránenie rozporov medzi výpoveďami obvineného a svedkov možno uskutočniť jednak ich podrobným výsluchom a v prípade potreby vykonaním ich vzájomnej konfrontácie, prípadne vykonaním ďalších dôkazov preukazujúcich hodnovernosť výpovedí svedkov, a to vyžiadanim si správy o povesti, prípadne pracovnom hodnotení osôb vypočúvaných v konaní.

Správny orgán môže pristúpiť k hodnoteniu dôkazov až po tom, ako vykonal všetky procesné úkony, s cieľom odstrániť existujúce rozpory v dôkazoch. To platí aj pre odvolací správny orgán, keďže prvostupňové aj druhostupňové správne konanie tvorí jeden celok (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 21. marca 2007, sp. zn. 2 Sžo-o-KS 126/2006). Ak správny orgán napriek rozporu vo vykonaných dôkazoch vysloví, že obvinený správny delikt spáchal, tento záver treba považovať za predčasný (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. marca 2009, sp. zn. 2 Sžo 19/2008).

Pochybením zo strany správneho orgánu v súvislosti s *právom obvineného vyjadriť sa k veci* je situácia, keď obvinený nie je dostatočne podrobne vypočutý, pričom sa mu vôbec neumožní preukázať skutočnosti, na ktoré poukazoval. Na druhej strane sa predpokladá, že obvinený bude – vzhľadom k jeho procesnému právu na riadne dokazovanie – aktívne vystupovať.

Z tohto hľadiska vyhodnocujú sudy pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy správanie obvineného v priebehu konania najmä z toho hľadiska, či uplatnil námietky k vykonaniu dôkazu najneskôr v odvolaní proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 8. decembra 2009, sp. zn. 8 Sžo 79/2009). Ak obvinený z priestupku námietky neuplatnil, nie je možné správnenému orgánu vyčítať, že sa nimi vo svojom rozhodnutí nezaoberal (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 8. decembra 2009, sp. zn. 8 Sžo 76/2009).

Princíp, že rozhodnutie o správnom delikte musí byť odôvodnené, vyjadruje povinnosť správneho orgánu vysvetliť právne i faktické dôvody svojho rozhodnutia.

Za *riadne* odôvodnené rozhodnutie, *ktorým sa ukladá sankcia*, možno považovať len také, ktoré spĺňa zákonom určené požiadavky na jeho obsah.

Súdna judikatúra sa už v minulosti vyslovila, že nie všetky pochybenia správneho orgánu týkajúce sa obsahových náležitostí rozhodnutia o administratívnoprávnej sankcii spôsobujú jeho nepreskúmateľnosť. Nepreskúmateľnosť rozhodnutia však určite spôsobuje skutočnosť, že z jeho odôvodnenia nie je zjavné, z akých zistených dôkazov, pokiaľ ide o skutkový stav, správny orgán vychádzal (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 20. septembra 2005, sp. zn. 2 As 18/2004 č. 744/2006 Zb. NSS).

Za porušenie procesného práva obvineného na riadne odôvodnenie rozhodnutia je potrebné kvalifikovať aj prípad, keď správny orgán *nedostatočne zdôvodní svoje správne uváženie* vo vzťahu k druhu a výške sankcie uloženej za správny delikt.

Za *nedostatočné odôvodnenie* v tomto ohľade je potrebné považovať situáciu, keď:

- správny orgán v odôvodnení rozhodnutia iba konštatuje, že pokuta bola uložená v zákonomnom rozmedzí a nevysporiada sa so všetkými – v demonštratívnom výpočte – uvedenými zákonnými kritériami na uloženie sankcie,
- v odôvodnení rozhodnutia chýba zdôvodnenia výšky sankcie (a to aj pri absencii hľadísk pre stanovenie jej výšky v platnom zákone).

Princíp preskúmateľnosti rozhodnutia o správnom delikte súdom. Jeho premietnutie podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách do platného právneho poriadku členského štátu Rady Európy vyžaduje, aby zákon zakotvil:

- subjekt oprávnený preskúmať zákonnosť takéhoto rozhodnutia,
- rozsah jeho právomoci.

Vychádzajúc z princípu oddelenosti súdnej a výkonnej moci, takýmto príslušným orgánom môže byť len súd. Požiadavku nezávislého tribunálu nespĺňa orgán, ktorý pri rozhodovaní vystupuje ako správny orgán.

Ďalším dôležitým predpokladom je zákonom garantované právo osoby obrátiť sa na súd a žiadať, aby jej vec bola v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd prejednaná spravodlivo, verejne a v primeranej lehote.

Okrem toho, že zákon nesmie vylúčiť možnosť preskúmania rozhodnutia správneho orgánu o správnom delikte zo súdneho prieskumu, zákonné podmienky pre uplatnenie práva osoby na prístup k spravodlivosti *nesmú neúmerne sťažovať alebo dokonca znemožňovať* prístup osoby k súdu.

7.11.2. Princípy v skrátrenom konaní o správnych deliktoch

V záujme účinného výkonu verejnej správy zákonná úprava umožňuje správne orgánu využiť aj tzv. skrátенý postup prejednávania správneho deliktu.

Ide o procesne zjednodušené konanie, pre ktoré je typické to, že rozsah procesných práv obvineného je v ňom užší.

Práve z tohto dôvodu zákonodarca môže – podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) o správnych sankciách – takýto procesný postup zakotviť len výnimočne, ak ide o:

- menej závažné správne delikty,
- správne delikty podliehajúce nízkym peňažným pokutám.

Zákonná úprava by mala v rámci skrátенého správneho konania o správnom delikte obvinenému garantovať *minimálne* nasledujúce *procesnoprávne princípy*:

- princíp konania v primeranej lehote,
- princíp ukončenia konania rozhodnutím,
- špeciálne procesnoprávne princípy, ktoré sa aplikujú popri princípoch zakotvených rezolúciou Výboru ministrov (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov.

Právnu povahu skrátенého správneho konania o správnom delikte na Slovensku má *blokové konanie* a *rozkazné konanie*.

V blokovom a v rozkaznom konaní sa neuplatňuje právo obvineného na obhajobu v celom jeho rozsahu. Je to odôvodnené tým, že blokové a rozkazné konanie sa môže uskutočniť, len *ak je správny delikt spoľahlivo zistený*. V takej situácii využitie niektorých procesných oprávnení obvineného by sa javilo ako samoučelné a nemohlo by mať vplyv na rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej.

Ochrana osoby, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť za spáchaný správny delikt, je však i v týchto prípadoch zabezpečená tým, že obvinený má právo podať proti rozhodnutiu správneho orgánu opravný prostriedok. Ten má – v porovnaní s riadnym opravným prostriedkom v neskrátenom správnom konaní – špeciálnu povahu. Ak obvinený v blokovom alebo v rozkaznom konaní namieta proti navrhovanej sankcii alebo proti prebiehajúcej skrátенému správne konaniu, musí správny orgán prejednať správny delikt v riadnom, neskrátenom správnom konaní.

V *blokovom a v rozkaznom konaní* sa uplatňujú nasledujúce *procesnoprávne princípy*:

- princíp stíhania zo zákonných dôvodov,
- princíp *ne bis in idem*,
- princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote,
- princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu,
- princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu,
- princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené
- princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené,
- princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť poučený o opravnom prostriedku a o preskúmateľnosti rozhodnutia súdom.

Princíp stíhania zo zákonných dôvodov vyžaduje, aby právna úprava zakotvila právomoc vykonávateľa verejnej správy prejednávať a ukladať sankciu za konkrétnu kategóriu správneho deliktu v skrátenej forme konania. Z procesnoprávnej úpravy musí byť zrejmé:

- na základe čoho je možné začať skrátene konanie,
- za akých podmienok je možné uložiť osobe sankciu v skrátenej konaní,
- pravidlá procesného postupu.

Princíp ne bis in idem má z hmotnoprávneho hľadiska ten význam, že vybavenie veci v skrátenej konaní predstavuje prekážku veci právoplatne rozhodnutej; z procesnoprávneho hľadiska začatie skrátenej konania by malo predstavovať prekážku začatého správneho konania.

Princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote. Lehota od začatia skrátenej správneho konania až do uloženia sankcie je kratšia než v neskrátenej konaní.

V *blokovom konaní* je to spôsobené tým, že správny delikt sa prejednáva na mieste. Rozkazné konanie začína vydaním rozkazu o uložení sankcie a končí nadobudnutím jeho právoplatnosti. Čas trvania tohto skrátenej konania vymedzuje zákonná lehota, ktorú má obvinený na podanie odporu ako špeciálneho opravného prostriedku proti doručenému písomnému rozkazu.

Povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu vyplýva zo skutočnosti, že skrátenej konanie je procedurálnym postupom, ktorý začína z úradnej povinnosti príslušný vykonávateľ verejnej správy.

Princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu. Výsledkom *blokového konania* je tzv. pokutový blok a výsledkom *rozkazného konania* je rozkaz.

V oboch prípadoch ide o rozhodnutie správneho orgánu, ktoré má zákonom ustanovené *obsahové náležitosti*.

Princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené, je v *rozkazom konaní* zabezpečené povinnosťou správneho orgánu oznámiť obvinenému rozkaz písomne. V *blokovom konaní* sa uvedená procesná požiadavka zabezpečuje tým, že obvinený z priestupku podpisuje *blokový pokutový blok* s vyznačenými údajmi.

Princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené. V *rozkaznom konaní* písomné vyhotovenie rozkazu musí obsahovať rovnaké náležitosti ako rozhodnutie o priestupku, t. j. aj odôvodnenie rozhodnutia a poučenie o možnosti podať riadny opravný prostriedok a právo na informáciu o preskúmateľnosti rozkazu súdom. Úradná osoba, ktorá ukladá v *blokovom konaní* sankciu, je povinná na mieste odôvodniť svoje rozhodnutie skôr, než obvinený podpíše *blokový pokutový blok*.

Princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť poučený. Úradná osoba, ktorá ukladá v *blokovom konaní* sankciu, je povinná na mieste poučiť osobu o jej práve podať riadny opravný prostriedok, ako aj informovať ju o preskúmateľnosti rozhodnutia súdom. Poučenie treba vykonať pred tým, než obvinený podpíše *blokový pokutový blok*.

Tak v rozkaznom konaní ako aj v blokovom konaní je *správny orgán povinný špeciálne poučiť* obvineného o jeho práve využiť zákonnú možnosť, aby bol jeho správny delikt prejednaný v neskrátenom konaní pred správnym orgánom skôr než rozkaz alebo pokutový blok nadobudne právoplatnosť.

Princíp zákazu reformationis in peius. Explicitne ho vyjadruje § 87 ods. 4 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, podľa ktorého obvinenému z priestupku nemožno v neskrátenom konaní uložiť iný druh sankcie s výnimkou pokarhania alebo vyššiu výmeru sankcie, než bola uvedená v rozkaze, ak sa pri prejednávaní priestupku nezistia nové podstatné skutkové okolnosti.

Uvedený princíp sa musí, podľa nášho názoru, *na základe analógie* uplatniť aj v prípade, ak sa v neskrátenom konaní prejednáva správny delikt z predchádzajúceho blokového konania, v ktorom obvinený nebol ochotný pokutu zaplatiť.

Úlohou zákazu je tak osobe, voči ktorej sa vyvodzuje administratívnoprávna zodpovednosť, garantovať, že v situácii, keď využije svoje zákonné právo *na obhajobu*, jej právna situácia sa tým nezhorší.

Preskúmateľnosť pokutového bloku a rozkazu súdom. Súdny zaujali právny názor, že ak sa osoba uspokojí s ukončením vecí v blokovom konaní, znamená to, že nevyužila na svoju ochranu opravné prostriedky v neskrátenom správnom konaní, ktoré zákon pripúšťa. Z tohto dôvodu sa *nemôže úspešne domáhať súdnej ochrany* (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11. augusta 2009, sp. zn. 1 Sžo 142/2009).¹⁴² Rovnako ako právoplatný pokutový blok, nemožno preskúmať ani právoplatný rozkaz, proti ktorému osoba nepodala odpor. Súdne preskúmateľné je len právoplatné rozhodnutie správneho orgánu vydané v neskrátenom správnom konaní, voči ktorému osoba využila svoje procesné právo podať riadny opravný prostriedok.

Novšia judikatúra českého Najvyššieho správneho súdu však pripúšťa možnosť súdneho prieskumu rozhodnutí v blokovom konaní v prípadoch, keď sťažovateľ spochybňuje skutočnosť, že sa priestupku dopustil, resp. že poskytol súhlas s jeho prejednaním v blokovom konaní (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 9. júna 2011, č. k. 9 As 2/2011-93).¹⁴³

7.11.3. Princípy procedurálneho postupu pred začatím správneho konania o správnom delikte

Konaniu o správnom delikte – ak tak ustanovuje zákon – predchádza procedurálny postup vykonávateľa verejnej správy, ktorého účelom je obstaranie podkladov potrebných na rozhodnutie v konaní o správnom delikte.

Uvedený procedurálny postup *nie je správnym konaním*, lebo vykonávateľ verejnej správy v ňom neprejednáva správny delikt konkrétnej fyzickej alebo právnickej osoby a nerozhoduje o jej zodpovednosti za správny delikt. Z tohto dôvodu sa v ňom neuplatňujú špeciálne procesnoprávne princípy vyjadrujúce procesné práva obvineného podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách. Tie môže obvinený realizovať v rámci správneho konania.

¹⁴² Pozri bližšie in: BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, s. 215 a nasl.

¹⁴³ FRUMAROVÁ, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie České republiky v Praze 2014, s. 41.

Na Slovensku procedurálny postup vykonávateľa verejnej správy pred začatím správneho konania o správnom delikte zakotvuje iba zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a nazýva ho *objasňovaním priestupkov* (§ 58 – 66).

Pri objasňovaní priestupkov sa uplatňujú nasledujúce *procedurálne princípy*:

- princíp viazanosti vykonávateľa verejnej správy právom,
- princíp rovnosti,
- princíp ochrany práv osôb dotknutých objasňovaním priestupku,
- princíp postupu vykonávateľa verejnej správy v primeranej lehote,
- princíp, že začatý postup sa ukončuje procesným úkonom vykonávateľa verejnej správy,
- princíp súdnej ochrany práv povinnej osoby v prípade nezákonného zásahu vykonávateľa verejnej správy.

Princíp viazanosti vykonávateľa verejnej správy právom vyjadruje požiadavku, aby zákonná úprava zakotvila právomoc vykonávateľa verejnej správy objasňovať priestupok a aby ten konal na základe a v medziach zákona.

Princíp rovnosti z procedurálneho hľadiska vyžaduje, aby orgán rešpektoval procedurálne práva jednotlivých kategórií osôb dotknutých objasňovaním priestupku rovnakou mierou.

Princíp ochrany práv osôb dotknutých objasňovaním priestupku. Ide o osoby, ktoré v rámci objasňovania priestupkov majú procedurálne povinnosti, ale aj zákonom zaručené procedurálne práva.

Medzi *osoby dotknuté objasňovaním priestupku* patrí:

- oznamovateľ priestupku,
- právnická a fyzická osoba povinná podať vysvetlenie,
- orgán poskytujúci odborné vyjadrenie,
- právnická a fyzická osoba povinná predložiť potrebné podklady,
- štátny orgán, štátna organizácia a obec, ak poskytujú súčinnosť.

Tieto osoby v následnom konaní o priestupku nevystupujú ako subjekty tohto správneho konania. To neplatí, ak v ňom majú procesnoprávne postavenie *obvineného z priestupku, poškodeného alebo svedka*.

V prípade porušenia ich procesných práv sa môžu domáhať ochrany podaním sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení zákona č. 289/2012 Z. z. a v prípade, že by neuspeli, môžu sa domáhať súdnej ochrany pred nezákonným zásahom.

Princíp postupu vykonávateľa verejnej správy v primeranej lehote. Objasňovanie priestupku je vykonávateľ verejnej správy povinný skončiť v zákonom ustanovenej lehote. Táto lehota plynie od momentu, keď sa orgán o priestupku dozvedel.

Štandardná lehota na objasnenie priestupku je jeden mesiac, avšak zákon SNR č. 372/1990 Zb. pripúšťa aj dlhšie trvajúci procedurálny postup („*skončí sa spravidla*“).

Princíp, že začatý postup sa ukončuje procesným úkonom vykonávateľa verejnej správy. Keďže objasňovanie priestupkov nie je správnym konaním, neukončuje sa rozhodnutím. Ukončuje sa *procedurálnym úkonom*, ktorý zákon SNR č. 372/1990 Zb. pomenúva špeciálnym názvom.

7.11.4. Princípy procedurálneho postupu po začatí správneho konania o správnom delikte

Ak tak *výslovne ustanovuje zákon*, vykonávateľ verejnej správy je oprávnený *vykonávať úkony v záujme dodatočného zistenia skutočností* nevyhnutných na prejednanie správneho deliktu v čase, keď už správne konanie o priestupku začalo.

Takýto procedurálny postup v slovenskej právnej úprave predstavuje *došetrovanie priestupkov* podľa § 69 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. V prípade iných kategórií správnych deliktov právna úprava takéhoto postupu nejestvuje.

V rámci došetrovania priestupkov možno došetriť *len skutočnosti nevyhnutné na prejednanie priestupku*, ak tieto úkony nemôže, vzhľadom na ich povahu, vykonať vlastnými silami a prostriedkami správny orgán.

Takýto procedurálny postup je odôvodnený verejným záujmom na efektívnom výkone verejnej správy a tiež záujmom na zistení skutkového stavu vecí.

