

Martina Gajdošová, Soňa Košičiarová (eds.)

ZDRUŽENIA OSÔB

AKO PRVOK DEMOKRACIE

A SLOBODA ZDRUŽOVANIA



TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA



Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie, ktorá sa uskutočnila 26. novembra 2019 v Trnave v rámci projektu VEGA č. 1/0172/17, 2017 – 2019, „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejno-právnych vzťahoch a súkromnoprávných vzťahoch, Gajdošová Martina, doc. JUDr. Mgr., PhD., Právnická fakulta TVU“.

Recenzenti:

prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc.
doc. Mgr. Marek Káčer, PhD.

Martina Gajdošová – Soňa Košičiarová (eds.)

**ZDRUŽENIA OSÔB
AKO PRVOK DEMOKRACIE
A SLOBODA ZDRUŽOVANIA**



TRNAVA 2019

© Martina Gajdošová, Soňa Košičiarová (eds.), 2019

ISBN 978-80-568-0311-0
ISBN 978-80-568-0310-3 (on-line)

OBSAH

Predhovor	7
Volebná koalícia ako osobitné združenie právnických osôb v právnom poriadku Slovenskej republiky Electoral alliance as specific form of association of legal entities in legal order of Slovak republic <i>Ladislav Orosz</i>	9
Verejnoprávne aspekty registrácie združení podľa zákona č. 83/1990 Zb. Public law aspects of civic associations registration according to Act No. 83/1990 Coll. <i>Soňa Košičiarová</i>	31
Združovanie vysokých škôl ako nový fenomén synergie vo vzdelávaní a vede Association of universities as a new phenomenon of synergy in education and science <i>Marek Šmid</i>	50
Združovanie v cirkvách a náboženských spoločnostiach v modernom demokratickom a právnom štáte Associations in Churches and Religious Societies in a Modern Democratic and Rule of Law State <i>Michaela Moravčíková</i>	58
Procesnoprávne aspekty obrany člena občianskeho združenia voči rozhodnutiam občianskeho združenia Procesual aspects of legal protection of civic persons against the civic association's decisions <i>Jaroslav Čollák</i>	72

Vplyv nového zákona o športe (440/2015 Z. z.) a jeho noviel na rozvoj demokracie v slovenských športových spolkoch: deklarované zámery, dosiahnuté výsledky a možné inšpirácie i varovania pre ostatné súčasti tretieho sektora a občianskej spoločnosti	
Impact of the new act on sports (440/2015 coll.) and its amendments to the development of democracy in Slovak sports associations: declared objectives, achieved results and possible inspirations and also warnings for the other parts of the third sector and civil society	
<i>Ladislav Križan</i>	94
Ústavné princípy združovacieho práva a význam participácie verejnosti	
Constitutional Principles of Freedom of Association and Relevance of Participation of the Public	
<i>Jana Vallová</i>	135
Členstvo v Súdnej rade SR	
Membership in the Judicial Council	
<i>Vladimír Timko</i>	144
Združenia a disciplinárna zodpovednosť	
Associations and the Disciplinary Responsibility	
<i>Martina Gajdošová</i>	161
Program konferencie	185
Vedecký a organizačný výbor konferencie	187

PREDHOVOR

Publikácia „Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania“, obsahuje prihlásené referáty z medzinárodnej vedeckej konferencie uskutočnenej dňa 26. novembra 2019, v rámci Mesiaca vedy a techniky v Trnave. Konferenciu organizovala Katedra teórie práva a ústavného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Išlo o plánované vedecké podujatie v rámci projektu VEGA č. 1/0172/17, 2017-2019, „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávnych vzťahoch a súkromnoprávných vzťahoch“, ktorého vedúcou je doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

Sloboda združovania tvorí jeden z dôležitých predpokladov i záruk demokratického a právneho štátu. V roku 2019 si pripomíname 30 rokov od výrazných celospoločenských zmien, ktoré predznamenal aj náš ďalší štátoprávny vývoj.

Z historických skúseností je zrejmé, že sloboda združovania je najväčmi prepojená s celkovou architektúrou štátu, podmieňuje i ovplyvňuje formu štátu, predovšetkým formu vlády a štátny režim, ale aj štátne zriadenie. Cítili to mocenské štruktúry už v polovici 19. storočia a preto osobitne citlivo pristupovali ku vznikajúcim i jestvujúcim politickým skupinám či stranám a vôbec k združovaniu. Napokon jasné kontúry vzťahu štát a sloboda združovania vidíme v každej etape nášho štátoprávneho vývoja. Pohľad štátu na slobodu združovania je preto dôležitým barometrom nielen vývoja spoločnosti, ale aj vývoja medzinárodnopolitickej situácie.

Pripomíname si 30 rokov od poslednej významnej spoločenskej premeny, pričom si uvedomujeme, že práve nevyhnutnosť slobodného a demokratického usporiadania je základnou hodnotou pre štát i spoločnosť. Sloboda združovania sa v tomto kontexte výrazne vyníma, pretože veľké spoločenské zmeny, ktoré sa u nás spustili predovšetkým od polovice novembra 1989, sa dodnes spomínajú vedno s podstatným momentom – 29.11.1989 bol schválený ústavný zákon, ktorým sa z ústavy vypustil čl. 4 a novelizoval čl. 6 – teda opustil sa princíp vedúcej úlohy komunistickej strany a obnovil sa princíp politického pluralizmu (úst. z. č. 135/1989 Zb. z 29.11.1989). Po novele čl. 6 ústavy znel nasledovne – *Národný front je politickým výrazom zväzku národov a národností, sociálnych vrstiev a záujmových skupín. Môžu sa v ňom združovať politické strany, spoločenské a záujmové organizácie.* Už o pár týždňov sa schválil prvý slobodný

zákon o politických stranách (z. č. 15/1990 Zb., z 23.1.1990) a o pár mesiacov prvý slobodný zákon o združovaní (z. č. 83/1990 Zb., z 27.3.1990).

Priestor združení osôb je veľmi široký a rozmanitý, reprezentujú ho občianske združenia a ich organizačné jednotky, politické strany a politické hnutia, odborové organizácie, organizácie zamestnávateľov a ich organizačné jednotky, ale v širšom zmysle aj záujmové združenia právnických osôb, rôzne komory s nepovinným členstvom, organizácie s medzinárodným prvkom, poľovnícke združenia, športové organizácie. Celkom osobitné postavenie predstavujú cirkvi a náboženské spoločnosti a subjekty odvodzujúce od nich svoju právnu subjektivitu.

Účastníci zo Slovenska a z Českej republiky s veľkým záujmom diskutovali o právnych aspektoch slobody združovania v jej domácom, medzinárodnom i európskom právnom rámci. Téma vedeckej konferencie zaujala referujúcich a prispievajúcich z akademického prostredia viacerých právnických fakúlt (Masarykova univerzita Brno, Univerzita Komenského Bratislava, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, Trnavská univerzita) i z Fakulty verejnej správy (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice), zo sféry súdnictva i výkonnej moci (Ústavný súd Českej republiky, Najvyšší súd Českej republiky, Najvyšší súd Slovenskej republiky, Kancelária Verejného ochrancu práv, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky).

Predmetom záujmu účastníkov konferencie sa stala otázka vzájomnej interakcie medzi základnými zásadami slobody združovania či už z pohľadu teórie práva, ústavného práva, občianskeho práva hmotného i procesného a správneho práva hmotného i procesného. Zaujímavou oblasťou bola taktiež téma volebných koalícií ako osobitných združení osôb, nové reflexie registrácie združení, celkom nová téma združovania vysokých škôl, ochrana člena združenia i disciplinárna zodpovednosť v združeniach a stále dynamická téma združovania v rámci športu.

Zborník je výsledkom konfrontácií rôznych názorov na dynamiku vývoja právotvornej a právno-aplikačnej činnosti, ktorá reflektuje a projektuje povahu uskutočňovania a ochrany slobody združovania v domácom, medzinárodnom i európskom právnom rámci, ako aj na koncepciu právnej úpravy právnických osôb v komparatívnom pohľade s okolitými štátmi. Odráža pestrosť jej právnych aspektov, podnecuje odbornú debatu v akademickej sfére a prináša nové impulzy pre legislatívu a aplikačnú prax.

Martina Gajdošová,
zodpovedná riešiteľka projektu

VOLEBNÁ KOALÍCIA AKO OSOBITNÉ ZDRUŽENIE PRÁVNICKÝCH OSÔB V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

ELECTORAL ALLIANCE AS SPECIFIC FORM OF ASSOCIATION OF LEGAL ENTITIES IN LEGAL ORDER OF SLOVAK REPUBLIC

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt: V úvodnej časti príspevku sa autor pokúša o teoretické vymedzenie inštitútu volebnej koalície ako osobitnej formy združovania právnických osôb. Premetom kľúčovej časti príspevku je analýza a hodnotenie vzniku a ďalšieho vývoja právnej regulácie volebných koalícií ako osobitného združenia právnických osôb v právnom poriadku Slovenskej republiky v období rokov 1990 – 2019.

Kľúčové slová: politická strana, volebná koalícia, volebný prah

Abstract: In introductory part of this work the author attempts to theoretically define institute of electoral alliance being specific form of association of legal entities. The subject matter of key part of this work concerns analysis and evaluation of formation and further development of legal regulation of electoral coalitions being specific association of legal entities in legal order of Slovak Republic between years 1990 – 2019.

Key words: political party, electoral alliance, election threshold

Úvodné poznámky

Z vnútornej konštrukcie čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) vyplýva, že v ústavodarca považoval za žiaduce **odlíšiť (základné) právo každého spolu s inými združovať sa „...v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach“** (odsek 1) **od (základného) práva občanov „zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich...“** (odsek 2). Táto konštrukcia sa premietla aj do zákonnej úpravy. Právo každého združovať sa v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach je generálne upravené v zákone č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, ktorý v jednom zo svojich úvodných ustanovení explicitne vymedzuje, na ktoré formy združovania sa nevzťahuje (tzv. negatívny výpočet). K formám združovania, na ktoré sa zákon č. 83/1990 Zb. nevzťahuje, patrí podľa § 1 ods. 3 tohto zákona aj *„...združovanie občanov v politických stranách a politických hnutiach“*.

Zákonná úprava základného práva zakladať politické strany a politické hnutia (ďalej aj „politické strany“) a združovať sa v nich, ktoré je garantované v čl. 29 ods. 2 ústavy, je vo všeobecnej podobe predmetom zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o politických stranách“), pričom úprava niektorých čiastkových prvkov tohto základného práva je obsiahnutá v osobitných zákonoch, z ktorých za najvýznamnejší možno považovať zákon č. 160/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „volebný zákon“) a zákon č. 161/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o volebnej kampani“), ako aj zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok národnej rady“).¹

Z názvu môjho príspevku vyplýva, že je sústredený nie na združovanie občanov do politických strán a politických hnutí, **ale na združovanie sa politických strán do osobitnej formy združenia, ktoré sa v legislatívnom jazyku spravidla označuje slovným spojením „volebná koalícia“**. Na druhej strane je nespochybniteľné, že združovanie politických strán do volebných koalícií je integrálne spojené so základným právom združovať sa v politických stranách a politických hnutiach, ktoré tvorí jeho ústavný základ.

Problematika združovania sa politických strán podľa mojich poznatkov nebola v domácej ústavno-právnej literatúre predmetom hlbšej analýzy a aj preto považujem za potrebné venovať **sa najprv teoretickým aspektom tejto formy združovania, a to jednak vo všeobecnej rovine** (združovanie sa politických strán) a **jednak v špeciálnej rovine** (združovanie sa politických strán do volebných koalícií). Až následne sa chcem venovať analýze právnej regulácie inštitútu volebnej koalície v Slovenskej republike v jej historicko-právnom kontexte (v období od roku 1990 po súčasnosť) a zhodnoteniu platnej právnej úpravy.

I. Právo politických strán a politických hnutí združovať sa ako Ústavou Slovenskej republiky garantované právo (?)

Z textu čl. 29 ods. 2 ústavy explicitne vyplýva, že **subjektom základného práva zakladať politické strany a politické hnutia sú len občania Sloven-**

¹ Prostredníctvom vyhľadávača ASPI zistíme, že okrem citovaných zákonov sú čiastkové (v zásade marginálne) aspekty výkonu základného práva garantovaného prostredníctvom čl. 29 ods. 2 ústavy obsiahnuté v 76 ďalších platných a účinných zákonoch.

skej republiky.² Z toho by (zjednodušene) mohol vyplynúť záver, že slovenská ústava negarantuje právo politických strán a politických hnutí združovať sa. V prospech tohto záveru možno argumentovať aj tým, že zákon o politických stranách vychádza z toho, že členmi politických strán môžu byť len fyzické osoby³ a navyše neobsahuje žiadne ustanovenia o združovaní politických strán.