Došetrovanie priestupkov *nie je z právneho hľadiska súčasťou objasňovania priestupkov*, lebo to sa ukončuje pred začatím konania o priestupku. Z tohto dôvodu nemožno naň aplikovať ustanovenia zákona SNR č. 372/1990 Zb. upravujúce objasňovanie priestupkov (§ 58 až § 66). Vzhľadom na cieľ došetrovania, ktorý je vymedzený užšie, nemožno ním nahradiť ani objasňovanie priestupkov.

Zákon SNR č. 372/1990 Zb. v § 69 *neupravuje žiadne procedurálne pravidlá* týkajúce sa došetrovania priestupkov. Orgány objasňujúce priestupky (§ 58 ods. 3) preto môžu v tomto prípade vykonávať úkony *len na základe a v rozsahu osobitných zákonov*, ktoré upravujú ich právomoc.

Pri došetrovaní priestupkov by sa mali – s prihliadnutím na obsah práva na spravodlivý proces vo verejnej správe – uplatňovať nasledujúce *procedurálne princípy*:

- princíp viazanosti vykonávateľa verejnej správy právom,
- princíp rovnosti,
- princíp ochrany práv osôb dotknutých došetrovaním priestupku,
- princíp postupu vykonávateľa verejnej správy v primeranej lehote,
- princíp, že začatý postup sa ukončuje procesným úkonom vykonávateľa verejnej správy,
- princíp súdnej ochrany práv povinnej osoby v prípade nezákonného zásahu vykonávateľa verejnej správy.¹⁴⁴

¹⁴⁴ KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 87 – 100.

8. KAPITOLA

PRÁVO NA AZYL

8.1. Ústavnoprávne a medzinárodnoprávne aspekty práva na azyl

Účelom práva na azyl podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky je poskytnutie ochrany fyzickej osobe, ktorá je prenasledovaná za uplatňovanie politických práv a slobôd.

Ide o *základné právo* zaručené iba cudzincom. Takto ho vníma aj Ústavný súd Slovenskej republiky, nakoľko ústava zaraďuje predmetné právo do druhej hlavy medzi základné práva a slobody.

Uplatnenie práva na azyl zakladá *povinnosť Slovenskej republiky rozhodnúť, či azyl poskytne*. V širšom zmysle z obsahu tohto ústavnoprávneho ustanovenia vyplýva povinnosť Slovenskej republiky, aby v súlade s medzinárodnými štandardmi upravila *system ochrany* osobám, ktorých sloboda alebo život je v ich domovskej krajine či v iných krajinách ohrozená.

Hmotnoprávnymi predpokladmi pre udelenie azylu sú tie, ktoré obsahuje základná definícia utečenca v zmysle Dohovoru o právnom postavení utečencov. Vychádza zo štyroch pilierov:

- prítomnosť mimo územia krajiny pôvodu,
- objektívna či subjektívna nemožnosť vystaviť sa ochrane tejto krajiny či vrátiť sa do nej,
- táto nemožnosť je odôvodnená oprávnenými obavami z prenasledovania,
- toto prenasledovanie je založené na dôvodoch rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine či politického presvedčenia.¹

Ak však súčasne ide o žiadateľa, na ktorého sa pôsobnosť *Dohovoru o právnom postavení utečencov* nevzťahuje, je to *dôvod, pre ktorý mu azyl nemožno udeliť*.

Ústava Slovenskej republiky v tejto súvislosti – na rozdiel od Dohovoru o právnom postavení utečencov – explicitne uvádza len jeden dôvod, a to že *osoba konala v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami*. Vzhľadom na text čl. 1 Dohovoru o právnom postavení utečencov nie je preto vylúčené, aby *zákon* – v súlade s Dohovorom – zakotvil aj ďalšie dôvody pre neudelenie azylu.

Dôkazné bremeno o tom, že žiadateľ o azyl konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, zaťažuje Slovenskú republiku.²

¹ MOLEK, P. in: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 854.

² Bližšie k tomu DRGONEC, J. in: ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 367.

Vymedzenie práva na azyl je v čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky i v čl. 43 Listiny základných práv a slobôd identické s tým rozdielom, že Ústava – na rozdiel od Listiny – výslovne odkazuje na zákon, ktorý by mal stanoviť podrobnosti. Za tieto podrobnosti treba považovať predovšetkým – v zmysle uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 12/98 z 19. februára 1998 – spôsob, lehoty a orgán určený zákonom, na ktorom sa má každý cudzinec na území Slovenskej republiky právo domáhať poskytnutia azylu.

Zákomom, ktorý upravuje hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty práva na azyl, je na Slovensku *zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* (ďalej len „zákon č. 480/2002 Z. z.“).

Interpretácia a aplikácia tohto zákona je ovplyvnená:

- čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého práve záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky,
- čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, z ktorého vyplýva, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonom.

Právna úprava azylového práva je priesečníkom požiadaviek vyplývajúcich z medzinárodnej úpravy a vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá má byť usporiadaná tak, aby Slovenská republika po právnej stránke zabezpečila plnenie medzinárodných záväzkov v tejto oblasti. Z Ústavy Slovenskej republiky okrem toho vyplýva *povinnosť vykladať zákonnú úpravu spôsobom, ktorý napomáha presadzovanie tohto základného práva v súlade s medzinárodnými štandardmi*.

Spomedzi medzinárodných zmlúv, ktoré sú prameňom azylového práva, treba v tejto súvislosti spomenúť *Dohovor o právnom postavení utečencov* prijatý v Ženeve 28. júla 1951 a *Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov* prijatý 31. januára 1967 v New Yorku.

Ženevský dohovor v čl. 33 upravuje *zákaz vyhostenia alebo vrátenia* („refoulement“) nasledovne: „1. Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. 2. Výhody tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.“ Je zjavné, že obsah tohto ustanovenia sa stal základom platného znenia čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj čl. 43 Listiny základných práv a slobôd.

Do kategórie regionálnych medzinárodných zmlúv s európskym dosahom treba zaradiť aj *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd*.

Európsky súd pre ľudské práva interpretuje niektoré v ňom obsiahnuté záväzky tak, že sa vzťahujú i na porušenia, ktoré by mohli vzniknúť tým, že jednotlivец by bol vydaný do štátu, v ktorom by jeho práva zaručené Dohovorom bolo pravdepodobne porušené. V dôsledku toho zmluvná strana Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd by porušila práva žiadateľa o azyl zaručené Dohovorom, predovšetkým zákaz mučenia, právo na život, zákaz trestu smrti, právo na ochranu súkromia a rodinného života.³

³ MOLEK, P. in WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: *Listina základných práv a slobôd. Komentár*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 854 – 855.

8.2. Európska únia a azylová politika

Podľa bodu 1 čl. 78 Zmluvy o Európskej únii je azylová politika súčasťou politik Európskej únie.

Spoločná azylová politika, vrátane spoločného európskeho azylového systému, je neoddeliteľnou súčasťou zámeru Európskej únie postupne vytvoriť priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti otvorený pre tých, ktorí sú okolnosťami oprávnené prinútení hľadať ochranu v Európskej únii. Cieľom už nie je len stanovenie minimálnych noriem, ale aj vytvorenie spoločného systému s jednotnými predpismi a postupmi.

Európska rada 10. a 11. decembra 2009 prijala Štokholmský program, v ktorom zopakovala záväzok vytvoriť do roku 2012 spoločný priestor ochrany a solidarity založený na spoločnom konaní o azyle a jednotnom postavení pre všetky osoby, ktorým sa udelila medzinárodná ochrana, vychádzajúc z noriem vysokej ochrany a spravodlivých a účinných postupov.

Štokholmský program potvrdil, že ľuďom, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu, sa musí zabezpečiť prístup k právne bezpečným a účinným konaniam o azyle. V súlade so Štokholmským programom by sa bez ohľadu na členský štát Európskej únie, v ktorom si osoba podala žiadosť o medzinárodnú ochranu, malo takejto osobe poskytnúť rovnocenné zaobchádzanie, pokiaľ ide o procesné pravidlá. Cieľom je dosiahnuť, aby právna úprava konania vo veciach azylu bola v členských štátoch harmonizovaná a aby sa tak zabezpečilo, že sa s podobnými prípadmi bude zaobchádzať podobne a s rovnakým výsledkom.

Aproximácia procesných pravidiel pre poskytovanie a odnímanie medzinárodnej ochrany by mala pomôcť obmedziť sekundárne pohyby žiadateľov o medzinárodnú ochranu medzi členskými štátmi, kde by boli takéto pohyby zapríčinené rozdielmi v právnych rámcoch, a vytvoriť v členských štátoch rovnaké podmienky na uplatňovanie *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany* (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 337, 20. 12. 2011), ktorá predstavuje kľúčový právne záväzný akt z hľadiska azylového práva hmotného.

Nástrojom pre aproximáciu procesnoprávných pravidiel je *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany*. ňou sa zrušila predchádzajúca smernica Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (s účinnosťou od 21. júla 2015).

Implementáciou požiadaviek smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ nie sú pritom dotknuté medzinárodné záväzky členských štátov Európskej únie, ku ktorým sa zaviazali na základe medzinárodných zmlúv.

Členský štát musí pri transpozícii smernice vychádzať z princípov, ktoré smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ zdôrazňuje ako východiskové, lebo sú *conditio sine qua non* pre zabezpečenie cieľa.

Medzi tieto *princípy*, ktoré sú vyjadrené aj ako procesné práva účastníka konania o azyle, patrí:

- princíp konania v primeranej časovej lehote („*je v záujme členských štátov aj žiadateľov o medzinárodnú ochranu, aby sa o žiadosti o medzinárodnú ochranu rozhodlo čo najskôr bez toho, aby bolo dotknuté vykonanie primeraného a úplného posúdenia*“),

- princíp objektívnosti a nestrannosti rozhodovania („aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu posudzovali a rozhodnutia o medzinárodnej ochrane prijímali objektívne a nestranne“),
- princíp materiálnej pravdy („aby rozhodnutia o všetkých žiadostiach o medzinárodnú ochranu boli prijímané na základe faktov“),
- princíp odbornosti rozhodovania („aby rozhodnutia o všetkých žiadostiach o medzinárodnú ochranu boli prijímané orgánmi, ktorých pracovníci majú primerané vedomosti alebo absolvovali potrebnú odbornú prípravu v oblasti medzinárodnej ochrany“),
- princíp, že správny orgán je povinný poskytnúť pomoc a poučenie („žadateľom by sa mali poskytnúť na prvom stupni bezplatné právne a procesné informácie, ktoré by zohľadňovali ich konkrétnu situáciu. Poskytnutie takýchto informácií by okrem iného malo umožniť žiadateľom lepšie porozumieť konaniu, a tým im uľahčiť splnenie príslušných povinností“),
- princíp, že vnútroštátna regulácia by mala garantovať právo na zastúpenie („žadateľom by sa mala v rámci konaní o opravnom prostriedku poskytovať bezplatná právna pomoc a zastúpenie zo strany osôb, ktoré sú na ich poskytovanie podľa vnútroštátneho práva oprávnené. Okrem toho by žiadatelia mali mať vo všetkých fázach konania právo poradiť sa na svoje vlastné náklady s právnymi zástupcami alebo poradcami, ktorých ako takých pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo.“),
- princíp, že vnútroštátna regulácia by mala garantovať procesné právo účastníka konania byť vypočutý („každý žiadateľ by mal mať účinný prístup ku konaniu, možnosti spolupráce a riadnej komunikácii s príslušnými orgánmi, aby mohol predložiť relevantné dôkazy týkajúce sa jeho prípadu, a dostatočným procesným zárukám vo všetkých štádiách konania“).

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ ďalej zdôrazňuje, že žiadateľ o azyl by mal mať *minimálne* zaručené:

- právo zostať v členskom štáte do rozhodnutia správnym orgánom,
- právo na tlmočníka („prístup k tlmočnickej službe pri predkladaní svojho prípadu v prípade pohovoru s úradmi),
- právo komunikovať so zástupcom Úradu vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (ďalej len „UNHCR“) a s organizáciami poskytujúcimi poradenstvo alebo konzultácie žiadateľom o medzinárodnú ochranu,
- právo na oznámenie rozhodnutia,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia (s uvedením skutkových a právnych dôvodov),
- právo na zastúpenie („možnosť konzultácie s právnym zástupcom alebo iným poradcom“),
- právo na prístup k informáciám o významných skutočnostiach týkajúcich sa procesného postupu správneho orgánu („právo byť v rozhodujúcich okamihoch v priebehu procesu informovaný o svojom právnom postavení v jazyku, ktorému rozumie alebo o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu rozumie“),
- právo na preskúmanie rozhodnutia nezávislým súdom („právo na účinný opravný prostriedok pred súdom v prípade zamietavého rozhodnutia“).

V právnej úprave postupu orgánov členských štátov Európskej únie je potrebné zakotviť aj špeciálnu procesnoprávnu ochranu žiadateľov, nachádzajúcich sa v situácii, v ktorej dôsledku nie sú spôsobilí využívať svoje procesné práva a plniť procesné povinnosti v konaní.⁴ Za týmto účelom sú členské štáty povinné zabezpečiť „primeranú podporu a dostatok času,

⁴ Ide o žiadateľov, ktorí môžu potrebovať osobitné procesné záruky napr. z dôvodu svojho veku, rodového aspektu, sexuálnej orientácie, rodovej identity, zdravotného postihnutia, vážnej choroby, duševnej poruchy alebo v dôsledku mučenia, znásilnenia alebo iných závažných foriem psychického, fyzického alebo sexuálneho násillia.

aby sa vytvorili potrebné podmienky na ich účinný prístup ku konaniam a na predloženie skutočností nevyhnutných na zdôvodnenie ich žiadosti o medzinárodnú ochranu“.

Princíp rovnosti v správnom konaní o azyle zohráva osobitnú úlohu. S cieľom zaistiť skutočnú rovnosť medzi žiadateľmi ženského a mužského pohlavia by sa v správnom konaní o posúdení žiadosti mal preto zohľadňovať *rodový aspekt* („*najmä osobné pohovory by sa mali organizovať takým spôsobom, aby umožňovali žiadateľom ženského aj mužského pohlavia hovoriť o svojich skúsenostiach z minulosti v prípadoch prenasledovania na základe pohlavia.*“)⁵

8.3. Osobitosti ústavnoprávnej úpravy práva na azyl v Slovenskej republike

Slovenská republika je jedným z niekoľkých (nemnohých) štátov Európskej únie, ktorých vnútroštátna právna úprava reglementuje poskytovanie azylu cudzincom na úrovni práva garantovaného a vymedzeného priamo základným zákonom štátu. Právo na azyl je napríklad upravené v ústave Spolkovej republiky Nemecko⁶, Talianskej republiky⁷, Španielskeho kráľovstva⁸, Portugalskej republiky⁹, Francúzskej republiky¹⁰, Poľskej republiky¹¹, Maďarskej republiky¹², Chorvátskej republiky¹³, Bulharskej republiky¹⁴, či Rumunskej republiky¹⁵. Česká republika ho definuje v čl. 43 Listiny základných práv a slobôd¹⁶.

⁵ KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesné práva účastníka v konaní o azyle. In: Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe. Filo, M. (ed.) Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2015, s. 53 – 57.

⁶ Základný zákon Nemeckej spolkovej republiky vo svojom článku 16a ods. 1 priznáva právo na azyl politicky prenasledovaným.

⁷ Článok 10 Ústavy Talianskej republiky priznáva právo na azyl tým cudzincom, ktorým je v ich domovskej krajine odoprený skutočný výkon demokratických slobôd zaručených talianskou ústavou.

⁸ Ústava Španielskeho kráľovstva deklaruje cudzincom a osobám bez štátnej príslušnosti právo na azyl vo svojom čl. 13 ods. 4 a odkazuje na úpravu podmienok pre poskytnutie azylu v zákone.

⁹ Článok 33 ods. 8 Ústavy Portugalskej republiky priznáva právo na azyl cudzincom a osobám bez štátnej príslušnosti, ktorí sú objektom alebo sú vážne ohrození prenasledovaním v dôsledku ich činnosti v prospech demokracie, sociálneho a národného oslobodenia, mieru medzi ľuďmi, slobody alebo práv ľudí.

¹⁰ Preambula Ústavy Francúzskej republiky z roku 1946 vo svojom čl. 4 priznáva každému jednotlivcovi prenasledovanému v dôsledku jeho konania v prospech slobody právo žiadať o azyl na území Francúzskej republiky.

¹¹ Ústava Poľskej republiky garantuje cudzincom právo na azyl vo svojom čl. 56 podľa princípov stanovených zákonom.

¹² Základný zákon Maďarskej republiky v čl. 14 ods. 3 stanovuje, že Maďarsko na žiadosť udelí azyl nemaďarským občanom prenasledovaným alebo tým, ktorí majú odôvodnený strach z prenasledovania vo svojej rodnej krajine alebo v krajine ich obvyklého pobytu z dôvodov rasy, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine, náboženského alebo politického presvedčenia, v prípade, že nedostanú ochranu v krajine pôvodu alebo v ktorejkoľvek inej krajine.

¹³ Článok 33 Ústavy Chorvátskej republiky stanovuje, že cudzím štátnym príslušníkom a osobám bez štátnej príslušnosti, môže byť udelený azyl v Chorvátsku, pokiaľ nie sú stíhaní za nepolitické trestné činy a aktivity, ktoré sú v rozpore so základnými zásadami medzinárodného práva.

¹⁴ Ústava Bulharskej republiky v čl. 27 ods. 2 určuje, že Bulharská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za ich názory a aktivity v obrane medzinárodne uznávaných práv a slobôd.