Iný záver sa nám však ponúkne vtedy, ak argumentáciu v prospech práva politických strán združovať sa začneme odvíjať od prvej vety čl. 29 ods. 1 ústavy, podľa ktorej „Právo slobodne sa združovať sa zaručuje.“. Podľa môjho názoru ide v citovanej vete nielen o právo združovať sa v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach v zmysle druhej vety čl. 29 ods. 1 ústavy. Zo slova „Každý“ použitého v druhej vete čl. 29 ods. 1 ústavy naopak možno podľa môjho názoru vyvodiť aj záver, že sa vzťahuje nielen na fyzické osoby, ale aj právnické osoby. **Domnievam sa, že prvá veta čl. 29 ods. 1 ústavy garantuje slobodu združovania fyzických osôb a právnických osôb (vrátane politických strán) aj do iných foriem združení**, ako sú tie, ktoré sú explicitne pomenované v druhej vete čl. 29 ods.1 a čl. 29 ods. 2 ústavy. Z lokalizácie čl. 29 ústavy v treťom oddiele druhej hlavy ústavy označenej nadpisom „Politické práva“ by sa zrejme dala vyvodiť reštriktívna interpretácia mnou použitého slovného spojenia „iné formy združenia“ len v tom zmysle, že ide len o také (iné) formy združení, ktoré súvisia s výkonom politických práv a slobôd.

Z doposiaľ uvedenej argumentácie vyplýva (môj) záver, že **Ústava Slovenskej republiky garantuje politickým stranám právo slobodne sa združovať s cieľom vykonávať politické práva**. Z reálnej spoločensko-politickej praxe sú nám známe rôzne formy spolupráce, spolupôsobenia, súčinnosti či zoskupení politických strán, od *ad hoc* spojenia na účely presadenia určitého čiastkového cieľa (napr. dohoda o zorganizovaní protestného zhromaždenia) cez trvalejšie spojenia založené na rôznych typoch politických dohôd, z ktorých

² Predmetom môjho záujmu v tomto príspevku nie je hľadanie odpovede na otázku, či by toto právo nemalo byť garantované širšiemu okruhu fyzických osôb (napr. aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky).

³ Zo zahraničia možno uviesť viacero príkladov o tom, že členmi politických strán môžu byť aj právnické osoby. Štandardne sa pritom poukazuje na Labouristickú stranu v Spojenom kráľovstve. U nás to výslovne predpokladal zákon č. 15/1990 Zb. o politických stranách a politických hnutiach. Žiada sa poukázať najmä na § 8 tohto zákona, ktorý definoval politické hnutia, a to takto: „*Na volebné a iné politické účely môžu vzniknúť politické hnutia (zoskupenia) ako právnické osoby. Môžu sa v nich zoskupovať politické strany i spoločenské organizácie, ako aj občania. Platia o nich primerane ustanovenia tohto zákona.*“ Právni nástupcovia zákona č. 15/1990 Zb. – zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a politických hnutiach a následne zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov však už kolektívne členstvo v politických stranách, resp. politických hnutiach nepoznajú.

za najvýznamnejšie (z politologického hľadiska) možno považovať dohody politických strán o vytvorení vládnej koalície (koaličné zmluvy), príp. dohody opozičných strán o spolupráci v opozícii (opozičné zmluvy) a nepochybne tiež **dohody o spoločnom postupe politických strán do volieb, vyúsťujúce do kreovania volebných koalícií**. V zásade všetky uvedené formy spolupôsobenia politických strán možno podľa môjho názoru zahrnúť pod obsah základného práva združovať sa, pričom ide o také formy združovania, ktorého slobodný výkon slovenská ústava garantuje a môžu byť obmedzené len z dôvodov uvedených v čl. 29 ods. 3 ústavy („...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 iných“). Navyše pri posudzovaní obsahu práva politických strán združovať sa treba vziať do úvahy aj dikciu čl. 2 ods. 3 ústavy („Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá“), keďže politické strany sú primárne subjekty súkromného práva, aj keď s viacerými verejnoprávnymi prvkami.

Väčšina z vyššie spomenutých dohôd o spolupráci či vzájomnej súčinnosti uzavretých medzi politickými stranami má **charakter politických dohôd**, ktorých obsah nemôže verejná moc predurčovať a ani obmedzovať, ale len vtedy, ak by to bolo možné založiť na dôvodoch uvedených v už citovanom čl. 29 ods. 3 ústavy. **Ide teda o mimoprávne dohody politických strán** o takých formách nimi založených „združení“, ktorých podmienky zakladania a ani pôsobenia právom nie sú regulované. V tejto súvislosti si možno položiť otázku, či z čl. 29 ústavy možno vyvodiť aj právo politických strán domáhať sa pozitívnej právnej úpravy ich práva slobodne sa združovať s cieľom vykonávať politické práva, t. j. napr. práva vytvárať volebné koalície. Nejde o vôbec jednoduchú otázku, na ktorú si nedovolím odpovedať jednoznačne o to viac, že odpoveď na ňu neponúka (zatiaľ) ani judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“), ani iného vnútroštátneho súdu. V každom prípade treba prihliadať pri hľadaní odpovede na túto otázku predovšetkým na čl. 31 ústavy, podľa ktorého „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti“. Prihliadajúc na spojenie citovaného čl. 31 ústavy s právami garantovanými prostredníctvom čl. 29 ústavy, ale aj ďalšími politickými právami (najmä volebným právom), by som si v prípade, ak by zákonodarca explicitne zakázal vytváranie volebných koalícií či iných združení politických strán, vedel predstaviť silnú argumentáciu v prospech vyslovenia nesúladu takéhoto zákonného ustanovenia s ústavou, príp. medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Zložitejšia by však bola odpoveď na otázku, v prípade, ak by zákonodarca

nezakazoval vytváranie volebných koalícií, príp. iných foriem združovania politických strán, ale nechal by ich mimo rámca právnej regulácie (úmyselná legislatívna medzera). V takomto prípade by totiž slobodu združovania politických strán zákon *de facto* neobmedzoval, len by rezignoval na ich právnu inštitucionalizáciu. Hypoteticky možno uvažovať aj o vzniku situácie, keď by napr. slovenský parlament zákonom **zrušil už existujúcu právnu reguláciu volebných koalícií** a ponechal by otázku spoločného postupu politických strán do volieb na ich politické (právom neupravené) dohody. Za tejto situácie by prichádzala do úvahy **argumentácia v „prospech“ neústavnosti takejto zmeny platnej právnej úpravy** založená na tvrdení, že ide o zákonnú úpravu, ktorá bez legitímnych dôvodov negatívne zasiahla do slobodnej súťaže politických síl s takou intenzitou, ktorá je z ústavného hľadiska neakceptovateľná.

II. Volebná koalícia ako osobitná forma združenia politických strán (účely, definíčné znaky, štandardný rozsah právnej regulácie)

Volebnú koalíciu možno považovať za štandardný, a v demokratických štátoch značne rozšírený inštitút združovania sa politických strán, ktorý tvorí spravidla integrálnu súčasť volebného práva demokratických štátov. Pri pokuse o pojmové vymedzenie volebnej koalície (v právnom zmysle slova) sa možno väčšinou zhodnúť na tom, že ju charakterizujú nasledujúce definíčné znaky:

- a) ide o právom predvídané a aj právom (rámcovo) regulované združenie politických strán, ktorého vzniku predchádza (politická) dohoda politických strán o ich spoločnom postupe vo voľbách,
- b) predmetom takejto politickej dohody je dohoda o (zostavení a oficiálnom predložení) kreovaní spoločnej kandidátnej listiny, alebo dohoda o navrhnutí a podpore spoločného kandidáta pre voľby a príp. tiež aj dohoda o vedení spoločnej volebnej kampane, vrátane jej financovania a nie zriedka aj dohoda o zásadách povolebnej spolupráce,
- c) k právnej inštitucionalizácii volebnej koalície dochádza predložením a oficiálnou registráciou spoločnej kandidátnej listiny politických strán tvoriacich volebnú koalíciu (ak ide o volebný systém, v rámci ktorého sa predkladajú hromadné kandidátne listiny), alebo kandidátnej listiny (spoločného) kandidáta do volieb podporovaného politickými stranami tvoriacimi volebnú koalíciu (ďalej len „kandidátna listina volebnej koalície“),
- d) právna regulácia vzniku a pôsobenia volebných koalícií je len rámcová, jej súčasť tvoria najmä

- zákonom ustanovené náležitosti kandidátnej listiny volebnej koalície,
- pravidiel zastupovania volebnej koalície v konaní pred volebnými orgánmi,
- zákonom ustanovené podmienky registrácie kandidátnej listiny volebnej koalície,
- podmienky na zisk a pridelovanie mandátu (-ov) kandidátom a kandidátnym listinám volebných koalícií, a príp. tiež
- zásady financovania volebnej kampane volebnej koalície, právne následky zániku volebnej koalície v priebehu volieb alebo po voľbách a pod.

Hlavný (politický) účel sledovaný konštituovaním volebnej koalície spočíva v úsilí politických strán konštituujujúcich volebnú koalíciu zvýšiť si volebný zisk a zároveň je spravidla aj prejavom ich úsilia o povolebnú spoluprácu. Vychádzajúc z hlavného politického účelu konštituovania volebných koalícií možno pomenovať aj **klúčové účely právnej regulácie volebných koalícií**, ktoré spočívajú najmä

- a) vo vytváraní podmienok na konštituovanie pluralitného modelu politických strán,
- b) v podpornom pôsobení na spoluprácu politických strán,
- c) v integračnom pôsobení na systém politických strán a jeho stabilizáciu,
- d) v úsilí obmedziť počet „prepadnutých“ hlasov vo voľbách,
- e) v modelovaní žiaduceho systému politických strán (spravidla ide o systém dvoch dominantných politických strán), nie zriedka smerujúceho k odňatiu reálneho politického vplyvu malým politickým stranám, a tým aj obmedzeniu politického pluralizmu.

Vo volebných systémoch pomerného zastúpenia je **právna regulácia vzniku volebných koalícií integrálne spojená s inštitútom volebného prahu**, t. j. v ustanovení minimálneho počtu hlasov potrebných na zisk mandátov pre jednotlivito kandidujúce politické strany, ako aj spoločne kandidujúce politické strany (volebné koalície). Ak by právna regulácia volebného prahu mala sledovať všeobecný verejný záujem, tak by malo byť výsledkom úsilia zákonodarcu najsť primerané vyváženie dvoch protichodne pôsobiacich cieľov

- cieľa vytvoriť podmienky na pluralitné politické zloženie voleného orgánu (parlamentu), a
- cieľa zabezpečiť funkčnosť budúceho politického zloženia voleného orgánu – parlamentu (zabrániť jeho nadmernej politickej roztrieštenosti).

Tvorba volebného zákonodarstva je objektívne zo všetkých sfér právnej regulácie najviac „postihnutá“ politickou účelovosťou, teda záujmom aktuálne vládnuceho politických strán vytvoriť si podmienky na čo najväčší volebný zisk v budúcich voľbách, čo často vyúsťuje do takej konštrukcie vo-

lebného systému, ktorý nekorešponduje so všeobecným verejným záujmom. **Politická účelovosť sa zvlášť prejavuje pri legislatívnej úprave volebného prahu pre volebné koalície**, keďže prostredníctvom neho možno významnou mierou „modelovať“ počet parlamentných politických strán, taktiež kalkulovať so zvýšením volebného zisku vďaka prerozdeľovaniu hlasov politických subjektov, ktoré neprekročia volebný prah, a v neposlednom rade možno jeho „prekvapivými“ zmenami (bezprostredne pred voľbami) zneprijemniť život politickým protivníkom. Na druhej strane vhodne zvolený volebný prah môže vplývať pozitívne na fungovanie parlamentného modelu vlády, keďže je jedným z právnych prostriedkov pôsobiacich proti neprimeranej politickej roztrieštenosti parlamentu, ktorá sťažuje formovanie akcieschopnej vládnej koalície (vlády).

V legislatívnej praxi recentných štátov sa objavujú **rôzne konštrukčné modely regulácie volebného prahu pre volebné koalície**:

- a) **rovnaký volebný prah** pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu a volebnú koalíciu,
- b) **diferencovaný volebný prah** pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu a volebné koalície, ktorý sa spravidla zvyšuje podľa počtu politických strán tvoriacich volebnú koalíciu,
- c) volebný prah pre volebné koalície, ktorý zodpovedá násobku volebného prahu pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu a počtu politických strán tvoriacich volebnú koalíciu. Ide o tzv. **aditívny volebný prah**.⁴

Aditívny volebný prah má zjavne „protikoaličné“ účinky, keďže neponúka politickým stranám usilujúcim o vytvorenie volebnej koalície žiadne zvýhodnenie pre prekročenie volebného prahu. Normatívne ukotvenie aditívneho volebného prahu vo volebných systémoch, ktoré v minulosti uplatňovali zvýhodnený volebný prah pre volebné presadenie koalície, je spravidla rezultátom záujmu dominantne vládnucej politickej strany sťažiť svojim politickým oponentom účasť vo voľbách a znížiť ich volebné šance. V podstate jediným reálnym efektom vytvorenia volebnej koalície pri tomto modeli regulácie volebného prahu je deklarovanie pripravenosti politických strán tvoriacich volebnú koalíciu úzko spolupracovať v budúcom parlamente (inom volenom orgáne), čo nepochybne môže mať určitý vplyv na volebné výsledky.