¹⁵ Článok 18 ods. 2 Ústavy Rumunskej republiky určuje, že právo na azyl sa poskytuje a odníma v súlade s ustanoveniami zákona a v súlade s medzinárodnými zmluvami a dohovormi, ktorých zmluvnou stranou je Rumunsko.

¹⁶ Podľa čl. 43 Listiny základných práv a slobôd: „Česká a Slovenská Federatívni Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“

Teória sa zhoduje na tom, že ide o inštitút tzv. teritoriálneho azylu, kde neexistuje žiadna medzinárodná úprava tohto inštitútu, i keď na úrovni Rady Európy existujú relevantné *soft law* nástroje už od 60. rokov 20. storočia.¹⁷ Je prejavom suverenity štátu – vôle upraviť právo na azyl a podmienky pre jeho poskytnutie vo svojej ústave popri záväzkoch vyplývajúcich ako z medzinárodného, tak aj z práva Európskej únie. Týmto svojim charakterom sa tak zásadne líši od práva na azyl vymedzeného medzinárodným právom.

Tak, ako je potrebné vnímať odlišnosti medzi právom na azyl priznávaným ústavami či ústavnými zákonmi jednotlivých štátov a právom na azyl upraveným rôznymi prameňmi medzinárodného práva, je potrebné vnímať i rozdiel medzi inštitútom *azylu* a *postavením utečenca*, t. j. jednotlivca, ktorý spĺňa kritériá definície utečenca podľa *Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951 a jeho protokolu z roku 1967*¹⁸ (ďalej len „Ženevský dohovor o postavení utečencov“). Azylom rozumieme samotnú *ochranu* poskytovanú zo strany štátu, ktorý deklaruje vôľu chrániť určité skupiny cudzincov a vo svojej právnej úprave vymedzuje podmienky poskytnutia tejto ochrany. Postavením utečenca potom vymedzujeme iba *jednu z viacerých skupín cudzincov*, ktorým táto ochrana prislúcha.

I keď niektorí teoretici argumentujú, že vyššie zmienené delenie postupne stráca svoj pôvodný zmysel a štáty Európskej únie majú skôr tendenciu chrániť azylom iba utečencov¹⁹, rozdiel medzi azylom a postavením utečenca zostáva pomerne jasne vymedzený v právnych predpisoch, a napokon aj v praxi.

Bol potvrdený aj rozhodnutím Súdneho dvora Európskej únie vo veci žiadosti o predbežné rozhodnutie podanej Federálnym správnym súdom Nemeckej spolkovej republiky (Bundesverwaltungsgericht). Prípado sa týkal problematiky vylúčenia z postavenia utečenca na základe článku 1F Ženevského *dohovoru o postavení utečencov*. Súdny dvor Európskej únie bol požiadaný objasniť, či je udelenie azylu podľa § 16a ods. 1 Základného zákona Nemeckej spolkovej republiky, podľa ktorého majú politicky prenasledované osoby právo na azyl²⁰, v súlade s povinnosťami uloženými členským štátom Európskej únie komunitárnym právom. Reakcia *Súdneho dvora Európskej únie* bola jednoznačná: „121. *Vzhľadom na tieto úvahy treba na piatu položenú otázku odpovedať, že článok 3 smernice má vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu udeliť azyl podľa ich vnútroštátneho práva osobe, ktorá je vylúčená z postavenia utečenca podľa článku 12 ods. 2 tejto smernice, pod podmienkou, že tento druh ochrany si nemožno mylíť s postavením utečenca v zmysle danej smernice.*“²¹ *Súdny dvor Európskej únie* teda tiež terminologicky „udržal“ dichotómiu medzi právnymi inštitútmi azyl a postavenie utečenca.

Na tomto mieste je dôležité poznamenať, že takto vymedzenú dichotómiu doposiaľ vo svojich rozhodnutiach nijako nezvýraznil ani Najvyšší súd Slovenskej republiky. Naopak, dlhodobo vo svojich rozhodnutiach (však bez ďalšej podrobnej analýzy a vysvetlenia) uvádza, že právo na azyl nie je nárokovateľným právom. Je zrejme, že tento záver odvodzuje Najvyšší súd Slovenskej republiky z vymedzenia práva na azyl v medzinárodnom práve (viď výklad v kapitole 8.2). Avšak so záverom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, že ani Ústava Slovenskej republiky, Listina základných práv a slobôd či samotný zákon o azyle

¹⁷ HONUSKOVÁ, V.: Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu. Prameny a nové proudy právní vědy No. 48, Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2011, s. 150.

¹⁸ Oznamenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z. z.

¹⁹ LAMBERT, H. – MESSINEO F. – TIEDEMANN, P.: Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy, and Germany: Requisite in Pace? In: *Refugee Survey Quarterly* (27) 3, s. 16 – 32.

²⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 16a (1): „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“

²¹ Spolková republika Nemecko proti B a D (C-57/09 a C-101/09).

nezaručujú, že právo azylu musí byť žiadateľovi poskytnuté²² nie je možné súhlasiť, čo bude predmetom výkladu v ďalšom texte.

Pozitívna a negatívna podmienka poskytnutia azylu. Podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky Slovenská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd, pričom poskytnutie azylu možno odoprieť tým z nich, ktorí konali v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami. Ústava ďalej určuje, že podrobnosti o práve na azyl má ustanoviť zákon.

Na prvý (letmý) pohľad je zřejmé, že priznanie azylu cudzincovi Ústava viaže na splnenie dvoch kumulatívnych podmienok, keď prvou je existencia prenasledovania cudzinca a druhou podmienkou je uplatňovanie politických práv a slobôd. Medzi prenasledovaním a uplatňovaním politických práv a slobôd pritom musí jestvovať príčinná súvislosť. I v komentároch k Ústave sa dočítame, že sú to práve politické práva a slobody ako jediné zo základných práv, ktorým sa práve cestou čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky poskytuje ochrana prostredníctvom práva na azyl²³. Podobne, odbornou verejnosťou rešpektovaní komentátori Ústavy Slovenskej republiky nabádajú pri interpretácii a aplikácii tohto ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky na taký jeho výklad, ktorý prihliadne na účel práva na azyl a teda „...*namiesto doslovného výkladu čl. 53, ktorým by sa vznik práva na azyl spájal iba s osobou, ktorá je prenasledovaná za to, že uplatnila viac politických práv a slobôd... je opodstatnený výklad, podľa ktorého stačí prenasledovanie za uplatnenie jedného politického práva alebo slobody.*“²⁴ Splnenie negatívnej podmienky, teda také konanie cudzinca, ktoré je v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, umožňuje Slovenskej republike odoprieť cudzincovi poskytnutie azylu. „*Ak však osoba, ktorá voči Slovenskej republike uplatnila právo na azyl, nekonala v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, azyl jej nemožno odoprieť. Dokonca, ani splnenie v ústave určenej podmienky nevyklučuje poskytnutie azylu.*“²⁵ Ak sa nepreukáže splnenie negatívnej podmienky podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky Slovenská republika nemá ústavou priznanú možnosť azyl cudzincovi odoprieť.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa doposiaľ vo svojej rozhodovacej činnosti právom na azyl zaoberal iba v minimalistickom rozsahu. Vo svojom rozhodnutí z roku 1998 však uvádza ohľadne práva na azyl podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky nasledovné: „Z ustanovenia článku 53 ústavy nie je možné odvodiť záver, že cudzinec má „absolútne“ a ničím neobmedzené právo na poskytnutie azylu, nakoľko jeho priznanie „možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami“. Každý cudzinec má však na území SR právo domáhať právo domáhať sa poskytnutia azylu spôsobom, v lehotách a orgánoch určených zákonom, existenciu ktorého predpokladá aj článok 53 ústavy formuláciou „podrobnosti ustanoví zákon“²⁶.

Uplatnenie práva na azyl cudzincom teda zakladá povinnosť Slovenskej republike rozhodnúť, či azyl poskytne. Orgán verejnej správy príslušný na rozhodovanie o žiadostiach o azyl podaných cudzincami na území Slovenskej republiky však nemá neobmedzenú možnosť úvahy o azyle²⁷.

Tomu, že toto krátke ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky je doposiaľ praxou, teóriou ako aj judikatúrou do istej miery opomínané, nasvedčuje aj skutočnosť, že až do roku 2003

²² Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sza 11/07.

²³ Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 366 – 368.

²⁴ Tamtiež, s. 367.

²⁵ Tamtiež, s. 367.

²⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky ÚS 12/98.

²⁷ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky (3. vydanie), Heuréka, 2012, s. 883.

nemalo právo na azyl tak, ako ho vymedzuje Ústava Slovenskej republiky svoj adekvátny odraz v zákonnej úprave.

Až účinnosťou zákona č. 480/2002 o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o azyle“)²⁸, ktorý zrušil predchádzajúcu právnu úpravu oblasti azylu (zákon NR SR č. 283/1995 Z. z. o utečencoch v znení neskorších predpisov), disponujeme zákonným dôvodom pre udelenie azylu, ktorý korešponduje s textom Ústavy Slovenskej republiky. Podľa § 8 (Udelenie azylu) písm. b) zákona o azyle ministerstvo *udelí azyl tomu* žiadateľovi, ktorý je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd.

Zákon NR SR č. 283/1995 Z. z. o utečencoch v znení neskorších predpisov účinný od 1. januára 1996 do 1. januára 2003 vo svojom § 7 vymedzoval iba podmienky pre priznanie postavenia utečenca, teda podmienky podľa kritérií Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov²⁹. I predchádzajúca zákonná úprava – zákon č. 498/1990 Zb. o utečencoch v znení neskorších predpisov v § 2 ods. 1 upravoval podmienky pre priznanie postavenia utečenca v nadväznosti na odôvodnený strach z prenasledovania z dôvodov rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie. Zákon však súčasne v § 3 dával možnosť priznať postavenie utečenca z dôvodu ochrany ľudských práv alebo z humanitárnych dôvodov aj cudzincovi, ktorý nespĺňa podmienky ustanovené vo vyššie uvedenom § 2 ods. 1. Zákonná úprava Slovenskej republiky nadväzujúca na zákon č. 498/1990 Zb. o utečencoch v znení neskorších predpisov, t. j. zákon NR SR č. 283/1995 Z. z. o utečencoch, však už takúto možnosť neobsahuje. Je teda celkom dobre možné zhrnúť, že od 1. januára 1996 do 1. januára 2003 zákonná úprava Slovenskej republiky neupravovala podrobnosti o práve na azyl, tak ako ju na to odkazuje (vyzýva) Ústava Slovenskej republiky vo svojom čl. 53.

Zákonná úprava teda od 1. januára 2003 určuje zákonný dôvod pre udelenie azylu, ktorý korešponduje s textom Ústavy Slovenskej republiky.

Avšak podobne, ako je čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky v oblasti uplatňovania základných práv vo verejnej správe do značnej miery opomínaný, je tomu tak aj v prípade takej aplikácie zmieneného ustanovenia zákonnej úpravy Ústavou Slovenskej republiky garantovaného práva na azyl (teda § 8 písm. b) zákona o azyle) orgánom verejnej správy, ktorá by reflektovalo právo na azyl práve v ponímaní Ústavy Slovenskej republiky a v rámci jeho vymedzenia (umiestnenia) v systéme medzinárodného práva ako aj práva Európskej únie. Zákonodarcu doposiaľ nevyužil ani jednu z novelizácií zákona o azyle na zosúladenie, či vyjasnenie *terminológie* a v neposlednom rade *záväzkov* v oblasti ochrany prenasledovaných osôb, ktoré Slovenskej republike vyplývajú z ustanovení medzinárodného práva, práva Európskej únie i priamo z Ústavy Slovenskej republiky. Orgány verejnej správy, ktoré sú vecne príslušné na posudzovanie a rozhodovanie o žiadostiach o azyl podaných cudzincami na území Slovenskej republiky nedostatočne rozlišujú medzi podmienkami pre udelenie azylu podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky (teritoriálneho azylu) a podmienkami pre priznanie postavenia utečenca, ktoré vyplývajú z ustanovení medzinárodného a komunitárneho práva. Súdny prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy o žiadostiach o azyl napokon nijako túto

²⁸ Zákon o azyle nadobudol svoju účinnosť 1. januára 2003.

²⁹ Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 283/1995 Zb. o utečencoch v znení neskorších predpisov: „*Ministerstvo prizná postavenie utečenca cudzincovi, ktorý má v štáte, ktorého má štátne občianstvo, opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo z náboženských dôvodov, alebo z dôvodov zastávania určitých politických názorov, alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu. To isté platí aj pre osobu bez štátnej príslušnosti, ktorá sa nachádza mimo krajiny svojho posledného trvalého pobytu*“.

dichotómiu medzi inštitútom azylu a postavením utečenca, ktorá bude predmetom výkladu nižšie, nereflektuje.

Otázky spojené s interpretáciou a aplikáciou ústavného práva na azyl. Interpretácia a aplikácia čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý priznáva cudzincom žiadajúcim Slovenskú republiku o azyl, ak sú títo prenasledovaní v krajine svojho pôvodu pre uplatňovanie politických práv a slobôd, zo sebou teda nutne nesie potrebu, aby teória a prax našla kvalifikovanú odpoveď na niekoľko otázok:

(1) Obsahuje čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky *nárokovateľné subjektívne základné právo*?

(2) V čom sa líši *právo na azyl* podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky od *práva na priznanie postavenia utečenca* podľa ustanovení medzinárodného a práva Európskej únie, ktorým je Slovenská republika viazaná?

(3) Je *negatívna podmienka poskytnutia azylu* cudzincovi podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky totožná s úpravou *dôvodov pre neudelenie azylu* podľa ustanovení zákona o azyle?

Komplikácie a nedôslednosti pri aplikácii práva na azyl podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky môže do istej miery zmierniť jednak pochopenie rozdielov a systematicky vymedzenia práva na azyl v medzinárodnom práve a práve Európskej únie, keď medzinárodné právo síce nepriznáva jednotlivcovi právo na poskytnutie azylu, ale *nevylučuje koexistenciu subjektívneho práva na azyl* garantovaného právnymi predpismi štátu; dôsledné rozlišovanie v aplikačnej praxi medzi *podmienkami, ktoré musí jednotlivec (cudziniec) splniť pre poskytnutie azylu a tými, ktoré sa vyžadujú pre poskytnutie postavenia utečenca*; a ústavne konformná aplikácia ustanovení zákona o azyle *regulujúcich dôvody pre neudelenie azylu*.

8.4. Právo na azyl v medzinárodnom práve a v Charte základných práv Európskej únie

8.4.1. Pojem azyl

Pokiaľ sa na problematiku súvisiacu so zákonnou úpravou, ako aj s jej aplikáciou vo verejnej správe pozrieme v širšej perspektíve, môžeme konštatovať, že jej komplikovanosť vyplýva do istej miery aj z toho, že *neexistuje jednoznačná a univerzálna definícia pojmu azyl a jeho obsahu*.

Medzinárodné právo síce zakotvuje právo pre prenasledovaných hľadať a užívať azyl mimo krajiny svojho pôvodu, ale samotný pojem azyl nedefinuje.

Pojem azyl sa tiež *prelína* s právnym inštitútom postavenia utečenca, ktorého kontúry sú od začiatku dvadsiateho storočia jasne definované medzinárodným právom (pozri ďalej).

Z pohľadu do histórie azylu vyplýva, že už od čias antiky je pojmom azyl označované miesto, kde bola prenasledovaným osobám zaručená bezpečnosť pred násilím (perzekúciou) zo strany prenasledovateľa³⁰. Paradoxne je však nutné uviesť i to, že napriek dlhej histórii azylu, doposiaľ nedisponujeme jeho jednoznačnou a univerzálnou definíciou³¹. V kontraste s týmto záverom však v oblasti medzinárodnoprávnych záväzkov štátov poskytovať ochranu určitej kategórii prenasledovaných osôb disponujeme jasnou definíciou pojmu utečenec.

³⁰ PRAKASH SINHA, S.: Asylum and International Law. Hague : Springer 1971.

³¹ GRAHL – MADSEN, A.: The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy. Hague : Kluwer Law International 2001.

Jej prameňom je článok 1A Ženevského *dohovoru* o postavení utečencov, podľa ktorého je utečencom osoba, ktorá kumulatívne spĺňa nasledujúce podmienky:

- a) nachádza sa mimo krajiny svojho pôvodu;
- b) má opodstatnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských, národnostných dôvodov, z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo z dôvodov zastávania určitých politických názorov;
- c) nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta prijať ochranu zo strany krajiny svojho pôvodu; a
- d) vzhľadom na uvedené obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tejto krajiny.

I *Charta základných práv Európskej únie* vo svojom čl. 18 deklaruje právo na azyl tak, že toto sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru o postavení utečencov³².

Bez ohľadu na vyššie uvedenú výhradu neexistencie univerzálnej a jednoznačnej definície pojmu azyl, pokiaľ sa zameriame na identifikovanie jeho obsahu ako práva osoby na azyl, môžeme určiť jeho *prvky*, z ktorých logicky pozostáva.

8.4.2. Právo poskytovať azyl, právo žiadať o azyl, právo na poskytnutie azylu

Je možné zhrnúť, že aplikácia práva na azyl si vyžaduje zo strany štátu, ktorý deklaruje vôľu poskytovať azyl, určité špecifické prejavy *tejto jeho* vôle (záväzku):

- a) *Povoliť* žiadateľovi o azyl vstup a pobyt na svojom štátnom území;
- b) *Zdržať sa* vyhostenia žiadateľa o azyl zo svojho štátneho územia;
- c) *Nevydať* žiadateľa o azyl do rúk pôvodcu prenasledovania;
- d) *Nevyvodzovať* trestnú alebo administratívnoprávnu zodpovednosť voči žiadateľovi o azyl v dôsledku porušenia podmienok pre oprávnený vstup alebo pobyt na svojom štátnom území³³.

Vzhľadom na princíp medzinárodného práva, podľa ktorého má štát výlučnú kontrolu nad svojim štátnym územím, má *právo* štátu poskytovať azyl pomerne jasné kontúry. Súčasťou kontroly, ktorú má štát nad svojim štátnym územím je aj kontrola nad osobami, ktoré sa na tomto jeho štátnom území zdržiavajú.

Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948 priznáva vo svojom článku 14 ods. 1 každému *právo vyhľadať a požívať* v iných krajinách azyl pred prenasledovaním³⁴. Niektorí autori uvádzajú, že význam a účel tohto práva má byť interpretovaný aj v tom zmysle, že ide o právo každého štátu na jednej strane ponúknuť prenasledovanej osobe útočisko a na strane druhej nevyhovieť žiadostiam ostatných štátov o jej vydanie³⁵.

Aj *Deklarácia OSN o teritoriálnom azyle z roku 1967* vo svojom čl. 1 ods. 1 uvádza, že rozhodnutie štátu poskytnúť azyl prenasledovaným osobám podľa čl. 14 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948* má byť rešpektované všetkými ostatnými štátmi³⁶.

³² Článok 18 (Právo na azyl): „Právo na azyl sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ďalej len „zmluvy“).“

³³ CLARK, T: HUMAN Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum. In: International Journal of Refugee Law (1992) 4 (2), s. 189 – 204.

³⁴ „Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.“

³⁵ VRDOLJAK, A, F.: Human Rights and Genocide: The Work of Lauterpacht and Lemkin in Modern International Law. In: European Journal of International Law (2009), ročník 20, č. 4, s. 1 163 – 1 194.

³⁶ „Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.“

Navyše, čl. 1 ods. 3 tejto deklarácie dáva štátu poskytujúcemu azyl i právomoc posudzovať splnenie podmienok pre priznanie azylu³⁷.

Rada Európy v roku 1977 prijala *Deklaráciu o teritoriálnom azyle*, kde v čl. 2 potvrdzuje právo členských štátov Rady Európy priznávať azyl osobám, ktoré spĺňajú podmienky podľa Ženevského dohovoru o postavení utečencov, ako aj iným jednotlivcom, ktorých budú štáty považovať za „hodných“ priznania azylu³⁸. V čl. 3 zase Rada Európy prehlasuje priznanie teritoriálneho azylu za taký akt štátu, ktorý je vo svojej povahe mierový a humanitárny a má byť rešpektovaný všetkými ostatnými štátmi³⁹.

Právo *hľadať a žiadať o azyl* je druhým aspektom práva na azyl. Ide o individuálne právo, ktoré má jednotlivec *vis – a – vis* jeho štátu pôvodu. Je spojené s právom jednotlivca opustiť krajinu svojho pôvodu, ktoré je zakotvené v niekoľkých medzinárodných a regionálnych dohovoroch. Článok 13 ods. 2 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948* ustanovuje, že každý má právo opustiť ktorúkoľvek krajinu, vrátane jeho vlastnej⁴⁰. Podobne *Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach*⁴¹ v čl. 12 ods. 2 deklaruje právo jednotlivca opustiť akúkoľvek krajinu, vrátane krajiny svojho pôvodu⁴².

Tretím a najspornejším prvkom práva na azyl je *právo osoby, aby jej bol azyl, v prípade splnenia podmienok, poskytnutý*.

Právo na azyl sa prirodzenoprávnou filozofiou (napr. Hugom Grotiom či Fransiscom Suárezom) považuje za prirodzené právo jednotlivca. Takto vnímanému právu na azyl korešponduje povinnosť štátu poskytnúť azyl jednotlivcovi, ktorý spĺňa podmienky na jeho poskytnutie. Táto prirodzenoprávna tendencia vo vzťahu k právu na azyl však nemá adekvátnu oporu a odraz v medzinárodnom práve.

Článok 14 ods. 1 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948* síce proklamuje právo jednotlivca hľadať a požívať azyl v iných krajinách, avšak toto ustanovenie nezaručuje žiadateľovi o azyl právo na to, aby mu azyl bol aj priznaný.

V teórii sa stretávame aj s kritikou znenia tohto ustanovenia *Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948*. Tá spočíva predovšetkým v tom, že predmetné ustanovenie *Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948* nešpecifikuje autoritu príslušnú i povinnú aplikovať právo jednotlivca na azyl v praxi⁴³.

Na tomto mieste je zaujímavé spomenúť, že pôvodne navrhované znenie čl. 14 ods. 1 zahŕňalo nielen právo jednotlivca hľadať a požívať azyl, ale i právo jednotlivca na poskytnutie azylu pred prenasledovaním. Takéto „štedrejšie“ znenie čl. 14 ods. 1 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948* by teda dávalo jednotlivcom právo na azyl zoči-voči štátu, ktorý deklaruje vôľu (záväzok) poskytnúť azyl prenasledovaným osobám. Boli to predovšetkým zástupcovia Veľkej Británie, Austrálie a Saudskej Arábie, ktorí namietali voči takémuto zneniu

³⁷ „It shall rest with the State granting asylum to evaluate the grounds for the grant of asylum.”

³⁸ „The member states of the Council of Europe, parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, reaffirm their right to grant asylum to any person who, having a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, also fulfils the other conditions of eligibility for the benefits of that convention, as well as to any other person they consider worthy of receiving asylum for humanitarian reasons.”

³⁹ „The member states of the Council of Europe reaffirm that the grant of territorial asylum is a peaceful and humanitarian act and shall not be regarded as an act unfriendly to any other state and shall be respected by all states.”

⁴⁰ „Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.”

⁴¹ Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. z 10. mája 1976 o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

⁴² „Každý môže slobodne opustiť ktorúkoľvek krajinu, aj svoju vlastnú.”

⁴³ PRAKASH SINHA, S.: *Asylum and International Law*. Hague : Springer, 1971.

čl. 14 ods. 1. Napokon bolo znenie čl. 14 ods. 1 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948* formulované tak, že jednotlivец nemá právo voči štátu na to, aby mu bol azyl priznaný, ale má „iba“ právo vyhľadávať a požívať azyl. Neskôr sa podobný scenár sa zopakoval aj pri koncipovaní a prijímaní textu *Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach*, ktorý neobsahuje žiadne špeciálne ustanovenie týkajúce sa práva na azyl. I *Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach* o práve jednotlivca na azyl mlčí.⁴⁴

Ani hlavný medzinárodnoprávny prameň ochrany utečencov – Ženevský dohovor o postavení utečencov neposkytuje jednotlivcom právo na poskytnutie azylu, ale iba definuje, kto je utečencom a stanovuje jednotlivé práva utečencov. V procese prípravy jeho textu to boli zástupcovia Francúzska a samotný sekretariát Organizácie Spojených národov, ktorí hľadali politickú vôľu a podporu pre začlenenie práva na azyl pre prenasledované osoby do textu dohovoru. *Ad hoc* Komisia pre osoby bez štátnej príslušnosti a pre súvisiace problémy síce prijala tento návrh na širšiu diskusiu, ale napokon rozhodla nezahrnúť ustanovenie o práve na azyl do normatívnej časti Ženevského dohovoru o postavení utečencov⁴⁵. Aj Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov vysvetľuje že, Ženevský dohovor o postavení utečencov sa nezaobera právom na azyl. Vo svojej Príručke o postupoch a kritériách pre priznávanie postavenia utečencov konštatuje, že i keď odkazy na právo na azyl sú obsahom ako Záverečného aktu konferencie splnomocnených zástupcov, tak aj Preambuly Ženevského dohovoru o postavení utečencov, otázka poskytovania azylu nie je predmetom riešenia samotného Ženevského dohovoru o postavení utečencov. Napriek tomu však Vysoký komisár OSN pre utečencov vyzýva na veľkorysú azylovej politiky v duchu *Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948* a *Deklarácie o teritoriálnom azyle z roku 1967*⁴⁶.

Naposledy sa medzinárodné spoločenstva zaoberalo právom na azyl v júni 1993 na *Svetovej konferencii o ľudských právach vo Viedni*.

Vo svojom úvodnom prejave Generálny tajomník Organizácie spojených národov Butrus Butrus – Ghali uviedol nasledovné: „*Verím, že v tejto chvíli je menej naliehavé definovať nové práva, ako presvedčiť štáty, aby prijali existujúce nástroje a účinne ich aplikovali.*“ Niet divu, že *Viedenská deklarácia* a *Akčný program* prijatý na základe konsenzu 171 zastúpených štátov o ľudských právach neprekročila tieň tradičného poňatia práva na azyl.

Jej čl. 23 iba opakuje ustanovenia čl. 14 ods. 1 *Všeobecnej deklarácie ľudskej práv z roku 1948*: „*Svetová konferencia o ľudských právach opätovne potvrdzuje, že každý, bez akéhokolvek rozdielu, má nárok na právo vyhľadávať a užívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním...*“⁴⁷. Je teda zrejmé, že doposiaľ v medzinárodnom práve nemá jednotlivец právo na azyl voči štátu, kde o azyl žiada.

⁴⁴ ZAYAS DE, A.: Human rights and refugees. UNHCR : UN Treaty Based mechanisms and Refugee Issues, 2001, s. 27.

⁴⁵ MARTIN, D. A.: Reforming Asylum Adjudication: On Navigating the Coast of Bohemia. University of Pennsylvania Law Review, vol. 138, č. 5, ročník 1990, s. 1 255.

⁴⁶ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, 1979 (Reedited in January 1992), bod 25: „*Although there are references to asylum in the Final Act of the Conference of Plenipotentiaries as well as in the Preamble to the Convention, the granting of asylum is not dealt with in the 1951 Convention or the 1967 Protocol. The High Commissioner has always pleaded for a generous asylum policy in the spirit of the Universal Declaration of Human Rights and the Declaration on Territorial Asylum, adopted by the General Assembly of the United Nations on 10 December 1948 and on 14 December 1967 respectively.*“

⁴⁷ „*The World Conference on Human Rights reaffirms that everyone, without distinction of any kind, is entitled to the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution, as well as the right to return to one's own country. In this respect it stresses the importance of the Universal Declaration of Human Rights, the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, its 1967 Protocol and regional instruments.*“

8.4.3. Charta základných práv Európskej únie

Od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy, čl. 6 Zmluvy o Európskej únii poskytuje trojaký systém ochrany ľudských práv v právnom systéme Európskej únie. Tento systém vytvára *Charta základných práv Európskej únie*⁴⁸ (ďalej len „Charta“), *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a všeobecné zásady práva Európskej únie*⁴⁹.

Niektoré z hmotnoprávných ustanovení *Charty* sú obzvlášť dôležité z hľadiska právnej regulácie Európskej únie v oblasti práva na azyl. Článok 18 *Charty* ustanovuje, že: „Právo na azyl sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ďalej len „zmluvy“).“

Podľa niektorých teoretikov je právo na azyl právom tzv. trvalého riešenia, ktorému má zodpovedať právo na zodpovedajúcu status⁵⁰. Na tomto mieste je dôležité zvýrazniť, že *Charta* je od čias *Všeobecnej deklarácie ľudských práv* prvým dokumentom, ktorý priamo obsahuje právo na azyl.⁵¹ Ženevský dohovor o postavení utečencov iba uznáva zásadu zákazu vyhostenia a implicitne právo vyhľadávať, ale nie právo využívať azyl⁵². Právo na azyl nezaručuje ani Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a jeho protokoly.

Článok 19 (Ochrana v prípade vyst'ahovania, vyhostenia alebo extradície) ods. 2 *Charty* ustanovuje: „Nikto nesmie byť vyst'ahovaný, vyhostený ani vydaný do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.“ Ustanovenie tohto článku *Charty* jasne reflektuje (zahŕňa) judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúca sa čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – zákazu mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania.

Článok 47 (Právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces) ods. 2 *Charty* je relevantný v oblasti konania o azyle a konania o vyhostení cudzinca. Toto ustanovenie uvádza: „Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Každý musí mať možnosť poradiť sa, obhajovať sa a nechať sa zastupovať“. Korešponduje s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – právom na spravodlivý proces. Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa nevzťahuje na konania týkajúce sa vstupu, pobytu a vyhostenia cudzincov⁵³. Článok 47 ods. 2 *Charty* sa však vzťahuje na konania v oblasti migrácie a azylu⁵⁴. Napokon, čl. 6 *Charty* stanovuje, že: „každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť.“ Toto ustanovenie

⁴⁸ Charta základných práv Európskej únie zo 14. decembra 2007, OJ 2007 C 303/ 1.

⁴⁹ PEERS, S.: Human Rights in the EU Legal Order: Practical Relevance for EC Immigration and Asylum Law⁷. In: Peers, S. & RogerS, N. (eds): EU Immigration and Asylum Law – Text and Commentary. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic 2006, s. 115 – 132.

⁵⁰ BATTJES, H.: European Asylum Law and International Law. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers 2006, s. 112 – 114.

⁵¹ MCGOLDRICK, D.: The Charter and United Nations Human Rights Treaties. In: Peers, S. – Ward, A. (eds): The EU Charter of Fundamental Rights. Oxford : Hart Publishing 2004, s. 83, 113 – 114.

⁵² DA LOMBA, S.: The right to seek refugee status in the European Union. Mortsel : Intersentia nv 2004, s. 8 – 10.

⁵³ Maaouia v. Francúzsko (Appl. No. 39652/98). Európsky súd pre ľudské práva však akceptoval rozsiahle procesné povinnosti vo veciach azylu a migrácie podľa čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (napr. Čonka v. Belgicko; Gebremedhin v. Francúzsko).

⁵⁴ Brahim Samba Diouf v. Minister for Labour, Employment and Immigration (Luxembourg), C69/10.

zodpovedá čl. 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – právo na slobodu a bezpečnosť, ktoré je relevantné najmä v kontexte administratívneho zaistenia žiadateľov o azyl.

8.5. Zákonná úprava práva na azyl

8.5.1. Medzinárodná ochrana

Zákon o azyle v § 2 písm. a) vymedzuje azyl ako jednu z dvoch foriem medzinárodnej ochrany, ktorú Slovenská republika poskytuje cudzincom. Druhou formou medzinárodnej ochrany je doplnková ochrana. V § 2 písm. b) ďalej definuje azyl ako ochranu pred prenasledovaním z dôvodov podľa medzinárodnej zmluvy alebo podľa osobitného predpisu. Medzinárodnú ochranu poskytuje Slovenská republika podľa platného znenia zákona o azyle cudzincom vo forme doplnkovej ochrany, postavenia utečenca podľa Ženevského dohovoru o postavení utečencov (túto formu medzinárodnej ochrany však nesprávne označuje pojmom azyl) a vo forme azylu podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky.

Už na tomto mieste je potrebné vytknúť zákonodarcovi nedôslednosť. Vymedzenie pojmu medzinárodná ochrana v platnom znení zákona o azyle je nesystematické a vyvoláva dojem, že ide iba o účelovú transpozíciu ustanovení práva Európskej únie do právneho poriadku Slovenskej republiky. Nereflektuje ani základné idey a smerovanie európskeho práva v oblasti medzinárodnej ochrany. Navyše spôsobuje teoretické a aj nemalé praktické ťažkosti spojené s aplikáciou ústavného práva na azyl podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky a s nevyhnutne ústavne konformným posudzovaním podmienok pre jeho poskytnutie.

V rámci práva Európskej únie reglementujúceho otázky súvisiace s azylom a medzinárodnou ochranou ani smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (ďalej len „*Kvalifikačná smernica*“) ani jej prepracované znenie⁵⁵ účinné od 21. decembra 2013 (ďalej len „*Prepracované znenie Kvalifikačnej smernice*“) nedefinujú a nepoužívajú pojem azyl. Ide pritom o základné právne predpisy na úrovni Európskej únie, ktoré vymedzujú podmienky pre poskytnutie medzinárodnej ochrany žiadateľom na území ktoréhokoľvek členského štátu Európskej únie.

Pokiaľ sa sústredíme na platnú právnu úpravu na úrovni práva Európskej únie, *Prepracované znenie Kvalifikačnej smernice* používa výhradne pojmy *medzinárodná ochrana*, *utečenec* a *postavenie utečenca*.

Podľa čl. 2 *Prepracovaného znenia Kvalifikačnej smernice* pojem medzinárodná ochrana znamená postavenie utečenca a doplnkovú ochranu. Osobou s postavením medzinárodnej ochrany je osoba, ktorej bolo priznané postavenie utečenca alebo doplnková ochrana a postavenie utečenca znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva členským štátom Európskej únie za utečenca.

Žiadosť o medzinárodnú ochranu znamená požiadavku predloženú štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátneho občianstva o ochranu od členského štátu Európskej únie, o ktorej (žiadosti) sa predpokladá, že obsahuje požiadavku na priznanie postavenia utečenca alebo doplnkovú ochranu. Žiadateľom je – podľa *Prepracovaného znenia*

⁵⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany.

Kvalifikačnej smernice – štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorá podala žiadosť o medzinárodnú ochranu, vo veci ktorej zatiaľ nebolo prijaté konečné rozhodnutie. Pojem utečenec je tak na úrovni Európskej právnej úpravy podradený pojmu medzinárodná ochrana.

Je taktiež dôležité upozorniť na to, že čl. 3 *Prepracovaného znenia Kvalifikačnej smernice* umožňuje členským štátom Európskej únie či už zaviesť, alebo si zachovať tzv. „výhodnejšie normy“, ktoré na národnej úrovni určia podmienky, ktorých naplnenie bude ten – ktorý členský štát Európskej únie vyžadovať pre priznanie postavenia utečenca alebo osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu. Takéto normy pritom musia byť zlučiteľné s *Prepracovaným znením Kvalifikačnej smernice*.