⁴ Podrobnejšie k tomu pozri dokument Kompilácia stanovísk a správ Benátskej koalície týkajúcich sa volebných prahov, ktoré znemožňujú politickým stranám dostať sa do parlamentu CDL-PI (2015)022, ako aj ďalšie dokumenty Benátskej komisie, na ktoré sa v citovanom dokumente odkazuje. V slovenskom jazyku dostupné na internete: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDLPI%282015%29022_zbierka+stanovisk+o+volebnych+prahoch_final.pdf/9c47d7b2-6e66-48c1-9ad0-c9462037af21.

Pri všetkých uvedených modeloch právnej regulácie volebného prahu je **dôležitá výška základného volebného prahu pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu**. Podľa analýz Európskej komisie pre demokraciu a právo (ďalej len „Benátska komisia“) je v Európe najviac rozšírený volebný prah na úrovni štyri až päť percent, ktorý sa podľa môjho názoru javí aj ako najvhodnejší na dosiahnutie cieľov korešpondujúcich so všeobecným verejným záujmom. Za v zásade vhodný považuje Benátska komisia volebný prah v rozmedzí od troch do piatich percent, aj keď *„trojpercentný prah je skôr nižší, ale dokonale prijateľný na zabezpečenie širokej spolupráce rôznych politických síl v parlamente“*.⁵ Naopak šesť percent (a vyšší) volebný prah môže viesť k vysokému počtu prepadnutých hlasov.⁶ Benátska komisia *„...pri viacerých príležitostiach naznačila, že volebné prahy nad 5 % považuje za problematické“*.⁷ Z komparatívneho hľadiska je pozoruhodný záver v rezolúcii č. 1547 Parlamentného zhromaždenia Rady Európy z roku 2007, v ktorom sa uvádza, že odporúčanie o trojpercentnom volebnom prahu sa vzťahuje na *„rozvinuté demokracie“*, ale zdá sa *„trochu nízky pre menej rozvinuté demokracie ... v ktorých sa systém politických strán stále len rozvíja“*. V rozvinutých demokraciách je volebný *„... prah od 3 do 5 % pravdepodobne prijateľný s existenciou záruk, predovšetkým pre národnostné menšiny... V nových demokraciách naproti tomu možno uvažovať o vyšších hodnotách, ktoré by pomohli vytvoriť jednoduchý a efektívny systém politických strán s rovnakými nápravami a zárukami, bez prekročenia hranice 10 %, ktorá je už pomerne vysoká“*.⁸

Rovnaký volebný prah pre jednotlivu kandidujúce politické strany a volebné koalície je síce najvhodnejší pre politické strany usilujúce o vytvorenie volebnej koalície (spravidla ide o menšie politické strany), ale jeho efektom môže byť mimoriadne vysoká politická roztrieštenosť parlamentu, ktorá ohrozuje jeho funkčnosť. **Diferencované volebné prahy**, ktoré boli *„vymyslené“* v procese premeny stredoeurópskych a východoeurópskych krajín na začiatku 90. rokov 20. storočia, mali podľa hodnotenia Benátskej komisie *„pozitívne účinky na konsolidáciu systému politických strán, keďže predstavovali nielen podnet na uzatváranie koalície politických strán, ale tiež stimulovali proces*

⁵ Pozri Stanovisko Benátskej komisie k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o voľbách ukrajinských poslancov CDL-AD(2009)19 – ods. 23.

⁶ Pozri Stanovisko Benátskej komisie k volebnému zákonu Moldavska CDL-AD(2008)22 – ods. 15.

⁷ Napr. Stanovisko Benátskej komisie k zákonu o politických stranách v Ruskej federácii CDL-AD(2012)003 –ods. 30.

⁸ Správa Benátskej komisie o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II). CDL-AD(2010)007 – ods. 67, 66 a 68.

spájania malých strán (s podobným programom), a tým prispeli k zvýšeniu vnútornej súdržnosti parlamentu“.⁹

Aj keď vyššie uvedené názory a odporúčania Benátskej komisie treba vnímať v kontexte s dobou a špecifickými politickými pomermi členských štátov Rady Európy, ktorým boli primárne adresované, môžu byť v podmienkach Slovenskej republiky vhodným východiskom na vyhodnotenie efektívnosti právnej regulácie inštitútu volebných koalícií v spojení s inštitútom volebného prahu pre voľby do národnej rady a Európskeho parlamentu, čo je jeden z hlavných cieľov sledovaných týmto príspevkom.

Politické strany môžu v Slovenskej republike vytvárať volebné koalície aj na účely volieb do orgánov územnej samosprávy, ktoré sa uskutočňujú podľa väčšinového volebného systému a bez regulácie volebného prahu. Tejto časti právnej regulácie volebných koalícií sa ale budem (vzhľadom na priestorové limity tohto príspevku) venovať len okrajovo, a to aj vzhľadom na skutočnosť, že **právna regulácia konštituovania volebných koalícií na účely volieb orgánov územnej samosprávy sa v praxi v zásade efektívne uplatňuje**. Potvrdzujú to štatistické údaje o výsledkoch volieb do orgánov územnej samosprávy, z ktorých vyplýva, že relatívne vysoký počet zvolených funkcionárov územnej samosprávy vďačí za svoje zvolenie volebným koalíciám, za ktoré kandidovali.

III. Konštituovanie a ďalší vývoj právnej regulácie volebných koalícií pre voľby do Federálneho zhromaždenia ČSFR a Slovenskej národnej rady (Národnej rady Slovenskej republiky)

Z historickej analýzy domáceho právneho poriadku vyplýva, že inštitút volebných koalícií v spojení s reguláciou volebného prahu sa u nás konštituoval až po roku 1989. Prvé volebné zákony – išlo o zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia ČSFR a zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady (ďalej len „zákon o voľbách do SNR“) –, ktorých základná podoba sa sformovala počas rokovaní za „okruhým stolom“ už v januári 1990,¹⁰ v pôvodnom znení síce *expressis verbis* nepoužívali pojem „volebná koalícia“, ale **umožňovali politickým stranám dohodnúť sa na podaní spoločnej kandidátnej listiny**. Na spoločnú kandi-

⁹ Stanovisko Benátskej komisie k zjednotenému volebnému zákonu Gruzínska CDL-AD(2002)009 – ods. 82.

¹⁰ Viac k tomu pozri SUK, J. *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize*. Praha: Prostor, 2003, s. 271 a nasl.

dátnu listinu viacerých politických strán sa hľadelo tak, akoby ju podala jedna politická strana, čo sa vzťahovalo aj na **volebný prah, ktorý bol rovnaký** pre kandidátnu listinu jednotlivkej politickej strany, ako aj spoločnú kandidátnu listinu. Navyše oba spomínané volebné zákony explicitne umožňovali, aby na kandidátnej listine politickej strany boli aj členovia iných politických strán, pričom tento údaj sa mohol uviesť priamo na kandidátnej listine.

Pozornosť si zaslúži aj skutočnosť, že **volebný prah pre voľby do Federálneho zhromaždenia bol ustanovený vo výške päť percent, kým pre voľby do SNR len vo výške tri percentá z celkového počtu platne odovzdaných hlasov**. Riešenie zvolené pre voľby do SNR zrejme primárne nebolo prejavom politologicky premyslenej a racionálne podloženej idey. Z obsahovej analýzy vtedajšej tlače vyplýva, že išlo skôr o výsledok politického tlaku v tom čase koalícnej Demokratickej strany, pre ktorú sa dosiahnutie volebného prahu vo výške päť percent javilo v predvolebnom období ako nereálne (výsledky voľieb ukázali, že tento odhad bol správny, pozn. autora). Demokratická strana získala len 4,40 percenta hlasov (z nižšie nastaveného volebného prahu profitovala aj Strana zelených, ktorá získala 3,49 percenta hlasov, pozn. autora).¹¹

Inštitút volebných koalícií sa stal explicitnou súčasťou volebného zákonodarstva až na základe novelizácií označených volebných zákonov, vykonaných zákonom č. 59/1992 Zb. (novela zákona o voľbách do Federálneho zhromaždenia) a zákonom SNR č. 104/1992 Zb. (novela zákona o voľbách do SNR), ktoré zároveň ustanovili už aj (v zásade zhodne) **diferencovaný volebný prah**. V zákone o voľbách do SNR sa volebný prah pre samostatne kandidujúcu politickú stranu zvýšil z troch percent na päť percent z celkového počtu hlasov pre samostatne kandidujúcu politickú stranu, volebný prah pre dvoj a trojčlenné volebné koalície bol sedem percent, a pre koalície zložené zo štyroch a viacerých politických strán 10 percent z celkového počtu platných hlasov. **Toto riešenie nepochybne motivovalo k vytváraniu volebných koalícií a pôsobilo integračne na systém politických strán** (aj napriek tomu, že pôvodné znenie analyzovaných volebných zákonov bolo pre vznik volebných koalícií priaznivejšie, pozn. autora). Súčasťou oboch spomenutých novelizácií volebných zákonov bolo aj pravidlo, že ak takto ustanovený (základný) volebný prah nedosiahne žiadna jednotlivo kandidujúca politická strana alebo volebná koalícia, tak sa bude volebný prah postupne znižovať o jedno percento, a to jednak pre jednotlivo kandidujúcu politickú stranu, ako aj pre volebné koalície. Zároveň bolo ustanovené aj pravidlo, že volebný prah sa

¹¹ K tomu pozri MALOVÁ, D., MIŠURA, J., ŠKODA, P. Volebné kvórum pre koalície a jeho dopad stranícky systém. In: *Volebné zákony na Slovensku*. Zborník z konferencie 2. mája 2000. Bratislava: Občianske Oko, 2000, s. 88).

bude znižovať dovtedy, kým ho neprekročia najmenej dva kandidujúce subjekty. Je zjavné, že zákonodarca druhým zo spomínaných pravidiel **sledoval záujem zachovať pluralitu politického systému**, t. j. zabrániť reštaurovaniu stranického modelu jednej politickej strany.¹² Podľa popísanej právnej úpravy sa vykonali posledné voľby do Federálneho zhromaždenia v roku 1992 a voľby do SNR v roku 1992, resp. voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) v roku 1994.¹³

Ak legislatívna zmena uskutočnená v roku 1992 malé a stredne veľké politické subjekty významne motivovala k vytváraniu volebných koalícií, tak naopak **k zásadnej „proti koaličnej“ zmene volebného prahu došlo v roku 1998** (novelizáciou zákona o voľbách do SNR vykonanou zákonom č. 187/1998 Z. z.), **ktorú možno považovať za najvýznamnejší prejav volebného inžinierstva v modernej histórii Slovenska**. Vtedajšia vládna koalícia (HZDS, SNS a ZRS) touto novelizáciou reagovala (okrem iného) na skutočnosť, že niekoľko mesiacov pred voľbami sa vytvorila široká koalícia opozičných politických strán (Demokratickej únie, Kresťansko-demokratického hnutia, Demokratickej strany, Sociálnodemokratickej strany Slovenska a Strany zelených na Slovensku), ktorá zamýšľala ísť do volieb spoločne, t. j. vo volebnej koalícii. Vládna koalícia v reakcii na túto skutočnosť zmenila pravidlá volebného prahu pre volebné koalície tak, že zaviedla **tzv. aditívny volebný prah pre volebné koalície**, v rámci ktorého sa na každú politickú stranu, ktorá bola jej

¹² Uvedené pravidlá boli upravené v § 41 ods. 2 a 3 zákona o voľbách do SNR, ktorý zneli nasledujúco:

„(2) Slovenská volebná komisia ďalej zistí:

- a) ktoré politické strany, prípadne politické hnutia získali menej než 5 percent,
- b) ktoré koalície zložené z dvoch alebo troch politických strán, prípadne politických hnutí získali menej než 7 percent,
- c) ktoré koalície zložené najmenej zo štyroch politických strán, prípadne politických hnutí získali menej než 10 percent z celkového počtu platných hlasov. Pri ďalšom zisťovaní volebných výsledkov a pridelovaní mandátov sa už na tieto politické strany, politické hnutia a koalície a hlasy pre ne odovzdané neprihliada.

(3) Ak zistí Slovenská volebná komisia, že požiadavku podľa odseku 2 nespĺnila žiadna politická strana, prípadne politické hnutie a žiadna koalícia, zníži postupne

- a) u politických strán, prípadne politických hnutí, hranicu piatich percent na hranicu štyroch percent a na hranicu troch percent,
- b) u koalície podľa odseku 2 písm. b) hranicu siedmich percent na hranicu šiestich percent a na hranicu piatich percent,
- c) u koalície podľa odseku 2 písm. c) hranicu desiatich percent na hranicu deviatich percent a na hranicu ôsmich percent tak, aby do prvého skrutinnia mohli postúpiť aspoň dve koalície, alebo jedna koalícia a jedna politická strana, prípadne politické hnutie, alebo dve politické strany, prípadne politické hnutia.