V už spomenutom rozhodnutí vo veci C-57/09⁵⁶ sa *Súdny dvor Európskej únie* zaoberal práve otázkou takejto zlučiteľnosti. Vo svojom rozsudku zo dňa 9. novembra 2010 uvádza nasledovné: „116. Treba však uviesť, že z článku 2 písm. g) in fine smernice vyplýva, že smernica nebráni tomu, aby osoba žiadala o ochranu v rámci „iného druhu ochrany“, ktorý nepatrí do jej pôsobnosti. 117. Na rozdiel od Ženevského dohovoru smernica vychádza zo zásady, že hostiteľské členské štáty môžu podľa svojho vnútroštátneho práva priznať vnútroštátnu ochranu, z ktorej vyplývajú práva umožňujúce osobám vylúčeným z postavenia utečenca podľa článku 12 ods. 2 smernice zdržiavať sa na území dotknutého členského štátu. 118. Priznanie takého postavenia vnútroštátnej ochrany členským štátom aj z iných dôvodov ako pre potrebu medzinárodnej ochrany v zmysle článku 2 písm. a) smernice, t. j. na diskrečnom základe z naliehavých rodinných alebo humanitárnych dôvodov nepatrí, ako to spresňuje odôvodnenie č. 9 smernice, do jej pôsobnosti. 119. Tento iný druh ochrany, ktorý členské štáty môžu priznať, sa však nesmie zamieňať s postavením utečenca v zmysle smernice, ako to správne zdôraznila najmä Komisia. 120. Preto ak vnútroštátne predpisy, ktoré priznávajú právo azylu osobám vylúčeným z postavenia utečenca v zmysle smernice, umožňujú jasne odlišiť vnútroštátnu ochranu od ochrany priznanej podľa smernice, neporušujú systém zavedený touto smernicou. 121. Vzhľadom na tieto úvahy treba na piatu položenú otázku odpovedať, že článok 3 smernice sa má vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu udeliť azyl podľa ich vnútroštátneho práva osobe, ktorá je vylúčená z postavenia utečenca podľa článku 12 ods. 2 tejto smernice, pod podmienkou, že tento druh ochrany si nemožno mylíť s postavením utečenca v zmysle danej smernice.“

8.5.2. Základné rozdiely v podmienkach pre udelenie azylu a postavenia utečenca

Zákon o azyle vo svojom § 8 upravuje podmienky, za ktorých Slovenská republika udelí žiadateľovi azyl. Podmienky vymedzené v § 8 písm. a) v plnej miere korešpondujú s definíciou utečenca podľa vyššie zmieneného čl. 1A Ženevského dohovoru o postavení utečencov. Azyl teda Slovenská republika udelí tomu žiadateľovi, ktorý má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodu zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu.

Naproti tomu, znenie § 8 písm. b) je jasným odrazom práva na azyl, ktoré zaručuje Ústava vo svojom čl. 53. Azyl podľa § 8 písm. b) udelí Slovenská republika tomu žiadateľovi o azyl, ktorý je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd.

⁵⁶ Spolková republika Nemecko v. B a D (C-57/09 a C-101/09).

I na prvý pohľad sú zrejme odlišnosti medzi podmienkami pre udelenie azylu podľa ich vymedzenia vo vyššie zmienených dvoch ustanoveniach zákona o azyle. Tie spočívajú predovšetkým v rozdiely medzi tým:

a) či má žiadateľ o azyl opodstatnené obavy z prenasledovania, alebo bol v krajine svojho pôvodu i reálne prenasledovaný a

b) dôvodmi tohto prenasledovania.

Zákon o azyle v § 8 písm. a) v súlade s definíciou utečenca podľa Ženevského dohovoru o postavení utečencov vyžaduje pre udelenie azylu preukázanie opodstatnených obáv žiadateľa o azyl z prenasledovania v krajine svojho pôvodu. Takéto (opodstatnené) obavy pritom môže mať žiadateľ o azyl i bez toho, aby bol v minulosti reálne vystavený činom, ktoré je nutné podľa legálnej definície danej samotným zákonom o azyle považovať za prenasledovanie. Naproti tomu jednou z dvoch podmienok pre udelenie azylu ktoré, vyžaduje Ústava a následne i § 8 písm. b) zákona o azyle, je preukázanie faktického prenasledovania žiadateľa o azyl v krajine pôvodu.

Zrejme sú i odlišnosti v nastavení príčinnej súvislosti medzi prenasledovaním a jeho dôvodmi. Ustanovenie § 8 písm. a) zákona o azyle podmieňuje udelenie azylu žiadateľovi o azyl prenasledovaním z rasových, národnostných, náboženských dôvodov a z dôvodov zastávania politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine. Ústava a § 8 písm. b) zákona o azyle vyžaduje pre udelenie azylu prenasledovanie, ktorého príčinou je uplatňovanie politických práv a slobôd. Uplatňovanie politických práv a slobôd je pritom logicky potrebné vnímať podstatne širšie, ako zastávanie určitých politických názorov v zmysle Ženevského dohovoru o postavení utečencov a § 8 písm. a) zákona o azyle. V kontexte Ústavy Slovenskej republiky pôjde o uplatňovanie práv podľa čl. 26 až 32 Ústavy Slovenskej republiky – slobody prejavu, práva na informácie, petičného práva, práva zhromažďovať sa, práva združovať sa, práva na účasť na správe vecí verejných, práva na slobodnú súťaž politických síl ako aj práva na odpor.

Pokiaľ ide o možnosti odopretia azylu takému žiadateľovi o azyl, ktorý inak spĺňa podmienky pre jeho udelenie, zákon o azyle tieto neupravuje odlišne vzhľadom na rozdielne dôvody udelenia azylu podľa § 8 písm. a) a písm. b) zákona o azyle. Dôvody pre neudelenie azylu upravuje zákon o azyle vo svojom § 13. Ide o dôvody, ktoré predovšetkým reflektujú dôvody vylúčenia z medzinárodnej ochrany utečencov podľa Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov⁵⁷ a dôvody, ktoré vychádzajú z tzv. podpornej povahy medzinárodnej ochrany vo forme priznania postavenia utečenca⁵⁸. Vzhľadom na skutočnosť, že zákon o azyle nereflektuje druhú vetu čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej je možné azyl odoprieť iba tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, je nutné na tomto mieste nabádať správny orgán vecne príslušný na rozhodovanie o žiadostiach

⁵⁷ Podľa § 13 ods. 2 zákona o azyle ministerstvo neudelí azyl, ak je dôvodné podozrenie, že žiadateľ sa dopustil trestného činu proti mieru, vojnového trestného činu alebo trestného činu proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov; sa dopustil závažného nepolitického trestného činu mimo územia Slovenskej republiky predtým, ako požiadal o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany; alebo je vinný za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov.

⁵⁸ Podľa § 13 ods. 4 zákona o azyle ministerstvo neudelí azyl, ak žiadateľ má ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, ako je Úrad Vysokého komisaára organizácie Spojených národov pre utečencov, a môže sa vrátiť do oblasti, kde je taká ochrana alebo pomoc poskytovaná; ak príslušné orgány štátu pobytu žiadateľa mu priznali práva a povinnosti, aké priznávajú svojim občanom, alebo práva a povinnosti s nimi porovnateľné; ak žiadateľ, ktorý má viac štátnych občianstiev, odmieta ochranu štátu, ktorého je štátnym občanom, a nejde o štát podľa § 8 zákona o azyle; alebo žiadateľ mohol využiť účinnú ochranu v inej časti krajiny pôvodu, ak v tejto časti nie je opodstatnená obava z prenasledovania a je v nej možný jeho pobyt.

o azyl podaných na území Slovenskej republiky k takej aplikácii § 13 zákona o azyle, pri ktorej nedôjde k prekročeniu ústavného rámca možnosti odoprieť poskytnutie azylu. V neposlednom rade, Ústava Slovenskej republiky vo svojom čl. 53 hovorí iba o možnosti odoprieť azyl tomu, kto konal v rozpore so základnými právami a slobodami. „Dokonca, ani splnenie v ústave určenej podmienky nevylučuje poskytnutie azylu. Dôkazné bremeno o tom, že uchádzač o azyl konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, zaťažuje Slovenskú republiku. Ak sa nepreukáže splnenie negatívnej podmienky č. 53, Slovenská republika nemá ústavou priznanú možnosť azyl odoprieť.“⁵⁹

8.5.3. Prenasledovanie a jeho pôvodca

Zákon o azyle v § 2 písm. d) definuje prenasledovanie ako závažné alebo opakované konanie spôsobujúce vážne porušovanie základných ľudských práv alebo súbeh rôznych opatrení, ktorý postihuje jednotlivca podobným spôsobom, ktoré spočíva najmä v:

- použití fyzického alebo psychického násilia vrátane sexuálneho násilia,
- zákonných, správnych, policajných alebo súdnych opatreniach, ktoré sú diskriminačné alebo sú vykonávané diskriminačným spôsobom,
- odmietnutí súdnej ochrany, ktoré vedie k neprimeranému alebo diskriminačnému potrestaniu, alebo v neprimeranom alebo diskriminačnom trestnom stíhaní alebo treste,
- trestnom stíhaní alebo treste za odmietnutie výkonu vojenskej služby v čase konfliktu, ak by výkon vojenskej služby zahŕňal trestné činy alebo činy uvedené v § 13 ods. 2 zákona o azyle,
- konaní namierenom proti osobám určitého pohlavia alebo proti deťom.

Orgán verejnej správy preto pri posudzovaní naplnenia podmienok pre poskytnutie azylu podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 8 písm. b) zákona o azyle musí skúmať, či cudzinec žiadajúci Slovenskú republiku o poskytnutie azylu bol subjektom niektorej z vyššie zmienených foriem prenasledovania.

Prenasledovanie je taktiež jedným z kľúčových prvkov definície utečenca podľa čl. 1A Ženevského dohovoru o postavení utečencov, ktorý ho však nevymedzuje. Podľa názorov niektorých teoretikov tak tvorcovia Ženevského dohovoru o postavení utečencov urobili úmyselne, pretože tento pojem chápali ako flexibilný.

Zákonná definícia pojmu prenasledovanie v zákone o azyle je premietnutím obsahu čl. 9 Kvalifikačnej smernice (v súčasnosti čl. 9 Prepracovaného znenia Kvalifikačnej smernice), podľa ktorého činy prenasledovania musia byť buď svojou povahou dostatočne vážne alebo opakované tak, aby predstavovali vážne porušovanie základných ľudských práv, najmä práv, na ktoré sa nevzťahuje výnimka podľa čl. 15 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, alebo byť kumuláciou rôznych opatrení, vrátane porušovaní základných práv, ktoré sú dostatočne vážne, pokiaľ ide o postihnutie jednotlivca podobným spôsobom. Prenasledovaním je teda každé vážne porušenie základných ľudských práv. Zákonné vymedzenie ako aj odkaz v Kvalifikačnej smernici v čl. 9 ods. 1 ponúkajú príklad, ktorý je inštrumentálny pre zistenie obsahu vážneho porušenia základných ľudských práv. Je ním čl. 15 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd⁶⁰, ktorý v kontexte regionálnej ochrany ľudských práv v členských štátoch Rady Európy zakotvuje tzv. nederogovateľné

⁵⁹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. 3. vydanie, Šamorín : Heuréka 2012, s. 882.

⁶⁰ Podľa čl. 15 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Podľa tohto ustanovenia nemožno odstúpiť od článku 2, okrem úmrtí vyplývajúcich z dovolených vojnových činov, a článkov 3, 4 (odsek 1) a 7.“

ľudské práva. Konkrétne ide o právo na život s výnimkou úmrtí spôsobených dovolenými vojnovými činmi podľa čl. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zákaz mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu podľa čl. 3 Dohovoru, zákaz otroctva a nevoľníctva podľa čl. 4 ods. 1 Dohovoru, ako aj právo na uloženie trestu výlučne na základe zákona podľa čl. 7 Dohovoru. Medzi nederogovateľné ľudské práva v kontexte ochrany podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd patrí aj zákaz trestu smrti podľa *Protokolu č. 6* Dohovoru týkajúceho sa zrušenia trestu smrti, od ktorého tiež nie je možné za žiadnych okolností odstúpiť. Porušenie ľudských práv podľa čl. 15 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čiže absolútnych ľudských práv (od ktorých nemožno odstúpiť), je vždy vážnym porušením ľudských práv.

Spoločne so zákazom ostatných foriem zlého zaobchádzania podľa čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a so zákazom trestu smrti a popravy, patrí zákaz mučenia k absolútnym právam, od ktorých nemožno za žiadnych okolností odstúpiť. Na tieto absolútne práva *zákon o azyle* výslovne odkazuje vo vymedzení pojmu prenasledovanie, a to priamym nasmerovaním na čl. 15 ods. 2 Dohovoru v poznámke pod čiarou. Nedá sa preto súhlasiť so záverom, ku ktorému dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky⁶¹, že z ustanovenia § 2 písm. d) zákona o azyle nevyplýva, že za prenasledovanie sa (*expressis verbis*) považuje mučenie alebo neľudské, alebo ponižujúce zaobchádzanie.

Je potrebné uviesť, že väčšinu základných ľudských práv je možné vo výnimočných situáciách obmedziť alebo dočasne pozastaviť. Aj ich porušenie však môže dosiahnuť povahu vážneho porušenia základných ľudských práv, t. j. prenasledovania. Otázka, či porušenie derogovateľných, resp. relatívnych základných ľudských práv v konkrétnom prípade možno chápať ako prenasledovanie, závisí od závažnosti alebo opakovaní ich porušenia, teda spôsobu, akým postihujú jednotlivca. Teda, aj iné základné práva podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako napríklad právo na slobodu a bezpečnosť podľa čl. 5, právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6, právo na rešpektovanie rodinného a súkromného života podľa čl. 8, sloboda myslenia, svedomia a náboženstva podľa čl. 9, sloboda prejavu podľa čl. 10, sloboda zhromažďovania a združovania podľa čl. 11, právo uzavrieť manželstvo podľa čl. 12, právo na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 a zákaz diskriminácie podľa čl. 14, môžu byť porušené takým *závažným spôsobom alebo opakovaním*, že takáto ujma dosiahne intenzitu prenasledovania.

Demonštratívny výpočet jednotlivých foriem prenasledovania predstavuje transpozíciu čl. 9 ods. 2 *Kvalifikačnej smernice* do právneho poriadku Slovenskej republiky. Podľa tohto ustanovenia európskeho azylového *acquis* činy prenasledovania môžu nadobúdať *inter alia* formu:

- činov fyzického alebo duševného násillia, vrátane činov sexuálneho násillia
- *zákonných, správnych, policajných a/alebo súdnych opatrení, ktoré sú samotné diskriminačné alebo ktoré sú vykonávané diskriminačným spôsobom,*
- *stíhania alebo potrestania, ktoré je neúmerné alebo diskriminačné,*
- *odmietnutia súdneho odškodnenia vyplývajúceho z neúmerného alebo diskriminačného potrestania,*
- *stíhania alebo potrestania kvôli odmietnutiu vykonania vojenskej služby v čase konfliktu tam, kde vykonávanie vojenskej služby by znamenalo činy alebo akty spadajúce pod klauzulu vylúčenia, alebo*
- činov špecifických pre pohlavie alebo činov osobitného charakteru týkajúceho sa detí.

⁶¹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sža/18/2010.

Na základe porovnania obsahu čl. 9 *Kvalifikačnej smernice* a § 2 písm. d) *zákona o azyle* je možné konštatovať takmer jeho úplnú transpozíciu do právneho poriadku Slovenskej republiky. Je však potrebné poznamenať, že podľa § 2 písm. d) je ako prenasledovanie zákonne definované konanie namierené proti osobám určitého pohlavia. Slovenský preklad *Kvalifikačnej smernice* síce hovorí o činoch špecifických pre pohlavie, v jej anglickej verzii sa však za formu prenasledovania označujú ako *acts of a gender-specific nature, teda rodovo podmienené konanie (činy)*. Rodovo podmienené konanie je pojem nevyhnutne širší ako pojem konanie namierené proti osobám určitého pohlavia. Ak hovoríme o rodovo podmienenom konaní ako o forme prenasledovania, máme na mysli konanie vážne porušujúce základné ľudské práva namierené na určité osoby nie pre ich pohlavnú odlišnosť, ale pre ich odlišnú rodovú identitu. Môžu sem patriť napríklad ženy, ktoré sa nesprávajú v súlade so spoločenskými, kultúrnymi či náboženskými očakávaniami vo vzťahu k rodovej identite žien, gejovia, lesby, bisexuáli, transrodoví a intersexuálni ľudia.

V neposlednom rade je potrebné podotknúť, že *zákon o azyle* definuje ako špecifickú formu prenasledovania konanie namierené proti deťom. Na základe tejto výslovnej zmienky v *zákone o azyle* je možné konštatovať, že úmyslom zákonodarcu je v prípade žiadateľov o azyl – detí skúmať i tie formy vážnych porušení základných ľudských práv môžu postihovať osobitne deti, najmä vzhľadom na práva dieťaťa zakotvené v *Dohovore o právach dieťaťa*⁶². Spôsoby, akými sa dieťa stáva obeťou prenasledovania a konania namierené proti deťom môžu nadobúdať špecifické formy, ktoré by u dospelých žiadateľov o azyl neboli prenasledovaním, ale v prípade dieťaťa predstavujú závažné porušenie základných práv dieťaťa.