¹³ Po schválení Ústavy Slovenskej republiky z roku 1992 bola Slovenská národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky premenovaný na Národnú radu Slovenskej republiky.

súčasťou hľadalo ako na samostatne kandidujúcu politickú stranu (základný volebný prah zostal vo výške päť percent).¹⁴ Opozičné strany reagovali na túto zmenu urýchlenu registráciou novej (volebnej) politickej strany – Slovenskej demokratickej koalície (SDK), ktorej členmi sa stali len kandidáti za poslancov, pričom ich materské strany zostali naďalej samostatne pôsobiť na politickej scéne. Aj keď v konečnom dôsledku SDK prešla úspešne voľbami a stala sa najsilnejšou stranou novej vládnej koalície, skutočnosť, že išlo o účelovo vytvorené volebné zoskupenie negatívne vplývala na samotné vládnutie (v priebehu volebného obdobia SDK *de facto* zanikla a jej poslanci sa vrátili do svojich materských strán, resp. vytvorili novú politickú stranu – Slovenskú demokratickú a kresťanskú úniu (SDKÚ)).¹⁵

V zásade bezprostredne po parlamentných voľbách v roku 1998 poslanci novej vládnej koalície prostredníctvom novelizácie vykonanej zákonom č. 223/1999 Z. z. „**vrátili**“ **ustanovenia upravujúce volebný prah pre volebné koalície do stavu zavedeného zákonom č. 104/1992 Z. z.** (až na nepatrné detaily) a následne bola prevzatá aj do zákona č. 334/2003 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (§ 42)¹⁶ a je aj súčasťou v súčasnosti platného zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zмене a doplnení niektorých zákonov. Opätovné zavedenie diferencovaného volebného prahu pre volebné koalície bolo v roku 1999 najmä v politickej publicistike hodnotené ako „návrat k demokracii“, keďže k jeho dočasnému odstráneniu z volebného zákona v roku 1998 došlo za účelom „rozloženia“ formujúceho sa opozičného bloku.

V reakcii na novelizáciu zákona o voľbách do SNR vykonanú zákonom č. 223/1999 Z. z. **skupina 35 poslancov národnej rady napadla opätovne zave-**

¹⁴ Novelizácia zákona o voľbách do SNR vykonaná zákonom č. 187/1998 Z. z. obsahovala viaceré kontroverzné ustanovenia (popri ustanoveniach týkajúcich sa volebných koalícií, išlo o ustanovenia o zákaze volebnej kampane v súkromných médiách, ustanovenie o nastupovaní náhradníkov na uvoľnené mandáty počas volebného obdobia, ako aj ustanovenia o preskúmaní kandidátnych listín politických strán najvyšším súdom bez účasti dotknutej politickej strany či zmenu ustanovení o dopĺňaní členov okrskových volebných komisií). Bezprostredne po schválení napadla skupina opozičných poslancov národnej rady viaceré ustanovenia tejto novelizácie návrhom na začatie konania pred ústavným súdom. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 15/1998 z 11. marca 1999 v podstatnej časti návrhu skupiny poslancov vyhovel [(nie však v časti týkajúcej sa volebných koalícií (viac o tomto náleze pozri v podkapitole VI.1.6)].

¹⁵ K tomu aj OROSZ, L. a kol. *Volebné právo*. Košice: UPJŠ, 2015, s. 201 – 202.

¹⁶ V reakcii na túto novelizáciu skupina 35 poslancov NR SR napadla túto zmenu na ústavnom súde argumentáciou založenou na tvrdení, že napadnutá úprava diskriminuje politické strany združené v koalíciách pred samostatne kandidujúcimi politickými stranami. Ústavný súd o tomto návrhu rozhodol nálezom sp. zn. PL. ÚS 22/00 z 11. januára 2001 tak, že mu nevyhovel.

denie diferencovaného volebného prahu návrhom na začatie konania pred ústavným súdom, argumentujúc, že napadnutá úprava porušuje princíp rovnosti volebného práva, keďže diskriminačným spôsobom znevýhodňuje samostatne kandidujúce politické strany pred politickými stranami združenými vo volebných koalíciách. Ústavný súd o tomto návrhu rozhodol nálezom sp. zn. PL. ÚS 22/00 z 11. januára 2001 tak, že mu nevyhovel. V podstatnej časti odôvodnenia tohto nálezu ústavný súd predovšetkým uviedol:

„Ak zákonodarný orgán nemá v ústave zakotvenú povinnosť týkajúcu sa ustanovenia rovnakých alebo diferencovaných percentuálnych volebných prahov platne odovzdaných hlasov pre vstup politických strán a koalícií do parlamentu, ústavný súd môže sankcionovať ustanovenie ich prípadného nerovnakého postavenia iba vtedy, ak by nerešpektovalo slobodnú súťaž politických síl a bolo zjavne v rozpore so sledovanými legitímnymi cieľmi. ... tak ako má zákonodarný orgán priestor na pripustenie koalícií do volieb, má aj priestor na to, aby im ustanovil podmienky účasti na volebnom procese zodpovedajúce ich rôznosti v porovnaní s politickými stranami, ktoré sa zúčastňujú vo voľbách samostatne, s prípadným zohľadnením ich kvantitatívneho zloženia čo do počtu politických strán v koalícii tak, aby ustanovenie týchto podmienok odrážalo ciele, ktoré sa nimi sledujú.

Ak je teda ústavne prípustné umožniť účasť vo volebnej politickej súťaži koalíciám, musia byť rovnako prípustné prostriedky, ktorými sa nezmaria sledované legitímne ciele takýchto koalícií.

Zákonodarný orgán má pri tom priestor na úvahu. Ak sa rozhodol koalíciám zvýšiť percentuálny volebný prah takým spôsobom, ako to vyplýva z posudzovaného ustanovenia zákonnej úpravy, toto jeho rozhodnutie ústavný súd akceptuje, pretože podľa názoru ústavného súdu nepresahuje ten priestor na úvahu, ktorý ústava vymedzuje zákonodarnému orgánu. ...“¹⁷

IV. Konštituovanie právnej regulácie volebných koalícií na účely volieb do Európskeho parlamentu

Inštitút volebných koalícií bol upravený aj v zákone č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu. Podľa § 13 ods. 2 tohto zákona sa politické strany mohli „dohodnúť na podaní spoločnej kandidátnej listiny a vytvoriť koalíciu. Pre koalíciu sa použijú ustanovenia tohto zákona týkajúce sa politickej strany, ak tento zákon neustanovuje inak“. V zákone o voľbách do Európskeho parlamentu

¹⁷ K nálezu sp. zn. PL. ÚS 22/00 pozri aj VOLČKO, V.: *Volebná legislatíva a jej košický audit*. In: Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva. – I: ústavné dni. Košice: UPJŠ2014, s. 306 – 309.

bol na rozdiel od zákona o voľbách do národnej rady **ustanovený rovnaký volebný prah** pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu, ako aj pre volebnú koalíciu vo výške päť percent z celkového počtu platne odovzdaných hlasov.

Podľa citovaného zákona sa uskutočnili voľby do Európskeho parlamentu v rokoch 2004, 2009 a 2014. Ostatné voľby do Európskeho parlamentu sa už uskutočnili podľa príslušných ustanovení zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších prepisov (ďalej aj „volebný kódex“), ktorý však v časti týkajúcej sa inštitútu volebných koalícií a regulácie volebného prahu nepriniesol oproti úprave v zákone č. 331/2003 Z. z. v zása-
de žiadne zmeny.

V. Platná právna úprava volebných koalícií v Slovenskej republike a jej hodnotenie

Inštitút volebnej koalície je v súčasnosti upravený v šiestich platných a účinných zákonoch. Za kľúčovú možno považovať pritom predovšetkým úpravu v dvoch volebných zákonoch – v zákone č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších prepisov a v zákone č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani, a azda aj úpravu v zákone č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach (ďalej len „zákon o politických stranách“).¹⁸ Právna regulácia volebných koalícií v ostatných zákonoch [v zákone č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok národnej rady“),¹⁹ v zákone č. 162/2016 Z. z. Správnom súdnom poriadku²⁰ a v zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky²¹ (ďalej len „zákon

¹⁸ Úprava v tomto zákone sa obmedzuje na ustanovenia o tom, že volebná koalícia má po splnení zákonom určených podmienok nárok na štátne príspevky z prostriedkov štátneho rozpočtu (štátny príspevok za hlasy, štátny príspevok na činnosť a štátny príspevok na mandáty).

¹⁹ Rokovací poriadok národnej rady sa s inštitútom volebných koalícií zaoberá len v § 64, ktorý upravuje združovanie poslancov do poslaneckých klubov, pričom prioritizuje združovanie poslancov podľa ich príslušnosti k politickým stranám alebo volebným koalíciám, za ktoré boli zvolení vo voľbách. Takéto riešenie je principiálne správne, keďže podporuje pokračovanie spolupráce politických strán, ktoré vytvorili volebnú koalíciu aj po voľbách, čo by malo podporiť funkčnosť parlamentu, ako aj ďalšie integračné pôsobenie inštitútu volebnej koalície na systém politických strán.

²⁰ Úprava v Správnom súdnom poriadku sa obmedzuje na ustanovenie žalobnej legitimácie volebnej koalície vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do národnej rady, Európskeho parlamentu, pre voľby do orgánov samosprávnych krajov a pre voľby do orgánov samosprávy obcí (§ 275, § 281, § 295 a § 305).

²¹ Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky sa obmedzuje len na ustanovenie podmienok na nadobudnutie procesnej legitimácie volebnej koalície na podanie volebnej sťažnosti a zá-

o ústavnom súde“) má len marginálny charakter, a preto si jej analýza nevyžaduje osobitnú pozornosť.

Schválením zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších prepisov sa v Slovenskej republike kodifikovalo volebné zákonodarstvo (tvoreného dovtedy piatimi samostatnými volebnými zákonmi) **do jedného zákona kódexového typu**, ktorý upravuje materiálne, ako aj procesné podmienky uplatňovania aktívneho a pasívneho volebného práva, ako ústavou garantovaného práva vo vzťahu k všetkým typom volieb uskutočňovaným v Slovenskej republike (navyše upravuje aj podmienky a spôsob vykonania celoštátneho referenda). Oceňujúc ústavno-politickú praxou vyžiadaný kodifikačný pokus zákonodarcu²² možno konštatovať, že **obsah právnej regulácie volebných koalícií obsiahnutý vo volebných zákonoch platných a účinných do nadobudnutia účinnosti volebného kódexu bol prevzatý do volebného kódexu bez podstatnejších zmien**, aj keď s určitými spresneniami, ktoré možno v zásade hodnotiť pozitívne.

Obsah platnej regulácie volebných koalícií vo volebnom kódexe tvoria najmä:

1. Právo každej politickej strany vytvoriť s inými politickými stranami volebnú koalíciu a podať spoločnú kandidátnu listinu na účely jej registrácie pre všetky typy volieb (okrem volieb prezidenta), a to v zásade za rovnakých podmienok, ako keď podáva kandidátnu listinu jednotlivo kandidujúca politická strana.

2. Právo volebných koalícií delegovať svojich zástupcov do všetkých stupňov volebných komisií vytváraných pre jednotlivé typy volieb za v zásade rovnakých podmienok (rovnako) ako jednotlivo kandidujúce politickej strany **s výnimkou Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán** (ďalej len „Štátna komisia“). Skutočnosť, že volebné koalície, ktoré v ostatných voľbách získali zastúpenie v národnej rade nemôžu delegovať svojich zástupcov podľa počtu získaných poslaneckých mandátov do Štátnej komisie na rozdiel od politických strán, ktoré taktiež v ostatných voľbách získali zastúpenie v národnej rade, **považujem za vážny nedostatok dikcie § 13 ods. 1 volebného kódexu, ktorý má diskriminačné účinky voči volebným koalíciám**. Domnievam sa, že k tejto regulácii nedošlo úmyselne,

roven priznáva volebnej koalícii (po splnení zákonných podmienok) postavenie účastníka konania v konaní o volebnej sťažnosti (§ 157 a § 160 tohto zákona).

²² Kritické výhrady k volebnému kódexu pozri OROSZ, L. Nové volebné zákony na Slovensku – Kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca? In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.). *Aktuálne problémy volebného práva – Nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ, 2015, s. 5 – 31.

ale skôr nedopatrením zákonodarcu, ktoré by sa žiadalo legislatívnou cestou odstrániť, a to aj napriek tomu, že sa dá preklenúť ústavne konformným výkladom.

3. Ustanovenie náležitostí kandidátnych listín volebných koalícií a podmienok ich preskúmania a registrácie, ktoré sú v zásade zhodné náležitosťami, podmienkami preskúmania a registrácie kandidátnych listín jednotlivovo kandidujúcich politických strán.

4. Právo volebnej koalície napadnúť na správnom súde rozhodnutie volebnej komisie o (ne)zaregistrovaní kandidátnej listiny (rovnako ako jednotlivovo kandidujúca politická strana). Analogicky patrí volebnej koalícii (rovnako ako jednotlivovo kandidujúcej politickej strane) podať po voľbách volebnú sťažnosť podľa podmienok ustanovených v zákone o ústavnom súde.

5. Právo volebných koalícií na pridelenie mandátu (mandátov) za rovnakých podmienok ako jednotlivovo kandidujúce politické strany, pokiaľ ide o voľby do Európskeho parlamentu (po prekročení päťpercentného volebného prahu), voľby zastupiteľstiev samosprávnych krajov, volieb predsedov samosprávnych krajov, ako aj voľby obecných zastupiteľstiev a voľby starostov.

6. Právo volebných koalícií na pridelenie mandátov pri voľbách do národnej rady po prekročení diferencovaného (primerane zvýšeného) volebného prahu, pričom výška základného volebného prahu a výška diferencovaného volebného prahu (ďalej diferencovaná podľa počtu členov volebnej koalície) sú prevzaté z doterajšej zákonnej úpravy (vrátane ich prípadných korekcií).²³

²³ Základný a diferencovaný volebný prah pre volebné koalície a pravidlá posudzovania ich prekročenia, príp. znížovania, sú upravené v § 66 ods. 2 a 3 a § 67 ods. 1 a 2 volebného kódexu, ktoré znejú nasledujúco:

Podľa § 66 ods. 2 „Štátna komisia ďalej zisťuje,

- a) ktoré politické strany získali menej ako päť percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov,
- b) ktoré koalície zložené z dvoch alebo troch politických strán získali menej ako sedem percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov,
- c) ktoré koalície zložené najmenej zo štyroch politických strán získali menej ako desať percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov.“

Podľa § 66 ods. 3 „Politické strany alebo koalície, ktoré získali viac hlasov z celkového počtu odovzdaných platných hlasov, ako je uvedené v odseku 2, postupujú do ďalšieho zisťovania volebných výsledkov. Na platné hlasy odovzdané politickým stranám a koalíciám podľa odseku 2 štátna komisia neprihliada.“

Podľa § 67 ods. 1 „Ak štátna komisia zistí, že podľa § 66 nepostupuje do ďalšieho zisťovania volebných výsledkov žiadna politická strana alebo koalícia, zníži

- a) hranicu piatich percent na hranicu štyroch percent, ak ide o politickú stranu podľa § 66 ods. 2 písm. a),
- b) hranicu siedmich percent na hranicu šiestich percent, ak ide o koalíciu podľa § 66 ods. 2 písm. b),

Popri volebnom kódexe je súčasťou platného volebného zákonodarstva v Slovenskej republike aj **zákon o volebnej kampani, ktorého obsah tvorí právna regulácia volebných kampaní pre všetky typy volieb**. Keďže volebný kódex ustanovuje právo volebných koalícií predkladať kandidátov, resp. kandidátne listiny pre všetky typy volieb, tak je logické, že zákon o volebnej kampani upravuje, resp. by mal upravovať aj oprávnenia a povinnosti volebných koalícií súvisiace s vedením volebnej kampane pre jednotlivé typy volieb. Z analýzy obsahu zákona o volebnej kampani vyplýva, že pojem „(volebná) koalícia“ je použitý (len) v štyroch ustanoveniach, ktoré majú v zásade len legislatívno-technický charakter. Konkrétne ide o:

- a) § 2, ktorý vo všeobecnej rovine ustanovuje oprávnenie volebnej koalície viesť volebnú kampaň,
- b) § 10, ktorý obsahuje reguláciu vysielania volebnej kampane pre voľby do národnej rady a voľby do Európskeho parlamentu jednak vo verejnoprávnej televízii a rozhlase, ako aj (súkromno-právnych) vysielateľov s licenciou, ktorá garantuje volebným koalíciám rovnaké podmienky účasti na tomto vysielaní ako jednotlivo kandidujúcim politickým stranám,
- c) § 12 ods. 2, ktorý ustanovuje zodpovednosť za obsah politickej reklamy vysielanej vo verejnoprávnych a súkromnoprávnych médiách rovnako pre jednotlivo kandidujúce politické strany, ako aj volebné koalície,
- d) § 14, ktorý ustanovuje moratórium na zverejňovanie informácií „o kandidujúcich politických stranách, kandidujúcich koalíciách politických strán ... v ich prospech alebo neprospech v rozhlasovom vysielaní, v televíznom vysielaní, v rámci audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, v periodických publikáciách, neperiodických publikáciách a v agentúrnom spravodajstve“ (v čase 48 hodín pred začiatkom volieb až do skončenia hlasovania).

Vo vzťahu k analyzovaným ustanoveniam zákona o volebnej kampani nemožno mať žiadne výhrady. Problém však nastane vtedy, ak začneme uvažovať o tom, **čo by malo byť o vedení volebnej kampane volebnými koalíciami v zákone o volebnej kampani upravené a upravené nie je**. Ide napr. (a predovšetkým) o **reguláciu finančných limitov na vedenie volebnej kampane** pre voľby do národnej rady, voľby do Európskeho parlamentu a volieb do orgánov územnej samosprávy. V rámci tejto časti právnej regulá-

c) hranicu desiatich percent na hranicu deviatich percent, ak ide o koalíciu podľa § 66 ods. 2 písm. c).“

Podľa § 67 ods. 2 „Štátna komisia postupne znižuje percentuálnu hranicu podľa odseku 1 tak, aby do ďalšieho zisťovania volebných výsledkov postúpili aspoň dve politické strany alebo dve koalície alebo aspoň jedna politická strana a jedna koalícia.“

cie sú totiž ustanovené finančné limity pre kandidujúce politické strany, nie však pre volebné koalície, čo ponúka (minimálne) dvojaký výklad; buď sa limit ustanovený pre politickú stranu vzťahuje na volebnú koalíciu ako celok, alebo jednotlivo pre všetky politické strany tvoriace volebnú koalíciu jednotlivo. Vychádzajúc z princípu rovnosti kandidujúcich subjektov sa logicky núka odpoveď, že finančný limit by mal byť ustanovený rovnako pre jednotlivo kandidujúcu politickú stranu a volebnú koalíciu ako celok. O to viac prekvapuje, že autor komentára k zákonu o volebnej kampani, M. Domin, ktorý odkazujúc „na stanovisko štátnej komisie citované v komentári k § 2 ods. 2“²⁴, uvádza, že „...je možno dospieť k záveru, že pre každú politickú stranu platí zákonom ustanovený limit nákladov na financovanie kampane samostatne bez ohľadu na to, či podáva samostatnú, alebo spoločnú kandidátnu listinu v rámci koalície ...“²⁵. Nie je mojím cieľom zaujímať rigorózný postoj k tejto otázke. Mojmým záujmom je skôr naznačiť, že zákonodarca mal v zákone o volebnej kampani venovať ďaleko väčšiu pozornosť úprave vedenia volebnej kampane volebnými koalíciami. Nedomyšlenie tejto časti zákona o volebnej kampani vnáša do právnej úpravy značný stupeň právnej neistoty a hrozí celým radom právnych sporov spôsobených nedôslednosťou zákonodarcu. Obdobné problémy, ako som načrtol v súvislosti s ustanovením finančných limitov pre vedenie volebnej kampane, sa totiž týkajú aj ďalších okruhov právnej regulácie obsiahnutej v zákone o volebnej kampani (napr. povinnosti zriaďiť osobitný účet, povinnosti viesť osobitnú evidenciu na účely volebnej kampane, povinnosti predložiť Záverečnú správu, vyvodzovania zodpovednosti za správne delikty a pod.).

Samostatný hodnotiaci postoj si zaslúži problematika právnej regulácie volebného prahu pre volebné koalície.²⁶ Vo vzťahu k tejto problematike považujem prvom rade za potrebné uviesť, že z ústavnoprávneho hľadiska zrejme obostojí každý z vyššie spomínaných konštrukčných modelov úpravy volebného prahu, t. j. rovnaký, diferencovaný, ako aj aditívny, hoci k poslednému z nich by sa mohli (po jeho prípadnom znovuzavedení) formulovať určité výhrady z hľadiska neodôvodneného zásahu do slobodnej súťaže politických síl.

Pri hodnotení akejkoľvek právnej regulácie z materiálneho hľadiska je

²⁴ Autor má zrejme na mysli uznesenie Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán z 20. marca 2017, č. 12/4/3.

²⁵ DOMIN, M. *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 66.

²⁶ Problematika volebného prahu, jeho prípadného zrušenia či prehodnotenia už sama osebe predstavuje aktuálny ústavno-politický problém, ktorý si zaslúži pozornosť ústavnoprávnej literatúry. K tomu pozor napr. ŠIMÍČEK, V. Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, alebo je tato téma opět na scéně? In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.). *Aktuálne problémy volebného práva – Nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ, 2015, s. 209 – 219.

v prvom rade podstatné hľadať odpoveď na otázku efektivity hodnotenej právnej úpravy, teda najmä otázky či sa v právno-aplikačnej praxi uplatňuje (a ak, tak s akou frekvenciou), a tiež otázky, aké problémy prináša jej uplatňovanie v praxi. Na hodnotenie právnej regulácie volebného prahu pre volebné koalície možno využiť aj informácie obsiahnuté v tabuľkách č. 1 a č. 2 (uvedených na konci príspevku), ktoré sú spôsobilé objektivizovať nižšie uvedené hodnotiace postoje:

1. V zásade pred každými voľbami do národnej rady (ako i pred voľbami do Európskeho parlamentu) prebiehajú intenzívne rokovania politických strán, ktorých cieľom je dohoda o spoločnom postupe vo voľbách. **Len v ojedinelých prípadoch končia tieto rokovania aj dohodou o vytvorení volebnej koalície.** Relatívne pozitívne vyznieva z hľadiska konštituovania volebných koalícií obdobie rokov 1990 – 1994, čo možno pripísať podľa môjho názoru predovšetkým tomu, že išlo o obdobie charakteristické kryštalizáciou politického spektra, ale aj „prokoaličnej“ právnej regulácie volebného prahu (rovnaký volebný prah pri voľbách do národnej rady v roku 1990 a diferencovaný volebný prah pri voľbách v roku 1992 a 1994). Zároveň však treba poukázať na skutočnosť, že zavedenie diferencovaného volebného prahu sa prejavilo vo výraznom náraste prepadnutých voličských hlasov (doposiaľ najviac pri voľbách v roku 1992 – 23,8 %).

2. **V roku 1998 sa prvýkrát uskutočnili voľby do národnej rady, v ktorých nekandidovala žiadna volebná koalícia. To bolo spôsobené zavedením aditívneho volebného prahu.** Niet pochýb o tom, že zavedenie aditívneho volebného prahu niekoľko mesiacov pred voľbami bolo motivované „protikoalične“ (proti rodiacej sa koalícii opozičných politických strán) a malo veľmi negatívny vplyv na ďalšiu kryštalizáciu politického spektra. Na druhej strane sa žiada poukázať na to, že zavedenie aditívneho volebného prahu sa prejavilo v historicky najnižšom počte prepadnutých hlasov (5,8 %), aj keď je diskutabilné, do akej miery na túto skutočnosť vplývala práve regulácia volebného prahu. **Zásadnejší obrat v úspešnosti politických rokovaní smerujúcich k vytváraniu volebných koalícií nenastal ani po opätovnom zavedení diferencovaného volebného prahu pre voľby do národnej rady (2002) a ani „prokoalične“ ešte priaznivejšie pôsobiaceho rovnakého volebného prahu zavedeného v roku 2004 pre voľby do Európskeho parlamentu.** V období po roku 1998 je vytváranie volebných koalícií na účely účasti vo voľbách do národnej rady a voľbách do Európskeho parlamentu skôr výnimočné (v ostatnom období potvrdzuje túto výnimku koalícia liberálne orientovaných strán Progresívne Slovensko – Spolu, pozn. autora), čo signalizuje neefektívnosť aktuálnej právnej úpravy volebných koalícií. Žiada sa tiež upozorniť **na pretrvávajúci vysoký počet prepadnutých hlasov pri voľbách do národnej**

Tabuľka č. 1 Právne účinky právnej regulácie volebných koalícií v spojení s právnou úpravou volebného prahu pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky

Voľby do SNR (NR SR) v roku	Počet politických subjektov zúčastnených na voľbách	Počet politických subjektov, ktoré získali mandáty	Počet prepadnutých hlasov v % ⁴
1990 ¹	16 (3) ²	7	7,6
1992 ³	23 (2)	5	23,8
1994 ³	17 (3)	7	13
1998 ⁴	17 (0)	6	5,8
2002 ³	25 (1)	7	18,2
2006 ³	21 (1)	6	12
2010 ³	18 (0)	6	15,9
2012 ³	26 (0)	6	19,4
2016 ³	23 (1)	8	13,3

Tabuľka č. 2 Právne účinky právnej regulácie volebných koalícií v spojení s právnou úpravou volebného prahu pre voľby do Európskeho parlamentu

2004	17 (2) ²	5	20,6
2009	16 (1)	6	31,3
2014	29 (1)	8	31,4
2019	31 (2)	6	29,5

Legenda:

- ¹ Rovnaký volebný prah pre jednotlivu kandidujúce i spoločne kandidujúce politické strany – 3 % ,
- ² z toho volebné koalície, resp. politické strany predkladajúce spoločnú kandidátnu listinu,
- ³ diferencovaný volebný prah 5 % pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu, 7 % pre dvoj- a trojčlennú volebnú koalíciu a 10 % pre štvor- a viacčlennú volebnú koalíciu,
- ⁴ tzv. aditívny volebný prah 5 % pre jednotlivu kandidujúce politické strany, ako aj jednotlivé volebné koalície, t. j. $n \times 5\%$ (n = počet politických strán tvoriacich volebnú koalíciu),
- ⁵ zaokrúhlené na jednu desatinnú čiarku.

rady zaznamenaných vo všetkých voľbách konaných od roku 1992 (zatiaľ nikdy neklesol pod 12 %) a **stabilne mimoriadne vysoký počet prepadnutých hlasov proti voľbám do Európskeho parlamentu**, ktorý pri ostatných troch voľbách osciloval na úrovni 30 % (!).