V nadväznosti na vymedzenie pojmu prenasledovanie a jeho foriem *zákon o azyle* v § 2 písm. e) definuje aj pojem *pôvodca tohto prenasledovania*. Orgán verejnej správy posudzuje, kto je pôvodcom prenasledovania predovšetkým v súvislosti so skúmaním dôvodov prenasledovania, ktoré pôvodcu k činom prenasledovania viedli. Okrem štátu môžu byť pôvodcami prenasledovania aj politické strany, hnutia, organizácie, ktoré ovládajú štát alebo podstatnú časť jeho územia. Tieto dve skupiny pôvodcov prenasledovania vzhľadom na ich zvrchovanú alebo faktickú kontrolu nad územím krajiny pôvodu považuje *zákon o azyle* za štátnych pôvodcov prenasledovania. Pod konaním štátu rozumieme konanie všetkých orgánov verejnej správy, zákonodarných i súdnych orgánov a ich postavenie skúmame podľa vnútroštátneho právneho poriadku krajiny pôvodu, typicky podľa jej ústavy ako základného platnej právnej úpravy štátu, ktorá určuje štátne zriadenie, štruktúru štátnych orgánov a im zverenú právomoci. Štát je prostredníctvom svojich štátnych orgánov garantom dodržiavania ľudských práv na svojom zvrchovanom území a nesie teda zodpovednosť aj za konanie, ktoré je porušovaním ľudských práv v prípade prekročenia zverenej právomoci štátnymi orgánmi.

Zákon o azyle ráta aj s *neštátnymi pôvodcami* prenasledovania za podmienky, že možno preukázať, že štátni pôvodcovia nie sú schopní alebo ochotní poskytnúť ochranu pred prenasledovaním alebo vážnym bezprávím – teda, ak úrady krajiny pôvodu odmietajú alebo nie sú schopné zaistiť účinnú ochranu svojho obyvateľstva, alebo ak takéto konanie tolerujú, je rovnako možné hovoriť o prenasledovaní neštátnym pôvodcom.

8.5.4. Posúdenie žiadosti o azyl

Minimálne štandardy na postupy, ktoré sú nevyhnutnou súčasťou konania a rozhodovania o žiadosti o azyl určuje Európske azylové *acquis*. *Zákon o azyle* niektoré z nich prebral do

⁶² Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991.

svojho znenia vo svojom § 19a. Orgán verejnej správy ich teda používa aj pri posudzovaní splnenia podmienok pre poskytnutie azylu podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky a § 8 písm. b) zákona o azyle.

Z procesných pravidiel obsiahnutých v § 19a zákona o azyle je v rámci posúdenia splnenia podmienok pre poskytnutie azylu podľa § 8 písm. b) zákona o azyle potrebné zvýrazniť niektoré z nich. Pôjde predovšetkým o *povinnosť orgánu verejnej správy*:

- posúdiť každú žiadosť o udelenie azylu jednotlivo,
- prihliadnuť pri posudzovaní žiadosti o udelenie azylu na všetky dôležité skutočnosti týkajúce sa krajiny pôvodu žiadateľa, vrátane právnych predpisov a spôsobu ich uplatňovania,
- prihliadnuť na vyhlásenia a dokumentáciu predloženú žiadateľom o azyl,
- prihliadnuť na postavenie a osobné pomery žiadateľa o azyl, vrátane jeho pôvodu, pohlavia a veku,
- zohľadniť, či žiadateľ o azyl po opustení krajiny pôvodu vyvíjal činnosť, ktorej jediným alebo hlavným cieľom vytvorenie nevyhnutných podmienok na požadovanie medzinárodnej ochrany,
- posúdiť, či by bolo možné od žiadateľa o azyl odôvodnene očakávať využitie ochrany inej krajiny, v ktorej si mohol uplatniť svoje občianstvo.

Dôležitým aspektom procesu posudzovania žiadosti o azyl je tzv. *komunikačná povinnosť orgánu verejnej správy*, ako aj žiadateľa o udelenie azylu, ktorá vyplýva z čl. 4 ods. 1 druhej vety *Kvalifikačnej smernice*: „*V spolupráci so žiadateľom povinnosťou členského štátu je posúdiť príslušné náležitosti žiadosti.*“ Keďže podľa § 52 ods. 1 zákona o azyle sa na konanie o udelenie azylu vzťahuje všade tam, kde to samotný zákon o azyle neurčuje inak, zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) pri posudzovaní žiadosti o udelenie azylu musí správny orgán vychádzať predovšetkým z ustanovení tretej časti druhého oddielu správneho poriadku (Zisťovanie podkladov na rozhodnutie). Vzhľadom na čl. 4 ods. 1 *Kvalifikačnej smernice* je spomedzi základných pravidiel správneho konania pre konanie o udelenie azylu špecificky dôležitá *zásada úzkej súčinnosti správneho orgánu s účastníkom konania* v procese posudzovania veci podľa § 3 ods. 2 správneho poriadku.

Požiadavka na jednotlivé posúdenie žiadosti o udelenie azylu reflektuje predovšetkým na čl. 4 ods. 3 *Kvalifikačnej smernice*, ktorý bezpochyby zvýrazňuje povinnosť posudzovať žiadosti o udelenie azylu na striktnom individuálnom základe. Individuálny základ procesu posudzovania a rozhodovania o konkrétnej žiadosti o udelenie azylu je zdôraznený v niekoľkých ďalších ustanoveniach európskej, ako aj slovenskej právnej úpravy. Je istým leitmotívom tejto problematiky. Čl. 4 ods. 2 *Kvalifikačnej smernice* určuje za prioritný dôkaz predovšetkým individuálne tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu o dôvodoch, pre ktoré žiada o medzinárodnú ochranu. Informácie, ktoré správny orgán získa od žiadateľa o udelenie azylu, tak predstavujú nevyhnutne základ pre naplnenie podmienky individuálneho (v znení zákona o azyle „jednotlivého“) posúdenia žiadosti o udelenie azylu. Dôležité vyjadrenie zásady individuálnosti (jednotlivosti) posúdenia žiadosti o udelenie azylu však nájdeme najmä v znení čl. 4 ods. 2 písm. (c) *Kvalifikačnej smernice*, ktorý priamo vyzýva na zohľadnenie jednotlivého postavenia a osobných okolností žiadateľa o udelenie azylu (vrátane pôvodu, pohlavia a veku žiadateľa o udelenie azylu) s cieľom posúdenia toho, či práve tieto individuálne okolnosti dôvodov, pre ktoré sa žiadateľ o udelenie azylu rozhodol podať svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu, nie sú spôsobilé kvalifikovať udalosť, ktorým bol vystavený ako prenasledovanie.

Nevyhnutnou súčasťou náležitého zohľadnenia individuálnej situácie žiadateľa o udelenie azylu sú dostatočne špecifické, relevantné, individualizované a objektívne informácie o krajine

jeho pôvodu. Získanie takýchto informácií o krajine pôvodu však nie je primárnym cieľom procesu posudzovania žiadosti o udelenie azylu, ale dôležitým prostriedkom pri hodnotení tvrdení žiadateľa o udelenie azylu. Individuálne posúdenie žiadosti o udelenie azylu preto nevyhnutne vyžaduje akceptáciu možnosti, že prípadné rozpory medzi tvrdeniami žiadateľa o udelenie azylu a dostupnými informáciami o krajine pôvodu nemusia nutne naznačovať nepravdivosť tvrdení žiadateľa o udelenie azylu. Správny orgán by preto nemal klásť neprímeraný dôraz na súhrn svojich informácií o krajine pôvodu na úkor výpovede žiadateľa o udelenie azylu. Zásadu individuálnosti posudzovania žiadosti o udelenie azylu tak ďalej dopĺňa princíp „v pochybnostiach v prospech žiadateľa o udelenie azylu“. Aj keď dôkazné bremeno spočíva zásadne na žiadateľovi o udelenie azylu, povinnosť konkretizovať všetky súvisiace fakty sa delí rovnakým dielom medzi žiadateľa o udelenie azylu a správny orgán, ktorý musí využiť všetky prostriedky, ktoré má k dispozícii, aby si zadovážil nevyhnutné podklady potvrdzujúce či vyvracajúce tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu. Avšak aj takéto nezávislé skúmanie žiadosti o udelenie azylu nemusí vždy viesť k úspechu a niektoré tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu môžu byť len ťažko objektívne potvrdené. V týchto prípadoch čl. 4 ods. 5 *Kvalifikačnej smernice* predvída situáciu dôkaznej núdze a určuje správnejmu orgánu akceptovať tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu v prípade kumulatívneho splnenia špecifických podmienok.

Je zrejmé, že správny orgán musí vyhodnotiť tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu vo svetle objektívnych a relevantných informácií. Tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu nie je možné posudzovať čisto teoreticky, je potrebné ich zasadiť do kontextu krajiny pôvodu. Preto správny orgán musí veľmi starostlivo posúdiť informácie o krajine pôvodu žiadateľa o azyl, ktoré zoberie pri posudzovaní žiadosti o udelenie azylu do úvahy. Správny orgán by v tomto zmysle mal zabezpečiť, aby žiadateľ o udelenie azylu mal možnosť vyjadriť sa k tým informáciám o krajine pôvodu, ktoré sú podľa názoru správneho orgánu rozhodujúce. Nemenej dôležitá je, aby v prípade, ak určité informácie o krajine pôvodu nemajú pre správny orgán kľúčovú úlohu, správny orgán uviedol v rozhodnutí o žiadosti o udelenie azylu všetky dôvody, pre ktoré uprednostnil jednu skupinu informácií o krajine pôvodu pred inou. Napr. *Medzinárodná asociácia azylových sudcov* (IARLJ) odporúča sudcom pri skúmaní použitých informácií o krajine pôvodu zo strany správneho orgánu zamerať sa na to, či správny orgán použil informácie o krajine pôvodu, ktoré sú relevantné, presné a dostatočné, pochádzajú z dôveryhodného zdroja, sú nestranné a nezávislé, vyvážené a neselektívne a pod. Vo svojej judikatúre sa Európsky súd pre ľudské práva dotýka otázok súvisiacich s používaním informácií o krajine pôvodu napr. v rozhodnutí vo veci *Salah Sheekh v. Holandsko*, kde upozorňuje, na potrebu používania informácií o krajine pôvodu z rôznych zdrojov (zdrojov samotnej krajiny, ktorá prípad posudzuje, ako aj z iných externých a renomovaných zdrojov)⁶³. V rozhodnutí vo veci *NA v. Spojené kráľovstvo* zase nabáda na nutnosť posúdenia nezávislosti, spoľahlivosti a objektivity autora správ o informáciách o krajine pôvodu a preskúmania možnosti získavania informácií o krajine pôvodu v samotnej krajine pôvodu. Zároveň v tomto rozhodnutí Európsky súd pre ľudské práva vyzýva na zohľadnenie predovšetkým tých správ o krajine pôvodu, ktoré sa venujú situácii ľudských práv a ktoré sa dotýkajú sa priamo okolností súvisiacich s vyhodnotením reálnosti hrozby neľudského či krutého zaobchádzania. Relevantnosť informácií o krajine pôvodu dáva Európsky súd pre ľudské práva priamo do súvislosti s otázkami, ktoré sú predmetom vyhodnocovania v konkrétnom prípade. Európsky

⁶³ Salah Sheekh v. Holandsko, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 11. januára 2007, sťažnosť č. 1948/04.

súd pre ľudské práva upozorňuje, že správy o informáciách o krajine pôvodu, ktoré obsahujú predovšetkým všeobecné informácie o sociálnej a ekonomickej situácii v krajine pôvodu (teda sa nezaoberajú špecifickými otázkami súvisiacimi s riešeným prípadom), majú mať v očiach orgánu posudzujúceho prípad príznanú menšiu váhu⁶⁴. Ďalej napríklad Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí vo veci *Saadi v. Taliansko* uvádza potrebu pri posudzovaní spoľahlivosti informácií o krajine pôvodu brať do úvahy autoritu a povest' autora správy o informáciách o krajine pôvodu, dôslednosť procesu získania informácií autorom a to, či si závery o správy o informáciách o krajine pôvodu vzájomne neodporujú a nachádzajú oporu i v záveroch správ z iných zdrojov⁶⁵.

8.5.5. Dôkazné bremeno

Žiadatelia o udelenie azylu sa obvykle nachádzajú v situácii, v ktorej nie sú schopní podporiť svoje tvrdenia materiálnymi dôkazmi. To, ako sa má správny orgán vysporiadať s touto situáciou, naznačuje § 19a ods. 3 *zákona o azyle*, ktorým sa do právneho poriadku Slovenskej republiky preberá čl. 4 ods. 5 *Kvalifikačnej smernice*. Ukladá správnomu orgánu nevyhodnotiť dôkaznú núdzu na strane žiadateľa o udelenie azylu v neprospech žiadosti o udelenie azylu v prípade, ak je splnených niekoľko podmienok. V prípade ich splnenia správny orgán na nedostatok materiálnych dôkazov neprihliada a aplikuje tak princíp „v pochybnostiach v prospech žiadateľa o udelenie azylu“.

Je dôležité poznamenať, že i keď dôkazné bremeno spočíva v zásade na samotnom žiadateľovi o udelenie azylu, povinnosť konkretizovať a vyhodnotiť všetky fakty súvisiace so žiadosťou o udelenie azylu sa delí rovnakým dielom medzi žiadateľa o udelenie azylu a správny orgán. Správny orgán má využiť všetky prostriedky, ktoré má k dispozícii, aby si zadovážil nevyhnutné podklady na svoje rozhodnutie. Ustanovenie § 19a ods. 3 *zákona o azyle* však upozorňuje správny orgán na to, že i takéto nezávislé skúmanie okolností prípadu nemusí nevyhnutne viesť k úspechu a že niektoré tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu sú vzhľadom na humanitárny charakter konania o udelenie azylu a povahu veci len ťažko objektívne preukázateľné.

Teória a prax posudzovania žiadostí o udelenie azylu sa však do istej miery zhoduje na určitých základných pravidlách či kritériách, ktoré je nutné brať do úvahy a aplikovať ich pri riešení otázky ustálenia skutkového stavu. Tak nie je potrebné, aby bol správny orgán úplne presvedčený o pravdivosti každého jednotlivého tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu. Správny orgán musí predovšetkým rozhodnúť, či je na základe predložených a získaných dôkazov pravdepodobné, že tvrdenia žiadateľa o udelenie azylu sú dôveryhodné. Pri takomto posudzovaní má správny orgán vziať do úvahy faktory, ako sú napr. relevantnosť, konzistentnosť a koherencia tvrdení žiadateľa o udelenie azylu (tzv. vnútorná dôveryhodnosť)⁶⁶, či ich súlad so všeobecnými znalosťami správneho orgánu o situácii v krajine pôvodu žiadateľa

⁶⁴ NA v. Spojené kráľovstvo, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 17. júla 2008, s'ťažnosť č. 25904/07.

⁶⁵ Saadi v. Taliansko, rozsudok veľkého senátu Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 28. februára 2008, s'ťažnosť č. 37201/06.

⁶⁶ Správny orgán však musí brať do úvahy i také okolnosti na strane žiadateľa o udelenie azylu, ktoré môžu a zväčša i majú vplyv na schopnosť žiadateľa o udelenie azylu poskytnúť správnomu orgánu súvislé tvrdenia bez rozporov či opomenutí. Takýmito okolnosťami sú predovšetkým vek žiadateľa o udelenie azylu, zdravotný stav, psychické problémy, trauma utrpená v minulosti, nedôvera k štátnym orgánom a pod. Viac napríklad v HERLIHY, J.: Evidentiary Assessment and Psychological Difficulties. In: Proof Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Law. Noll, G. (ed.) Leiden : Brill Nijhoff 2005, s. 123 – 140.

o udelenie azylu (tzv. externá dôveryhodnosť). Žiadosť o udelenie azylu teda môže správny orgán vyhodnotiť ako dôveryhodnú vtedy, keď je táto ucelená a hodnoverná a nie je v rozpore so všeobecne známymi skutočnosťami, a preto je v konečnom dôsledku možné jej veriť.

Kvalifikačná smernica i *zákon o azyle* požadujú od žiadateľa o udelenie azylu, aby vynaložil skutočnú snahu odôvodniť svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu, aby predložil správne orgánu všetky dokumenty na podporu svojich tvrdení, ktoré má k dispozícii (resp. aby správne orgánu poskytol uspokojivé vysvetlenie toho, prečo určité dokumenty nemá k dispozícii či nevie predložiť). Ďalej je nutné, aby správny orgán uznal vyhlásenia žiadateľa o udelenie azylu za logické, prijateľné a nerozporné s dostupnými všeobecnými informáciami o krajine pôvodu. Žiadateľ o udelenie musí tiež požiadať o medzinárodnú ochranu v najskoršom možnom čase alebo rozumne vysvetliť správne orgánu, prečo tak neurobil. Poslednou podmienkou, je preukázanie tzv. všeobecnej dôveryhodnosti žiadateľa o udelenie azylu.

8.5.6. Požiadavka na primerané vedomosti zamestnancov orgánu verejnej správy zodpovedných za posúdenie žiadosti o azyl

Európske azylové *acquis* kladie veľký dôraz na povinnosť členských štátov Európskej únie zabezpečiť, aby vo veciach žiadostí o azyl konali a rozhodovali zamestnanci s primeranými vedomosťami a skúsenosťami v oblasti azylu.