3. Popísaný stav zakladá dôvody na zamyslenie sa nad ďalším „osudom“ právnej regulácie inštitútu volebných koalícií v spojení s reguláciou volebného prahu. Pri úvahách o ďalších perspektívach právnej regulácie volebných koalícií sa musí vychádzať z **komplexnej analýzy príčin neefektívnosti platnej právnej úpravy, ktoré majú podľa môjho názoru primárne politický charakter, a až sekundárne právny charakter**. Mojou ambíciou nie je ponúk-

nuť takúto komplexnejšiu analýzu, a to hlavne preto, že analýzu politických príčin zlyhávania inštitútu volebných koalícií je vhodnejšie ponechať politológom. Obmedzím sa preto len na náčrt právnych (legislatívnych) príčin neefektívnosti právnej regulácie volebných koalícií v spojení s právnou reguláciou volebného prahu.

4. Na základe hlbšej analýzy kandidátnych listín predkladaných politickými stranami pre voľby do národnej rady a voľby do Európskeho parlamentu možno dospieť k záveru, že politické strany usilujúce o spoločný postup vo voľbách **uprednostňujú pred „formálnym“ vytvorením volebných koalícií dohodu o umiestnení kandidátov kooperujúcich politických strán na kandidátnej listine najsilnejšej z týchto politických strán** (čo zákon výslovne umožňuje), **alebo vytvárajú tzv. volebné strany**, vznikajúce *ad hoc* len na účely účasti vo voľbách. Najmä druhý z uvedených postupov vyvoláva nestabilitu systému politických strán a navyše je prejavom „obchádzania“ platnej právnej úpravy. Inou otázkou je však to, či táto skutočnosť sama osebe postačuje na to, aby sa táto forma kooperácie politických strán výslovne zakázala, nehovoriac už o tom, či sa vôbec na dosiahnutie tohto cieľa dá nájsť efektívny legislatívno-technický nástroj. Uprednostnenie týchto postupov je aj dôsledkom obáv spolupracujúcich politických strán z toho, či sa im podarí prekročiť diferencovaný volebný prah, t. j. uprednostňujú „vyššie záruky“ základného volebného prahu.

5. Z uvedeného vyplýva, že cesta k zvýšeniu efektivity inštitútu volebných koalícií by sa dala podľa môjho názoru hľadať **v nahradení diferencovaného volebného prahu rovnakým volebným prahom pre jednotlivo kandidujúce politické strany a volebné koalície aj na účely volieb do národnej rady**, alebo znížením základného volebného prahu pre voľby do národnej rady, ako aj pre voľby do Európskeho parlamentu. Z legislatívno-technického hľadiska by išlo v zásade o jednoduché riešenia, ale z politologického hľadiska by najmä druhý z uvedených námetov (minimálne vo vzťahu k voľbám do národnej rady) asi nezískal žiadnu podporu, keďže by zrejme mal výrazné destabilizujúce účinky na fungovanie systému politických strán. Iné radikálne riešenie, ktoré by prichádzalo do úvahy, je **zrušenie inštitútu volebných koalícií** pre voľby uskutočňované na základe systému pomerného zastúpenia, pre ktoré však podľa môjho názoru neexistujú legitímne dôvody. Aj keď sa totiž platná právna úprava volebných koalícií pre voľby do národnej rady a voľby do Európskeho parlamentu uplatňuje len sporadicky, možno ju považovať za štandardnú formu účasti politických strán na slobodnej súťaži politických strán, ktorá je vlastná demokratickému štátu.

Záver

Vychádzajúc z vyššie načrtnutých hodnotiacich postojov považujem za vhodné ich koncentrovane vyjadriť v nasledujúcich sumarizujúcich záveroch:

1. Právna regulácia volebných koalícií pre voľby do orgánov územnej samosprávy, ktoré sa uskutočňujú podľa väčšinového volebného systému, sa v zásade osvedčila, politické strany ju efektívne využívajú, a preto podľa môjho názoru neexistujú žiadne relevantné dôvody na jej zásadnejšie legislatívne zmeny.

2. Právna regulácia volebných koalícií pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a voľby do Európskeho parlamentu, ktoré sa uskutočňujú podľa systému pomerného zastúpeniam, v spojení s právnou reguláciou volebného prahu, sa v praxi využíva len výnimočne. Príčiny nevyužívania platnej právnej úpravy majú primárne politický pôvod. S cieľom zefektívniť právnou reguláciu sa napriek tomu ponúkajú určité námety. Z vyššie načrtnutých námětov by som preferoval námet smerujúci k zavedeniu rovnakého volebného prahu pre jednotlivito kandidujúce politické strany a volebné koalície aj pre voľby do národnej rady, a azda aj zníženie volebného prahu pre voľby do Európskeho parlamentu v kontexte s tendenciami vývoja právnej regulácie volebného prahu v iných členských štátoch Európskej únie.²⁷

3. Odhliadnuc od právnej regulácie volebného prahu možno považovať právnou reguláciu volebných koalícií vo volebnom kódexe za vyhovujúcu. Za námet hodný legislatívnej realizácie považujem len námet smerujúci k takej zmene kreovania Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán, ktorá by umožnila členstvo aj zástupcom volebnej koalície, ktorá získala zastúpenie v národnej rade v počte zodpovedajúcom počtu získaných poslaneckých mandátov.

4. Právna regulácia inštitútu volebných koalícií v zákone o volebnej kampani je povrchná a nedomyšlená a môže vyvolať v praxi celý rad závažných interpretačno-aplikačných sporov. Preto by sa žiadalo jej starostlivé prehodnotenie.

²⁷ Vo vzťahu k tejto problematike sú podnetné rozhodnutia Spolkového ústavného súdu SRN z rokov 2011 a 2013, v ktorých vyslovil nesúlad volebného prahu vo výške 5 % a následne aj 3 % platných hlasov odovzdaných pri voľbách do Európskeho parlamentu so Základným zákonom. Analýzu týchto rozhodnutí pozri v štúdií VOLČKO, V. Voľby do Európskeho parlamentu a uzatváracia klauzula. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.). *Volebné zákonodárstvo v Slovenskej republike (Doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: UPJŠ, 2014, s. 309 – 319.

VEREJNOPRÁVNE ASPEKTY REGISTRÁCIE ZDRUŽENÍ PODĽA ZÁKONA Č. 83/1990 ZB.¹

PUBLIC LAW ASPECTS OF CIVIC ASSOCIATIONS REGISTRATION ACCORDING TO ACT NO. 83/1990 COLL.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Abstrakt: Referát sa zaoberá problematikou princípu voľnej tvorby občianskych združení, ktorý má ústavnoprávny aj medzinárodnoprávny základ. Pozornosť venuje vplyvu najnovšej novelizácie zákona o združovaní občanov, ktorý priniesol zmeny v procesnom postupe Ministerstva vnútra Slovenskej republiky s účinnosťou od 1. januára 2019. Autorka skúma ich vplyv na mieru účinnosti presadzovania princípu voľnej tvorby občianskych združení.

Kľúčové slová: právo združovať sa, článok 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, limity zásahov verejnej moci

Abstrakt: The paper deals with the issue on principle of civic associations free establishing, which has constitutional and international legal basis either. Attention is paid to the impact of the latest legislative amendments in the Act on Association of Citizens, that have brought changes in the registration procedure of the Ministry of the Interior of the Slovak Republic since 1 January 2019. Author examines their impact on the enforcement efficiency regarding to the principle of civic associations free establishing.

Key words: the right to associate, article No. 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, limits on public intervention

Úvod

Ústavnoprávne vymedzenie práva združovať sa (čl. 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) kladie zvýšené nároky na zákonodarcu pri tvorbe zákonov. Zákon okrem toho, že nesmie popierať ani obmedzovať ústavou garantovaný rozsah predmetného základného práva, musí taktiež pri jeho obmedzovaní rešpektovať ústavnoprávne limity ustanovené Ústavou Slovenskej republiky.

Právnym vodidlom v legislatíve musia byť všetky princípy, ktoré *ovládajú realizáciu práva slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach* (ďalej len ako „občianske združenia“).

¹ Tento referát je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0172/17 „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávnych vzťahoch a súkromnoprávnych vzťahoch“.

Občianske združenia sú oddelené od štátu (čl. 29 ods. 4). Majú *súkromnoprávny charakter*, t. j. nie sú založené štátom, ale jednotlivcami – fyzickými osobami, nie sú integrované do štátnych štruktúr a nevykonávajú administratívnu a disciplinárnu právomoc,² ktorá by mala verejnomocenskú povahu.

Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov medzi občianske združenia zaraďuje aj zväzy, hnutia, kluby (§ 2 ods. 1). Podľa zákona č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa zapisujú do registra.

Princípy vyplývajú zo samotného obsahu, účelu a podstaty tohto *základného politického práva* a zo *slobody združovania* podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd.

Ide o nasledujúce princípy:

- princíp všeobecnosti združovania,
- princíp dobrovoľnosti združovania,
- princíp existencie dovoleného súkromnoprávneho cieľa pôsobenia združení,
- princíp voľnej tvorby združení.

Zákonná úprava musí podporovať uplatňovanie všetkých princíпов nielen z hmotnoprávneho hľadiska, ale i z procesnoprávneho hľadiska.

Kým inštitút *založenia* mimovládnej neziskovej organizácie je predmetom súkromnoprávnej úpravy, otázka jej *vzniku* je predmetom úpravy verejnoprávných (t. j. administratívnych) noriem.

Vznik občianskeho združenia, ale aj zmena stanov, zriadenie alebo zánik organizačnej jednotky združenia, ktorá koná vo svojom mene, ako aj zánik združenia právoplatným rozhodnutím sú zviazané s úkonmi registračného orgánu. Podľa zákona č. 83/1990 Zb. je ním Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len ako „ministerstvo“).

V referáte sa zameriame na analýzu novely zákona č. 83/1990 Zb., ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2019, z hľadiska jej vplyvu na uplatňovanie princípu voľnej tvorby občianskych združení.

1. Princíp voľnej tvorby občianskych združení

Princíp sa – podľa predpisov správneho práva – vzťahuje na vznik občianskych združení (§ 6 ods. 1) a organizačných jednotiek občianskych združení (§ 11a ods. 2), rovnako ako aj na vznik odborových organizácií, organizácií

² SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 840.

zamestnávateľov i organizačných jednotiek odborových organizácií a organizácií zamestnávateľov.

Procesnoprávna úprava *konania o registrácii i konania o evidencii* v zákone č. 83/1990 Zb. má ústavnoprávny základ v čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Je súčasne vyjadrením práva *na spravodlivý proces vo verejnej správe*, ktoré je významným nástrojom ochrany súkromných osôb. Je nevyhnutnou podmienkou vymožitelnosti *subjektívnych práv a slobôd* hmotnoprávnej povahy. Medzi tieto práva patrí i právo slobodne sa združovať s inými garantované v čl. 29 ods. 1 a čl. 37 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Preto by ani prípadná zákonná absencia konkrétnych procesných pravidiel postupu v konaní pred orgánom verejnej moci nemohla v demokratickom a právnom štáte znamenať priestor pre bezbrehú ľubovôľu/arbitrárnosť orgánu verejnej správy.

Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 33/97 zo 17. decembra 1997 „za spravodlivé prejednanie veci 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“.³

Tieto procesné princípy vyplývajú aj z medzinárodných zmlúv, ktoré majú podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

K takýmto zmluvám patrí *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (ďalej len ako „Dohovor“), ktorý zaručuje *právo na spravodlivé súdne konanie* (čl. 6), keď sa rozhoduje o tzv. *občianskom práve a záväzku* alebo o *trestnom obvinení*. Nie je však vylúčené úspešne sa dovolávať tohto článku aj v prípadoch, keď by *konaním orgánu verejnej správy* mohlo byť dotknuté právo jednotlivca súkromnoprávnej povahy. Tak je to i v prípade základného práva slobodne sa združovať.

Kým *právo na založenie občianskeho združenia* a *právo na zriadenie organizačnej jednotky občianskeho združenia* je podľa zákona č. 83/1990 Zb. *subjektívnym právom súkromnoprávnej povahy*, medzi *verejné subjektívne práva* patrí:

- právo na registráciu občianskeho združenia (§ 6 ods. 1),
- právo na zápis organizačnej jednotky združenia do registra mimovládnych neziskových organizácií,⁴

³ KOŠIČIAROVÁ, S. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku, s. 15.

⁴ Podľa druhej vety § 11a ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb. „organizačná jednotka združenia, ktorá koná vo svojom mene, okrem organizačnej jednotky odborej organizácie, vzniká dňom zápisu do registra mimovládnych neziskových organizácií“.

- právo na evidenciu odborovej organizácie a organizácie zamestnávateľov (§ 9a ods. 2),
- právo na zápis organizačnej jednotky odborovej organizácie a organizácie zamestnávateľov (§ 11a ods. 2).

Tieto verejné subjektívne práva vyplývajú z noriem správneho práva. Sú odrazom povinnosti orgánov verejnej moci vystupovať voči jednotlivcom len na základe zákona, v jeho medziach a spôsobom v nich ustanoveným. Vyjadrujú taktiež záujem osoby na určitom správaní zo strany subjektu verejnej moci a tiež možnosť domáhať sa takého správania.

Nie vždy sú v zákonnej úprave explicitne vyjadrené, resp. pomenované. Na ich existenciu a obsah možno nepriamo usudzovať s prihliadnutím k zákonnej úprave *povinnosti* orgánu verejnej moci (verejnej správy) konať, postupovať určitým spôsobom.

Právo na registráciu občianskeho združenia vyjadruje verejné subjektívne právo členov prípravného výboru, ktorí podali návrh na registráciu občianskeho združenia, na vykonanie registrácie občianskeho združenia príslušným registračným orgánom.

Porušením práva na registráciu zo strany registračného orgánu *je vždy dotknuté základné právo* súkromnej osoby podľa čl. 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. *Obsah združovacieho práva* tvorí totiž nielen právo súkromnej osoby vykonávať ho spolu s ostatnými za určitým cieľom, ale aj *právo založiť združenie*.

Zdôrazňuje to aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Podľa nej za najdôležitejší aspekt práva na slobodu združovania podľa čl. 11 Dohovoru treba považovať to, že „občania by mali mať možnosť vytvoriť právnickú osobu s cieľom kolektívne konať v oblasti ich vzájomného záujmu. Spôsob, akým vnútroštátna legislatíva chráni slobodu združovania, a spôsob, akým štátne orgány aplikujú relevantné ustanovenia v praxi, vypovedá o rozvoji demokracie v príslušnej krajine“.⁵

Zmluvné strany Dohovoru majú pozitívny záväzok *zabezpečiť legislatívny rámec*, ktorý umožňuje vytvoriť združenia s právnou subjektivitou odlišnou od právnej subjektivity jeho členov.⁶ Na Slovensku takýto všeobecný legislatívny rámec tvorí zákon č. 83/1990 Zb., ale aj osobitné zákony, ktoré upravujú špeciálnym spôsobom vznik občianskych združení súkromnoprávnej povahy so špeciálnym predmetom činnosti (združenia na výkon práva poľovníctva

⁵ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Gorzelik c. Poľsko* (17. apríl 2004, sťažnosť č. 44158/98).

⁶ Kosař, D. in: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1 127.

podľa § 33 – § 36 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

2. Konanie o registrácii občianskych združení v zákone č. 83/1990 Zb.

Úprava registrácie občianskych združení v zákone č. 83/1990 Zb. je dôsledkom existencie *verejného záujmu* na ochrane zákonom chránených hodnôt bez toho, aby tým bola dotknutá sloboda zakladania občianskych združení podľa predpisov súkromného práva.

Uplatnením princípu slobodnej tvorby občianskych združení nesmie byť porušený legitímny záujem, ktorý taxatívny spôsobom vypočítava Ústava Slovenskej republiky v čl. 29 ods. 4. Týmto verejným záujmom je:

- bezpečnosť štátu,
- ochranu verejného poriadku,
- predchádzanie trestným činom,
- ochrana práv a slobôd iných.

Povoľovací princíp sa v konaní vo veciach vzniku občianskych združení, resp. ich organizačných jednotiek podľa zákona č. 83/1990 Zb. neuplatňuje preto, lebo „v súkromnom práve platí princíp *voľného tvorenia korporácií*, čo znamená, že korporácia môže vzniknúť bez akejkoľvek spoluúčasti úradov“.⁷ Uvedenú skutočnosť, ktorá má svoj základ aj v Dohovore, explicitne zdôrazňuje § 1 ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb., podľa ktorého „na výkon práva slobodne sa združovať nie je potrebné povolenie štátneho orgánu“.

Orgán verejnej správy *nesmie mať zákonom priznanú možnosť správnej úvahy* o tom, či vznik združenia umožní, alebo nie, v situácii, keď sú splnené podmienky ustanovené zákonom (či už z hľadiska súkromného alebo verejného práva).

Opak by bol v právnom a demokratickom štáte neprípustný, v rozpore so všeobecným záujmom na čo najširšej podpore vzniku záujmových združení.

Slovenská právna úprava rešpektuje princíp voľnej tvorby združení, keďže procesný postup pred orgánom verejnej správy, v ktorom ide o vznik občianskeho združenia podľa verejnoprávnej úpravy, má právnu povahu:

- registrácie (občianskeho združenia podľa § 6 a nasl. zákona č. 83/1990 Zb.), alebo
- evidencie odborovej organizácie a organizácie zamestnávateľov (§ 9a).

⁷ GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 32.

V konaní o registrácii občianskeho združenia orgán *nerozhoduje*, a preto sa na tento procesný postup *nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*.⁸ Nepriamo to potvrdzuje ustanovenie druhej vety § 9 ods. 1 zákona č. 83/1990 Zb., podľa ktorého „o registrácii sa nevydáva rozhodnutie v správnom konaní“.

Zo zákona orgánu vyplýva len právomoc *overiť*, či žiadateľ spĺňa podmienky ustanovené zákonom, podľa ktorého sa registrácia uskutočňuje. Tieto podmienky majú hmotnoprávny charakter. Ak orgán zistí, že žiadateľ o registráciu podmienky spĺňa, nevydáva o tejto skutočnosti rozhodnutie (individuálny správny akt), ale vykoná registráciu. Uvedenú skutočnosť explicitne vyjadruje druhá veta § 9 ods. 1 zákona č. 83/1990 Zb. („O registrácii sa nevydáva rozhodnutie v správnom konaní“).

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky podľa zákona č. 83/1990 Zb. *nemá právomoc rozhodnúť, či občianske združenie vznikne v situácii, keď zistilo, že spĺňa požiadavky ustanovené právnou úpravou*.

Registrácia ako typ správneho úkonu v slovenskej právnej úprave *nemá právotvorné účinky, a teda ani konštitutívny charakter*. Právna skutočnosť, ktorej vznik je podmienený registráciou, nastáva *ex lege* – nie je teda výsledkom (dôsledkom) samotného vykonaného registračného úkonu.⁹ Z hľadiska samotného žiadateľa o registráciu tento fakt nezohráva žiadnu úlohu – dňom vzniku občianskeho združenia je deň registrácie (§ 9 ods. 1 prvá veta).

V prípade tzv. *pozitívnej registrácie* sa vo verejnej správe vydáva osvedčenie alebo potvrdenie. Toto všeobecné pravidlo je v § 9 ods. 1 zákona č. 83/1990 Zb. modifikované tak, že ak ministerstvo nezistí dôvod na odmietnutie registrácie, vykoná do 15 dní od začatia konania registráciu a „zašle splnomocnencomi prípravného výboru jedno vyhotovenie stanov, na ktorom *vyznačí deň registrácie, ktorým je deň odoslania*“.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky rovnako *nemá diskrečnú právomoc* v situácii, keď v konaní o registrácii z predložených stanov zistilo, že združenie nespĺňa niektorú z hmotnoprávnych požiadaviek. Ak to tak je, *musí* registráciu odmietnuť (§ 8 ods. 1). Nemá teda na výber, či registráciu odmietne. Taká zákonná regulácia nie je v rozpore s čl. 11 Dohovoru, ani v rozpore s čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky.

⁸ Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. „tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak“.

⁹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 105.

V prípade tzv. *negatívnej registrácie* sa rozhodnutie o odmietnutí registrácie *vydáva v správnom konaní* preto, aby sa vylepšila procesnoprávna pozícia adresáta, ktorý má možnosť brániť sa riadnym opravným prostriedkom (ak ho zákon výnimočne nevyklučuje).

Obvykle sa vydáva ako prvý úkon v konaní.¹⁰ Keďže sa tak už deje v správnom konaní, treba aby registračný orgán ako správny orgán dal pred tým vydaním rozhodnutia o odmietnutí registrácie účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie (§ 33 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.).

Rozhodnutie o odmietnutí registrácie je z hmotnoprávneho hľadiska individuálnym správnym aktom *deklarátornej povahy*, ktorý s účinnosťou *ex tunc* autoritatívnym spôsobom vyslovuje vyššie uvedený záver.

Aj táto odlišná právna povaha rozhodnutia o odmietnutí registrácie svedčí o tom, že ho nemožno považovať za prejav uplatnenia povoľovacieho princípu, lebo povolenie orgánu má *konštitutívnu povahu* a pôsobí *ex nunc*.

Právotvorný účinok deklarátorneho individuálneho správného aktu vo vzťahu k osobe, ktorej sa týka, je zachovaný. Predmetná vlastnosť vyjadruje skutočnosť, že je ním *dotknutý hmotnoprávny status* adresáta individuálneho správného aktu. V prípade členov prípravného výboru, ktorí podali návrh na registráciu (t. j. žiadosť), je ním *vždy* dotknuté ich *základné právo združovať sa* podľa čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky.

Samozrejme, zákonnosť takéhoto rozhodnutia môže byť predmetom sporu. Vzhľadom na to, že podľa § 8 ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb. „proti rozhodnutiu o odmietnutí registrácie nemožno podať rozklad“, všetci členovia prípravného výboru majú právo domáhať sa ochrany v rámci správného súdnictva podaním žaloby podľa § 391 *Správneho súdneho poriadku* (zákona č. 162/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov).

Keďže rozhodnutie o odmietnutí registrácie združenia sa vydáva v *správnom konaní*, ako právny prostriedok ochrany prichádza do úvahy aj podanie podnetu na preskúmanie právoplatného rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 65 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. alebo podanie podnetu prokurátorovi podľa § 31 ods. 2 *zákona č. 151/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov*.

¹⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. II.* Praha: RNDR. Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 1 222.

3. Procesnoprávne záruky registrácie občianskeho združenia

Registrácia predstavuje proces zavŕšenia *tvorby občianskeho združenia*, ktorá sa v právnej teórii člení do dvoch fáz¹¹ – prvá fáza sa realizuje na základe predpisov súkromnoprávnej povahy, druhá fáza sa uskutočňuje na základe predpisov verejnoprávnej povahy.

Prvým krokom je prejav vôle fyzických a právnických osôb, ktorý *smeruje k založeniu združenia*.

Úmysel, ako aj konkrétna predstava osôb o cieľoch združenia, o štruktúre orgánov atď. sa zrkadlí v obsahu právnych úkonov predchádzajúcich podaniu návrhu na registráciu občianskeho združenia príslušným orgánom štátnej správy. V prípade občianskych združení takýto prejav vôle predstavuje vytvorenie stanov združenia (§ 6 ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb.).

Druhým krokom je vznik *právnej subjektivity*. Tá je podmienkou toho, aby občianske združenie mohlo vykonávať svoju činnosť.

Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 83/1990 Zb. združenie vzniká registráciou.

Registrácia je správny úkon registračného orgánu (nie rozhodnutie, s ktorým by *zákon spájal* konštitutívny dôsledok s účinkom *ex nunc*). Nie je to teda samotný úkon vykonania registrácie, ktorým vzniká právna subjektivita občianskeho združenia. V takom prípade, by totiž dikcia zákona musela znieť nasledujúco: „Združenie vzniká na základe registrácie.“ Keďže dikcia zákona taká nie je, treba vyložiť, že je to samotný zákon, ktorý vdýchne život občianskemu združeniu, ak registračný orgán vykoná registráciu.¹²

V dôsledku toho treba o registrácii združenia hovoriť ako o *predpoklade jeho vzniku*. Opačná interpretácia by sa *priečila všeobecnej právnej povahe registračného úkonu* vo verejnej správe, ktorý *nemá právotvorný účinok*.

Treba zdôrazniť, že právny inštitút registrácie vo verejnej správe predstavuje úkon, ktorý *nemá konštitutívny účinok*. V tomto ohľade sa registračný úkon približuje evidenčnému úkonu.