Úvodné vyhlásenie bodu 10 *smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca* (ďalej len „*Procedurálna smernica*“) konštatuje, že je nevyhnutné, aby rozhodnutia o všetkých žiadostiach o azyl boli prijímané na základe faktov a predovšetkým orgánmi, ktorých personál má primerané vedomosti alebo prešiel potrebným školením v oblasti týkajúcej sa azylu a utečencov. Čl. 4 ods. 3 tejto smernice vyzýva členské štáty Európskej únie, aby personál orgánov zodpovedných za príslušné preskúmanie žiadostí o udelenie azylu mal primerané vedomosti alebo, aby dostal potrebné školenie tak, aby si mohol plniť povinnosti súvisiace konaním a rozhodovaním o žiadostiach o azyl. Napokon, čl. 13 ods. 3 *Procedurálnej smernice* ustanovuje povinnosť členským štátom prijať také kroky, ktoré zabezpečia, že pohovory so žiadateľmi o udelenie azylu sa budú uskutočňovať tak, že žiadateľom o udelenie azylu bude umožnené predložiť dôvody svojej žiadosti o udelenie azylu vyčerpávajúcim spôsobom. Ako jednu z podmienok kvalitnej realizácie takéhoto pohovoru určuje spôsobilosť osoby vedúcej pohovor brať do úvahy osobné alebo všeobecné okolnosti súvisiace so žiadosťou o udelenie azylu vrátane kultúrneho pôvodu a zraniteľnosti žiadateľa o udelenie azylu. V súvislosti so zraniteľnými skupinami žiadateľov o udelenie azylu úvodné vyhlásenie bodu 14 *Procedurálnej smernice* vyzýva na osobitné procesné záruky pre deti bez sprievodu, tak aby bol zohľadnený v každom štádiu konania o udelenie azylu najlepším záujem dieťaťa. Článok 17 (Záruky pre maloletých bez sprievodu) ods. 4 písm. (a) a (b) *Procedurálnej smernice* implicitne vyzýva na zabezpečenie toho, aby pohovory s dieťaťom bez sprievodu uskutočňoval a žiadosť takéhoto dieťaťa posúdil taký úradník orgánu, ktorý má potrebné znalosti o osobitných potrebách maloletých.

Zákon o azyle vo svojom § 19a ods. 8 určuje povinnosť, aby správny orgán poveril posúdením žiadosti o udelenie azylu takého zamestnanca, ktorý má primerané vedomosti v oblasti azylu. Navyše špecificky zdôrazňuje nutnosť, aby sa žiadosťami o udelenie azylu podanými deťmi zaoberali zamestnanci s primeranými vedomosťami o osobitných potrebách takýchto žiadateľov o udelenie azylu.

POUŽITÁ ODBORNÁ LITERATÚRA

- AA.VV.: Náboženství a veřejná moc v zemích Evropské unie. Sborník textů z konference. Jakub Kříž (ed.) Praha : Ministerstvo kultury České republiky 2009, 233 s., ISBN 978-80-86310-86-2
- AA.VV.: Tratado de Derecho Eclesiástico. Pamplona : Eunsa, Instituto Martín de Azpilcueta 1994, 1 204 s., ISBN 84-313-1306-4
- AA.VV.: Vzťahy štátu a cirkví v Európe. Súčasné otázky a trendy na začiatku 21. storočia. Zborník prednášok. Lucia Grešková (ed.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví 2008, 358 s., ISBN 978-80-89096-32-9
- Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v Českej republike a na Slovensku. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Danišovce, 23. apríl 2004. Košice : UPJŠ v Košiciach, 188 s., ISBN 80-7097-567-9.
- Aktuálne otázky správneho konania. [slovenská časť] Univerzita Komenského v Bratislave. Bratislava : Právnická fakulta 2010, 212 s., ISBN 9788071603047
- AUBY M. – AUBY J. – B.: Droit public. Paris : Sirey 1993, 339 s., ISBN 2-247-01508-5 : 712.00
- AUTIN, J. L. – RIBOT, C.: Droit administratif général. Paris : LexisNexis, Litec 2005, 385 s., ISBN 978-2-7110-0636-6
- BABČÁK, V.: Daňové právo Slovenskej republiky. Bratislava : Epos 2010, 638 s., ISBN 978-80-8057-851-0
- BABČÁK, V.: Slovenské daňové právo. Bratislava : Epos 2012, 670 s., ISBN 978-80-8057-971-5
- BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, 414 s., ISBN 978-80-8078-462-1
- BADURA, P.: Staatsrecht : systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. München : C. H. Beck 1986, 632 s., ISBN 3406314856
- BAKER, P.: Taxation and Human rights. In: GITC Review 2001, s. 5, dostupné na http://taxbar.com/documents/gitc_review_v1_n1.pdf
- BARANCOVÁ, H. – SCHRONK, R.: Pracovné právo. Bratislava : Sprint 2007, 814 s., ISBN 8089085958
- BARANCOVÁ, H. a kolektív: Základné práva a slobody v pracovnom práve. Plzeň : Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, s. r. o. 2012, 377 s., ISBN 978-80-7380-422-0
- BARANCOVÁ, H.: Slovenské a európske pracovné právo (slovenská a česká judikatúra európskych súdov). Žilina : Eurokódex. Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2004, 987 s., ISBN 80-88931-32-0
- BARANCOVÁ, H.: Zákoník práce. Komentár. Praha : C. H. Beck 2010, 704 s., ISBN 978-80-7400-172-7

- BARTÍK V. – JANEČKOVÁ E.: Kamerové systémy v praxi. Praktická právnická příručka. Praha : Linde, a. s. 2011, 240 s., ISBN 978-80-7201-850-5
- BARTÍK V. – JANEČKOVÁ E.: Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem. Olomouc : ANAG 2010, 384 s., ISBN 978-80-7263-613-6
- BATTJES, H.: European Asylum Law and International Law. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers 2006, 688 s., ISBN 90-04-15087-0
- BĚLINA, M. a kolektiv: Pracovní právo. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha : C. H. Beck 2004, 475 s., ISBN 80-7179-853-3
- BĚLOHLÁVEK, A. – ROZEHNALOVÁ, N. – ČERNÝ, F. (eds.): Czech Yearbook of International Law, Volume V. New York : Juris Publishing, Inc. 2014, 450 s., ISBN: 978-1-57823-344-1
- BILOTTI, D.: Approci critici al pluralismo confesionale. Cosenza : Editore Pellegrini 2013, 154 s., ISBN 978-88-6822-112-6
- BLAHOŽ, J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva. Praha : ASPI 2005, 260 s., ISBN 80-7357-073-4
- BOBEK, M. – BOUČKOVÁ, P. – KHÜHN, Z. (eds.): Rovnost a diskriminace. Praha : C. H. Beck 2007, 471 s., ISBN 978-80-7179-584-1
- BOGUSZAK, J. – GERLOCH A. – HOLLÄNDER, P. – KLABOUCH, J. – PAVLÍČEK, V. – POMAHAČ, R. – ŠAMALÍK, F.: Právní principy. Praha : Kolokvium 1999, 231 s., ISBN 80-901064-5-5
- BOUČKOVÁ, P.: Rovnost a sociální práva. Praha : Nakladatelství Auditorium s. r. o. 2009 198 s., ISBN 978-80-8728-402-5
- BRÖSTL, A. a kolektiv: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2010, 461 s., ISBN 978-80-7380-248-6
- Clara pacta – boni amici. Zmluvné vzťahy medzi štátom a cirkvami. Šmid, M. – Moravčíková, M. (eds.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví 2009, 607 s., ISBN 978-80-89096-38-1
- CLAYTON, R. – TOMLINSON, H.: Privacy and Freedom of Expression. Second Edition. Oxford : Oxford University Press 2010, 408 s., ISBN 9780199579730
- ČAPEK, J.: Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základných svobod. I. část – Úmluva. Praha : Linde Praha, a. s. 2010, 887 s., ISBN 978-80-7201-789-4
- ČAPEK, J.: Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základných svobod. II. část – protokoly. Praha : Linde Praha, a. s. 2010, 187 s., ISBN 978-80-7201-804-8
- ČEPLÍKOVÁ, M.: Konfesné právo v Slovenskej republike. Vybrané kapitoly z histórie a súčasnosť. Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví 2011, 279 s., ISBN 978-80-89096-54-1
- ČERVENÝ, Z. – ŠLAUF, V. – TAUBER, M.: Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů. 17. aktualizované vydání. Praha : Linde Praha, a. s. 2011, 457 s., ISBN 978-80-7201-830-7
- ČIČ, M. a kolektiv: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej 1997, 598 s., ISBN 80-7090-444-5
- ČIČ, M. a kolektiv: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012, 827 s., ISBN 978-80-89447-93-0

- DALOMBA, S.: The right to seek refugee status in the European Union. Mortsel : Intersentia nv 2004, 325 s., ISBN 9050953492
- DANČÁK, B. – ŠIMÍČEK, V.: Bezpečnosť Českej republiky. Právni aspekty situace po 11. září 2001. Brno : Mezinárodní politologický ústav MU 2002, 290 s., ISBN 80-210-3009-7
- DAVID, L – BÍLKOVÁ, J. – PODIVÍNOVÁ, M.: Přehled judikatury, Soudní ochrana člena spolku, církve a politické strany. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2011, 164 s., ISBN 978-80-7357-715-5
- DAVID, L.: Na hranicích práva. Soudcovské eseje. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2012, 192 s., ISBN 978-80-87576-37-3
- DAVID, R. – JAUFFRET-SPINOSI, E.: Les grandes systemes de droit conterporains. Paris : Dalloz 1988, 734 s., ISBN 2247009026
- DEAK, D.: Retroactivity and tax legislation – Hungary report, EATLP 2010. Dostupné na <http://www.eatlp.org/uploads/public/Hungary%20Retroactive%20tax%20legislation%20EATLP%202010.pdf>
- DEMEK, P.: Právo sociálneho zabezpečenia (Všeobecná časť). Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Košice 2009, 184 s., ISBN 978-80-7097-744-6
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. 3. vydanie, Šamorín : Heuréka 2012, 1 620 s., ISBN 80-89122-73-8
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín : Heuréka 2007, 1 197 s., ISBN 80-89122-38-8
- DWORKIN, R. A.: Matter of Principle. Oxford : Oxford University Press 1985, 448 s., ISBN 0-19-825574-8
- EMILIANIDES, A., C. (ed.): Welfare of the Child and Beliefs of the Parents. Blood Transfusion, Religious Education and Custody. Nicosia : University of Nicosia Press 2010, 205 s., ISBN 978-9963-634-82-8
- ESLP – Manuál o ľudských právach a životnom prostredí zverejnené na www.wold.justice.sk/dwn/h03/hrenvman.rtf
- EVANS, C.: Freedom of Religion under the European Court on Human Rights. Oxford : Oxford University Press 2001, 222 s., ISBN 978-0199243648
- FILIP, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno : Masarykova univerzita 1997, 367 s., ISBN 80-210-1569-1
- Finančnoprávne epištoly. Medzinárodný finančnoprávny zborník k nedožitým 80. narodeninám Prof. JUDr. Jordána Giráška, DrSc. Bratislava : Epos 2005, 369 s., ISBN 80-8057-625-4
- FORGES DE, J. – M.: Droit Administratif. Paris: Presses Universitaire de France 2002, 391 s., ISBN 2-13-052452-4
- GAJDOŠOVÁ, M.: Združenia a právo slobodne sa združovať. Bratislava : C. H. Beck 2013, 216 s., ISBN 9788089603084
- GALVAS, M. – HORECKÝ, J. – KOMENDOVÁ, J. – STRÁNSKÝ, J.: Stávka a právo na stávku ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS, IURIDICA No 435. Brno : Masarykova univerzita 2012, 143 s., ISBN 978-80-210-6036-4
- GALVAS, M. a kolektiv: Pracovní právo. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Brno : Právnická fakulta MU, Doplněk 2004, 671 s., ISBN 80-210-3558-7

- GEARTY, C.: Civil Liberties. Clarendon Law Series. Oxford : Oxford University Press 2007, 240 s., ISBN 9780199283002
- GERLOCH, A.: Teorie práva. 3. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, 343 s., ISBN 80-86473-85-6
- GRAHL – MADSEN, A.: The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy. Hague : Kluwer Law International 2001, 463 s., ISBN 90-411-1493-9
- GRIBNAU, H. – PAUWELS, M.: Retroactivity of Tax Legislation, General report, EATLP 2010. Dostupné na: <http://www.eatlp.org/uploads/public/General%20Report%20Retroactivity%20EATLP%202010%20%5BDraft%5D%20April%202010.PDF>
- HANDRLICA, J.: Ochranná a bezpečnostní pásma. Praha : C. H. Beck 2014, 200 s., ISBN 978-80-7400-532-9
- HANZELOVÁ, E. – LACKO, M.: Obligatornosť a fakultatívnosť pri poskytovaní aktívnych opatrení na trhu práce: Záverečná správa z VÚ č. 2164. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava 2013. Dostupné na http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2013/Hanzeova/2164_zaverecna.pdf
- HENDRYCH, D. a kolektiv: Správni právo. Obecná časť. 6. vydanie. Praha : C. H. Beck 2006, 822 s., ISBN 80-7179-442-2
- HENDRYCH, D. a kolektiv: Správni právo. Obecná časť. 8. vydání. Praha : C. H. Beck 2012, 832 s., ISBN 978-80-7179-254-3
- Hodnotový systém práva a náboženstva v medzikultúrnej perspektíve. Krošlák, D. – Moravčíková, M. (eds.) Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2013, 334 s., ISBN 978-80-87576-98-4
- HOETZEL, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich 1931
- HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecné státovédy. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, 364 s., ISBN 978-80-7380-178-6
- HONUSKOVÁ, V.: Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu. Prameny a nové proudy právní vědy No. 48, Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2011, 268 s., ISBN 978-80-87146-45-3
- HORVÁTH, E.: Judikatura vo veciach súdnych poplatkov. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, 242 s., ISBN 978-80-8078-520-8
- HORVÁTH, E.: Zákon o súdnych poplatkoch – komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer 2014, 265 s., ISBN 978-80-8168-044-1
- HRDINA, A. I.: Náboženská svoboda v právu České republiky. Praha : Eurolex Bohemia 2004, 265 s., ISBN 80-86432-67-X
- HROCH, M.: V národním zájmu. Praha : NLN 1999, 200 s., ISBN 80-7106-298-7
<http://www.eatlp.org/uploads/public/Hungary%20Retroactive%20tax%20legislation%20EATLP%202010.pdf>
- IKRÉNYI, P. – TKÁČ, J. – IKRÉNYI, I. – VOKÁLOVÁ, D. – BAKO, M.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2015, 475 s., ISBN 978-80-8168-228-5
- INOVECKÁ, D. – ZELENAYOVÁ, M.: Petície a sťažnosti. Komentár. Šamorín : Heuréka, 1998, 174 s., ISBN 80-967653-5-3

- International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XIII/1. Business and Private Organizations. Chapter 8, Conard, A. – Vagts, D. (ed.). Tübingen : Mohr Siebeck Verlag 2002, 778 s., ISBN 978-3-16-148606-7
- JANKŮV, J.: Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv. Bratislava : IURA EDITION, s. r. o. 2006, 358 s., ISBN 80-8078-096-X
- JANKŮV, J.: Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, 316 s., ISBN 978-80-7380-210-3
- JELÍNEK, J. a kolektiv: Trestní právo procesní. 2. aktualizované vydání. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o., 2011, 816 s., ISBN 9788087212929
- JELLINEK, G.: Všeobecná státověda. Praha : J. Laicher 1906, 866 s.
- JEMELKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha : C. H. Beck 2013, 848 s., ISBN 978-80-7400-484-1
- Juridizácia ľudských práv v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Svák, J. – Erdősová, A. (zost.). Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Bratislava 2015, 116 s., ISBN 978-80-89453-11-5
- KLÍMA, K. a kolektiv: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2005, 1 019 s., ISBN 80-86898-44-X
- KLÍMA, K. a kolektiv: Státověda. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2006, 415 s., ISBN 80-86898-98-9
- KLÍMA, K. a kolektiv: Odpovědnost veřejné moci. Praha : Metropolitan University Prague Press 2013, 535 s., ISBN 978-80-86855-94-3
- KLÍMA, K. a kolektiv: Státověda. 2. rozšířené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2011, 431 s., ISBN 978-80-7380-296-7
- KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck 2012, 1 660 s., ISBN 978-80-7400-365-3
- KOLEKTIV: Obec – postavení, správa, činnost. Praha : ISV 1996, 387 s., ISBN 8085866196
- Konvergenzie a divergenzie v slovenských a českých štátno-cirkevných vzťahoch – dvadsať rokov od vzniku samostatnej Českej republiky a Slovenskej republiky. Šmid, M. – Moravčíková, M. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2014, 153 s., ISBN 978-80-8082-766-3
- KORBEL, F.: Přehled judikatury vo věcech práva na informace. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2013, 424 s., ISBN 978-80-7478-022-6
- KOŠIČIAROVÁ, S. a kolektiv: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina : Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, 680 s., ISBN 978-80-89363-13-1 (SK), ISBN 978-80-7380-143-4 (CZ)
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2015, 378 s., ISBN 978-80-7380-578-4
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka 2015, 280 s., ISBN 978-80-8173-006-1

- KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka 2013, 360 s., ISBN 978-80-89122-85-1
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2014, 243 s., ISBN 978-83-7490-790-3
- KRATOCHVIL, J.: Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a mezinárodním paktu o občanských a politických právech. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2010, 224 s., ISBN 978-80-87146-38-5
- KŘÍŽ, J.: Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář. Praha : C. H.Beck 2011, 366 s., 978-80-7400-362-2
- KUČEROVÁ, A.: Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář. Praha : C. H. Beck 2012, 536 s., ISBN 978-80-7179-226-0
- KUČEROVÁ, H. – HORZINKOVÁ, E.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2009, 292 s., ISBN 978-80-87212-94-3
- LACKO, M.: Hmotné zabezpečenie v starobe. Bratislava : Sprint dva 2011, 120 s., ISBN 978-80-89393-65-7
- LAŠTOVKA, K.: Československé správní právo. Část zvláštní. Praha 1936, 377 s.
- LERNER, N.: Religion, Secular Beliefs and Human Rights. 25 Years after the 1981 Declaration. Leiden, Boston : Martinus Nijhoff Publishers 2006, 228 s., ISBN 90-04-15209-1
- LINDHOLM, T. – DURHAM, C. W., et al.: Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers 2004, 1 017 s., ISBN 90-04-13783-1
- LISICKA, H. – LISOWSKA, A.: Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygnięcia. Wrocław : Wydawnictwo prawa ochrony środowiska 2012, 190 s., ISBN 978-83-60644-10-2
- Ľudské práva a právny status na prelome tisícročí. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v Piešťanoch 27. – 29. apríla 1999. Bratislava: VEDA Vydavateľstvo SAV 1999, 359 s., ISBN 80-224-0624-4
- Ľudské práva na prahu tretieho tisícročia : vedecké podujatie k 50. výročiu založenia Rady Európy a k Medzinárodnému dňu ľudských práv. 9. – 10. december 1999 Modra-Harmónia (zost. Barancová, H. – Krsková, A.). Bratislava : IURA EDITION, spol. s. r. o. c2000, 160 s., ISBN 80-88715-14-8
- MACEJKOVÁ, I. – BABJÁK, M. – MOZEŠOVÁ, Z.: Výber právnych viet z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky 2001 – 2010. Bratislava : Eurounion 2011, 448 s., ISBN 978-80-89374-16-8
- MACKOVÁ, Z.: a kolektív.: Základy práva sociálneho zabezpečenia. Bratislava: Prosperity 2001, 300 s., ISBN 80-968219-3-8
- MACKOVÁ, Z.: Právo na odmenu za vykonanú prácu a ľudskú dôstojnosť. Dostupné na http://www.pp.sk/1547/Pravo-na-odmenu-za-vykonanu-pracu-a-ludsku-dostojnost_50425.aspx
- MADLEŇÁKOVÁ, L.: Výhrada svědomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Praha : Linde, a. s. 2010, 183 s., ISBN 978-80-7201-805-5

- MACHAJOVÁ, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. 3. aktualizované vydanie. Žilina : Bratislavská vysoká škola práva a Eurokódex, Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2009, 512 s., ISBN 978-80-89447-05-3
- MACHAJOVÁ, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava : Eurokódex, s. r. o. 2010, 688 s., ISBN 978-80-89447-27-5
- MATES, P. – NEUWIRT, K.: Právní úprava ochrany osobních údajů v ČR. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Vybrané předpisy Evropských společenství. Poznámkové vydání se zpracovanou důvodovou zprávou. Praha : IFEC 2000, 116 s. ISBN 80-86412-02-4
- MATES, P. – SEVERA, J.: Odpovědnost za výkon veřejné moci. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2014, 176 s., ISBN 978-80-7502-021-5
- MATES, P. – SMEJKAL, V.: E-government v České republice. Právní a technologické aspekty. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2012, 456 s., ISBN 978-80-87576-36-6
- MATES, P. – ŠKODA, J. – VAVERA, F.: Veřejné sbory. Praha : Wolters Kluwer ČR 2011, 384 s., ISBN 978-80-7357-572-4
- MATES, P.: Ochrana soukromí ve správním právu. Praha : Linde, a. s. 2006, 313 s., ISBN 80-7201-589-3
- MATES, P.: Správní uvážení. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2013, 120 s., ISBN 978-80-7380-424-4
- MATOUŠOVÁ, M. – HEJLÍK, L.: Osobní údaje a jejich ochrana. Praha : ASPI 2003, 415 s., ISBN 80-86395-50-2
- McGRAW-HILL: Encyclopedia of electronics and computers. New York : McGraw-Hill, 1997, ISBN 978-0070578371
- Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty subjektivity osobitných subjektov medzinárodného práva a cirkví a náboženských spoločností. Šmid, M. – Moravčíková, M. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2013, 269 s., ISBN 978-80-8082-737-3
- MERKL, A.: Obecné právo správní. Praha-Brno Orbis 1931, 184 s.
- MOLEK, P.: Politická práva. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2014, 616 s., ISBN 978-80-7478-502-3
- MORANGE, J.: Droit de l'homme et libertés publiques. 2e édition revue et augmentée. Paris: Presses Universitaire de France, 1989, 402 s., ISBN 2-13-042775-8
- Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám. Vanduchová, M. – Hořák, J. (eds.) Praha : C. H. Beck 2011, 568 s., ISBN 978-80-7400-388-2
- Náboženské vyznanie rodičov a najlepší záujem dieťaťa. Moravčíková, M. (ed.) Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2013, 176 s., ISBN 978-80-7502-010-9
- NOVOTNÝ, O. – VANDUCHOVÁ, M. – ŠÁMAL, P. a kolektív: Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010, 584 s., ISBN 978-80-7357-509-0
- OLŠOVSKÁ, A. – TOMAN, J. – ŠVEC, M. – SCHUSZTEKOVÁ, S. – BULLA, M.: Kolektivne pracovné právo. Bratislava : Nadácia Friedricha Eberta, zastúpenie v SR, Bratislava 2014, 374 s., ISBN 978-80-89149-37-7, ISBN 978-80-89149-38-4

- PAULIČKOVÁ, A – BAKEŠ, M. a kolektív: Finančné právo na Slovensku a v Čechách. Bratislava : Eurounion 2007, 334 s., ISBN 978-80-88984-99-3
- PAVLÍČEK, V.: Ústavní právo a státověda II. díl Ústavní právo České republiky. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2011, 1 119 s., ISBN 978-80-87212-90-5
- PEERS, S. – WARD, A. (eds): The EU Charter of Fundamental Rights. Oxford : Hart Publishing 2004, 388 s., ISBN 9781841134499
- PEERS, S. & ROGERS, N. (eds): EU Immigration and Asylum Law – Text and Commentary. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic 2006, 590 s. ISBN 9789004222236
- PIKNA, B.: Evropská unie: vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem). Praha : Linde, a. s. 2002, 470 s., ISBN 80-7201-383-1
- PIKNA, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce). Praha : Linde, a. s. 2006, 479 s., ISBN 80-7201-619-9
- PIROŠÍKOVÁ, M. – SIMAN, M. – BÁLINTOVÁ, M. – JANČO, M. – MOKRÁ, L.: Lidské práva. Vybrané rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a súdov Európskych spoločenstiev. Bratislava : EUROIURIS – Európske právne centrum, o. z. 2009, 476 s., ISBN 978-80-89406-01-2
- PIROŠÍKOVÁ, M.: Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava : EUROIURIS – Európske právne centrum, o. z. 2008, 570 s., ISBN 978-80-969554-5-9
- Pocta Dagmar Císařové k 75. narozeninám. Fenyk, J. (ed.) Praha : LexisNexis, 2007, 166 s., ISBN 80-86920-25-9
- Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Musil, J. – Vanduchová, M. (eds.) Praha : Kodex Bohemia, 1998, 349 s., ISBN 80-85963-68-X
- Pocta Petru Trösterovi k 70. narozeninám. Praha : ASPI-Wolters Kluwer 2009, s. 436, ISBN 978-80-7357-418-5
- POMAHAČ, R. – HANDRLICA, J. – KRYSKA, D. – PÍTROVÁ, L. – PRÁŠKOVÁ, H. – STAŠA, J. – SVOBODA, P.: Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe). Praha : Univerzita Karlova v Praze Právnická fakulta 2013, 184 s., ISBN 978-80-87146-92-7
- POŠVÁŘ, J.: Správní trestní právo a řízení v Judikatuře Nejvyššího správního soudu. Praha : 1937, 168 s.
- POTĚŠIL, L. – BRUS, M. – HLOUCH, L. – RIGEL, F. – ŠIMÍČEK, V.: Soudní řád správní. Komentář. Praha : Nakladatelství Leges, s. r. o. 2014, 1 151 s., ISBN 978-80-7502-024-6
- POTZ, R. – SCHINKELE, B. – WIESHAIDER, W. (Hrsg.): Schächten. Religionsfreiheit und Tierschutz. Freistadt, Egling : Plochl, Kovar 2001, 271 s., ISBN 1608-8158
- PRAKASH SINHA, S.: Asylum and International Law. Hague : Springer 1971, 378 s., ISBN 978-94-011-8200-3
- Prameny a nové proudy právní vědy No. 48. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2011, 268 s., ISBN 9788087146453
- PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck 2013, 448 s., ISBN 978-80-7400-456-8
- Právna ochrana slobody svedomia. Moravčíková, M. – Križan, V. (eds.) Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave 2013, 174 s., ISBN 978-80-8082-749-6

- Právní postavení náboženských menšin. Scheu, H. CH. – Kříž, J. – Děkanovská, K. (eds.) Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2013, 138 s., ISBN 978-8087146-82-8
- Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe. Filo, M. (ed.) Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2015, 166 s., ISBN 978-83-7490-846-7
- Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí. Sborník z konference. Damohorský, M. (Edit.) KRMAP – Rýchory 2000, Pf UK Praha 2000, 172 s. , ISBN 80-85889-37-4
- Proof Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Law. Noll, G. (ed.) Leiden : Brill Nijhoff 2005, 238 s., ISBN 9789004140653
- PRŮCHA, P.: Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha : Doplněk 2012, 428 s., ISBN 978-80-7239-281-0
- PRŮCHA, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013. Praha : Leges, s. r. o. 2012, 464 s., ISBN 978-80-87576-35-9
- PRŮCHOVÁ, I. – HANÁK, J. a kolektiv: Voda v právních vztazích. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, č. 481. Brno : Masarykova univerzita. Právnická fakulta 2014, 238 s., ISBN 978-80-210-7155-1
- Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie České republiky v Praze 2014, 270 s., ISBN 978-80-7251-408-3
- Racionalizácia verejnej správy. Bratislava : Akadémia policajného zboru 2014, 242 s., ISBN 978-80-8054-605-2
- RAWLS, J.: Teorie spravedlnosti. Praha : Victoria Publishing, 1995, 361 s., ISBN 80-85605-89-9
- REPÍK, B.: Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha : Orac 2002, 263 s., ISBN 80-86199-57-6
- REPÍK, B.: Lidské práva v soudnom konaní. Bratislava : MANZ 1999, 256 s., ISBN 80-85719-24-X.
- ROBBERS, G. (ed.): Stát a církve v zemích EU. Praha : Academia 2001, 367 s., ISBN 80-200-0967-1
- ROBBERS, G. (ed.): State and Church in the European Union. Baden-Baden : Nomos 2005, 589 s., ISBN 3-8329-1311-4
- ROBBERS, G.: Gerechtigkeit als Rechtsprinzip. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1980, 205 s., ISBN 3-789-0529-0
- Ročenka Ústavu pre vzťahy štátu a cirkví 2004. Moravčíková, M. – Valová, E. (eds.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví 2005, 198 s., ISBN 80-89096-20-4
- Rozhodovacia činnosť národných, medzinárodných a európskych súdov. Švecová, A. – Maslen, M. (eds.) Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2015, 335 s., ISBN 978-80-8082-832-5
- RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: Judikatura vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2014, 358 s., ISBN 978-80-8168-096-0

- Sborník Politika, právo, ekonomika a společnost – současnost a vize do roku 2025. Kunovice : Evropský polytechnický institut 2008, s. 159, ISBN 978-80-7314-144-8
- Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie České republiky v Praze 2014, 270 s., ISBN 978-80-7251-408-3
- SCHANDA, B. (ed.): The Mutual Roles of Religion and State in Europe. Trier : European Consortium for Church and State Research 2014, 331 s., ISBN 978-3-9814926-2-0
- SIDAK, M. – DURAIČINSKÁ, M. a kolektiv: Finančné právo. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck 2014, 528 s., ISBN 978-80-89603-22-0
- SIDAK, M. – DURAIČINSKÁ, M. a kolektiv: Finančné právo. Bratislava : C. H. Beck 2012, 480 s., ISBN 978-80-89603-04-6
- SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, 935 s., ISBN 978-80-7179-869-9
- SLÁDEČEK, V. – TOMOSZKOVÁ, V. a kolektiv: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010, 257 s., ISBN 978-80-7357-518-2
- Slovník veřejného práva československého. Svazek III. Praha : Eurolex Bohemia (reprint) 2000, 960 s., ISBN 80-902752-7-3
- SOLNAŘ, V. – FENYK, J. – CÍSAŘOVÁ, D. – VANDUCHOVÁ, M.: Systém českého trestního práva. Praha : Novatrix 2009, 283 s., ISBN 978-80-254-4033-9
- SREBALOVÁ, M.: Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PRAF UK 2008, 120 s., ISBN 978-80-7160-268-2
- Stretnutie finančných právníkov. Zborník. Zost. Galajdová, J. – Suja, M. Liptovský Ján : Tlačiareň MV SR 2007, 198 s., ISBN 978-80-8054-410-2
- SUDRE, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno : Doplněk 1997, 364 s., ISBN 80-210-1485-7
- SVÁK, J. – CIBULKA, E.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 4. Vydanie. Bratislava : Eurokódex 2009, 1 072 s., ISBN 978-80-89447-06-0
- SVÁK, J. a kolektiv: Rozsudky Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, 1 198 s., ISBN 80-88931-52-5
- SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, 1 116 s., ISBN 80-88931-51-7
- SVÁK, J.: Ústavné právo Slovenskej republiky. 5. vydanie. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2008, 478 s., ISBN 978-80-8054-455-3
- SVOBODA P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde, a. s. 2007, 359 s., ISBN 80-7201-676-1
- ŠÁMAL, P. – MUSIL, J. – KUČHTA, J. a kolektiv: Trestní právo procesní. 4. přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 1 053 s., ISBN 978-80-7400-496-4
- ŠÁMAL, P. a kolektiv: Trestní řád. Komentář. I. díl. 6. vydání. Praha : C. H. Beck 2008, 3 014 s., ISBN 978-80-7400-043-0
- ŠKULTÉTY, P. – ANDOROVÁ, P. – TÓTH, J.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka 2012, 261 s., ISBN 978-80-89122-78-3

- ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. a kolektív: Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck 2009, 955 s., ISBN 978-80-7400-159-8
- ŠTURMA, P.: Pojem a teorie lidských práv. (Studie lidských práv). Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2013, s. 120, ISBN 978-80-87146-77-4
- ŠUSTEK, P. – HOLČAPEK, T.: Informovaný souhlas. Teorie a praxe informovaného souhlasu ve zdravotnictví. Praha : ASPI 2007, 385 s., ISBN 978-80-7357-268-6
- ŠUTAJ, Š. a kolektív: Národnostná politika na Slovensku po roku 1989. Prešov : Univerzum, 2005, s. 227, ISBN 80-89046-30-4
- TELEC, I.: Spolkové právo. Praha : C. H. Beck 1998, 254 s., ISBN 80-7179-194-6
- Teoretické úvahy o práve 8. : zborník z vedeckej konferencie doktorandov a školiteľov. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2012. Dostupné na <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--de/index.htm>
- The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, 537 s., ISBN 92-871-3124-4
- THOMAS, D. C.: Helsinský efekt: mezinárodní zásady, lidská práva a zánik komunismu. Praha : Academia 2007, 322 s., ISBN 978-80-200-1506-8
- THURONYI, V.: Comparative Tax Law. The Hague : Kluwer Law International 2003, 392 s., ISBN 90-411-9923-3
- TÓTHOVÁ, K.: Štátna správa, samospráva, občan (vzájomné práva a povinnosti pri rozhodovaní). Bratislava : Práca 1991, 96 s., ISBN 80-7094-157-X
- TRYZNA, J.: Právni principy a právní argumentace k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva. Praha : Auditorium 2010, 332 s., ISBN 9788087284018
- VANDUCHOVÁ, M. – HOŘÁK, J. (eds.): Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám. Praha: C. H. Beck 2011, 568 s., ISBN 978-80-7400-388-2
- VANGELI, B.: Zákon o Policii České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck 2009, 442 s., ISBN 978-80-7400-142-0
- VANÍČEK, Z. – MATES, P. – NIELSEN, T.: Zákon o elektronických komunikacích. Praha : Linde, a. s. 2014, 560 s., ISBN 978-80-7201-944-1
- VEČEŘA, M.: Spravedlnost v právu. Brno : Masarykova univerzita Brno 1997. Acta Universitatis Brunensis Iuridica ; No 191, 182 s., ISBN 80-210-1644-2
- Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd. Maslen, M. (ed.). Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, 207 s., ISBN 978-83-7490-783-5
- VLACHYNSKÝ, K. a kolektív: Finančný výkladový slovník. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, 502 s., ISBN 978-80-8078-469-0
- Vnútroštátne súdy a európske súdy: spojené alebo paralelné svety? Procházka, R. (ed.). Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2010, 135 s., ISBN 9788073803070
- Výhrada vo svedomí/Conscientious Objection. Moravčíková, M. (ed.) Bratislava : Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, 2007, 719 s., ISBN 80-89096-28-X
- WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kolektív: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR 2012, 931 s., ISBN 978-80-7357-750-6

- WEYR, F.: Československé právo ústavní. Praha : Melantrich 1937
- WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok : VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, 296 s., ISBN 978-80-970686-4-6
- WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds.): Sociální práva. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o. 2011, 160 s., ISBN 987-80-87576-02-1
- WINTR, J.: Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního. Praha : Eurolex Bohemia, a. s. 2006, 249 s., ISBN 80-86861-75-9
- WINTR, J.: Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva. Praha : Karolinum 2006, 278 s., ISBN 80-246-1246-1
- ZAYAS DE, A.: Human rights and refugees, UNHCR : UN Treaty Based mechanisms and Refugee Issues, 2001