Činnosť, ktorá podlieha registrácii, je dovolená nie na základe vykonania registrácie alebo priamo zo zákona splnením zákonom ustanovených pod-

¹¹ GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 128.

¹² Opačný názor vyslovil Najvyšší správny súd Českej republiky v rozsudku z 29. marca 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005-165, podľa ktorého „v prípade nečinnosti ministerstva združenie vzniká fikciou registrácie, nie ex lege“. V odôvodnení argumentoval, že „určitý právni následek vzniká ze zákona striktně vzato pouze tam, kde sám zákon je dostatečným právním důvodem tohto právní následku; pokud však zákon k vyvolání právního následku v podmiňující části právní normy předpokládá nástup určitých skutečností (t. j. právních skutečností), již o vzniku právního následku ze zákona hovořit nelze“. In: GAJDOŠOVÁ, M. *Judikatura vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 47.

mienok.¹³ Registračný úkon tento právny stav (ktorý nie je sporný) len potvrdzuje. Bez registrácie však činnosť nie je možné realizovať.

Evidenčným úkonom, ktorý právna teória spolu s registračným úkonom zaraďuje do kategórie tzv. technických úkonov vo verejnej správe, sa existencia právnej skutočnosti nepotvrdzuje a taktiež nie je ani predpokladom vzniku a výkonu činnosti, pre ktorú bolo občianske združenie založené. Právnu povahu evidenčného úkonu má zápis údajov do registra mimovládnych neziskových organizácií podľa § 4 ods. 2 zákona č. 346/2018 Z. z.

Zo zákona č. 83/1990 Zb. v minulosti vyplývali aj ďalšie dve právne skutočnosti, s ktorými zákon spájal ako následok registráciu občianskeho združenia, a tým aj jeho vznik:

- nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorým zrušil rozhodnutie ministerstva preto, že neboli dané dôvody na odmietnutie registrácie (deň právoplatnosti takého rozhodnutia súdu bol podľa § 8 ods. 4 zákona č. 83/1990 Zb. dňom registrácie združenia),
- márne uplynutie zákonnej lehoty 40 dní od začatia konania o registrácii, ktorú malo ministerstvo na to, aby v nej doručilo splnomocnencovi prípravného výboru svoje rozhodnutie o odmietnutí registrácie (podľa § 8 ods. 3 zákona č. 83/1990 Zb. združenie vzniklo dňom nasledujúcim po uplynutí tejto lehoty; tento deň bol zo zákona dňom registrácie).

Zrušenie úpravy v § 8 ods. 4 zákona č. 83/1990 Zb. K zrušeniu § 8 ods. 4 zákona č. 83/1990 Zb. došlo nadobudnutím účinnosti zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov od 1. júla 2016.

Predmetný § 8 ods. 4 zákona č. 83/1990 Zb. do 30. júna 2016 ustanovoval: „Súd rozhodnutie ministerstva zruší, ak neboli dané dôvody na odmietnutie registrácie. 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.“

K zrušeniu ustanovenia sa pristúpilo, lebo právna úprava *nerozlišovala dôvody, pre ktoré mal správny súd právomoc zrušiť rozhodnutie registrového orgánu (vzhlľadom na špeciálne dôvody ustanovené v osobitnom predpise). Na jednej strane mohla byť dôvodom na zrušenie rozhodnutia skutočnosť, že – podľa názoru súdu – neboli dané hmotnoprávne dôvody na odmietnutie registrácie združenia. Na druhej strane z dikcie zákona nevyplývalo, že ak boli prítomné iné*

¹³ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. II.* Praha: RNDR. Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 1 222.

dôvody na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu (napr. pre chyby konania o registrácii, absenciu podmienok na začatie konania o registrácii, formálne chyby rozhodnutia správneho orgánu, nepreskúmateľnosť rozhodnutia), tak súd by *mal vec vrátiť* správnemu orgánu na nové konanie a rozhodnutie.

Výklad zákona č. 83/1990 Zb. bol prezentovaný len v odbornej právnickej literatúre,¹⁴ aby sa preklenulo vákuum v platnej úprave, ktorá nerozlišovala medzi týmito dvomi odlišnými skupinami dôvodov. Interpretácia, i keď vecne a odborne priechodná, však – vzhľadom na ústavnoprávnu požiadavku, aby súdy ako štátne orgány konali iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon – nemohla z dlhodobého hľadiska chýbajúcu explicitnú úpravu zastúpiť.

Z tohto dôvodu „platná úprava upustila pri zrušení napadnutého rozhodnutia o odmietnutí registrácie *od inštitútu registrácie združenia zo zákona*. Niektoré otázky, ktoré sú spôsobilé ovplyvniť registráciu združenia, totiž možno zodpovedať následne v súlade s právnym názorom správneho súdu“.¹⁵ Preto z § 401 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v súčasnosti vyplýva povinnosť správneho súdu, ak zistí dôvodnosť žaloby podľa § 391 ods. 1, uznesením zrušiť napadnuté rozhodnutie o odmietnutí registrácie združenia a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie. „Ak dôjde k vráteniu veci žalovanému na ďalšie konanie, je za začiatok plynutia lehoty na registráciu združenia potrebné považovať deň, keď bolo rozhodnutie spolu s administratívnym spisom vrátené žalovanému orgánu verejnej správy na ďalšie konanie. Od tohto dňa sa odvíja následne aj plynutie lehôt ustanovených v § 8 ods. 2 a 3 a § 9 ods. 1 zákona o združovaní občanov.“¹⁶

Zrušenie úpravy v § 8 ods. 3 zákona č. 83/1990 Zb. Zrušené ustanovenie upravovalo tzv. *fikciu registrácie*. Šlo o právny inštitút slúžiaci na ochranu osôb, ktoré chcú založiť združenie, v prípade nečinnosti registrového orgánu.

Fikcia registrácie, nie teda *fikcia vzniku združenia*, predstavovala zákonom umelo vykonštruovanú skutočnosť, ktorá nemala oporu v realite, ale zákon s ňou spájal právne dôsledky (vznik združenia, akoby k vykonaniu registrácie došlo).

Podľa už neplatného § 8 ods. 3 zákona č. 83/1990 Zb.: „Ak splnomocnencovi prípravného výboru nebolo do 40 dní od začatia konania doručené rozhodnutie ministerstva o odmietnutí registrácie, združenie vznikne dňom

¹⁴ ČERNÝ, P. *Zákon o sdružovaní občanů: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 113.

¹⁵ Filová, A. in: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1 521.

¹⁶ Korpáš, E. in: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1 490.

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.“ Citovaný odsek slúžil ako prostriedok ochrany žiadateľov o registráciu, keď márne uplynutie zákonom ustanovenej lehoty 40 dní vyvolalo právny dôsledok – registráciu *ex lege* a v jej dôsledku vznik združení.

Uvedená právna skutočnosť zaväzovala registrový orgán aj osoby, ktoré podali návrh na registráciu. Bola „nezvratná, i keď by neskôr bolo vydané rozhodnutie o zamietnutí registrácie, lebo to by bolo už vzhľadom na vznik organizácie bez právneho významu“.¹⁷

V dôsledku fikcie registrácie združení vzniklo *právo splnomocnenca* prípravného výboru požiadať ministerstvo o jedno vyhotovenie stanov s vyznačeným dňom registrácie. To však slúžilo len ako potvrdenie o právnej skutočnosti, ktorá už nastala *ex lege*.

Zákon neustanovil lehotu, v ktorej to mohol splnomocnenec urobiť. Predpokladalo sa však, že tak urobí, a to v čo najkratšom čase, keďže stanovy združení s vyznačeným dňom registrácie slúžili v praxi ako dôkaz právnej existencie (subjektivity) občianskeho združení.

Tým, že zákon ustanovoval 40-dňovú lehotu, nepriamo vymedzil časový úsek, v ktorom muselo konanie o registrácii najneskôr skončiť. Vzťahovalo sa to na situáciu, keď nastala fikcia registrácie s jej zákonným dôsledkom (vznikom združení), i na situáciu, keď v rámci tejto lehoty orgán doručoval rozhodnutie o odmietnutí registrácie.

Ak vzniklo združenie v dôsledku fikcie registrácie, neprichádzalo z vecného hľadiska do úvahy podať žalobu na správny súd (pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 29. marca 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005-165).¹⁸ Tým však nebolo oslabené právne postavenie osôb žiadajúcich o registráciu združení. Platná regulácia nútila registrový orgán dodržať lehotu v konaní o registrácii a nepriamo zabraňovala prieťahom v konaní. Zákon bol v tomto ohľade taktiež v súlade s medzinárodnou požiadavkou, aby zmluvné strany Dohovoru prijímali právnu úpravu, ktorá by v prípade nečinnosti orgánov viedla k automatickej registrácii združení *ex lege*¹⁹ (k tomu pozri bližšie rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva *Ramazanova a ďalší c. Azerbajdžan* z 1. februára 2007, sťažnosť č. 44363/02).

¹⁷ ČERNÝ, P. *Zákon o sdružování občanů: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 114.

¹⁸ Bližšie k tomu in: GAJDOŠOVÁ, M. *Judikatura vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 45 a nasl.

¹⁹ Kosař, D. in: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1 131.

Ak ministerstvo *odmietlo vydať splnomocnencovi osvedčenie* s vyznačeným dňom registrácie, osoby žiadajúce takéto osvedčenie sa mohli brániť podaním žaloby proti nečinnosti na správnom súde.

Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 29. marca 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005-165 medzi *nečinnosťou orgánu pri registrácii* a jeho *nečinnosťou pri požadovaní vyznačenia dňa registrácie v stanovách* bol podstatný rozdiel: v prvom prípade bola žaloba vylúčená, v druhom prípade bolo možné podať žalobu na ochranu proti nečinnosti, spočívajúcej v nevydaní osvedčenia.²⁰ Takáto interpretácia zo strany súdu je v súlade s právnym účinkom fikcie, keďže jej nastúpením „neostáva zachovaná povinnosť vo veci ďalej konať“.²¹

Dôvodom, prečo posledná novela zákona č. 83/1990 Zb. bez náhrady zrušila § 8 ods. 3 upravujúci fikciu registrácie,²² mohla byť skutočnosť, že predmetný inštitút niesol so sebou výraznú právnu neistotu v prípade, keď registrový orgán odmietal uskutočniť zápis do registra združenia, ktoré malo vzniknúť ako dôsledok zákonnej fikcie registrácie, alebo ak odmietal fakticky uskutočniť registráciu a vyznačiť deň registrácie vo vyhotovení stanov. V praxi vtedy vznikali spory medzi prípravným výborom a medzi registrovým orgánom. Členovia prípravného výboru ich mohli vyriešiť podaním žaloby, ktorou sa domáhali ochrany proti nečinnosti ministerstva v rámci správneho súdnictva.

Uvedenú skutočnosť zdôraznila aj dôvodová správa k novele zákona účinnnej od 1. januára 2019. Podľa nej úprava inštitútu fikcie registrácie združenia nezaručovala požiadavku právnej istoty: „Ako príklad možno uviesť situáciu, pri ktorej za súčasného stavu vznikne združenie len na základe procesného pochybenia alebo nečinnosti registrového orgánu a predložené stanovky združenia obsahujú ustanovenia odporujúce zákonu vyjadrené v § 8 zákona č. 83/1990 Zb. Vznik uvádzaného združenia týmto spôsobom môže mať negatívne dopady na bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestných činov, na ochranu práv a slobôd iných a zároveň združenie vznikne *de facto* bez zápisu do príslušnej evidencie.“

Procesnoprávne aj hmotnoprávne argumenty uvádzané v citovanej dôvodovej správe nás však nepresvedčajú o nevyhnutnosti zrušenia inštitútu fikcie registrácie. Legislatívnym dôvodom, pre ktorý sa v deväťdesiatych rokoch stal právnym inštitútom fikcie pomerne rozšíreným a populárnym bol aj ten,

²⁰ GAJDOŠOVÁ, M. *Judikatúra vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 46.

²¹ Fečík, M., Hatalová, J. in: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1 197.

²² K zrušeniu § 8 ods. 3 zákona č. 83/1990 Zb. došlo zákonom č. 346/2018 Z. z.

že zákonná úprava súdnej ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy nebola veľmi účinná. Zákonodarca preto hľadal zástupné riešenia v predpisoch správneho práva.

S precíziou úpravy právomoci súdov v správnom súdnictve poskytovať ochranu pred nečinnosťou inštitút fikcie v predpisoch správneho práva postupne stráca svojich prívržencov. Nepochybne k tomu prispieva aj právna teória, ktorá prízvukuje, že právny inštitút fikcie, ktorej dôsledkom je vznik práva subjektu, „treba považovať za nepoužiteľné opatrenie proti nečinnosti všade tam, kde by mohlo dôjsť k ohrozeniu dôležitého spoločenského záujmu“.²³

Zdá sa, že predkladateľ návrhu poslednej novely zákona č. 83/1990 Zb. zvažoval, či je vhodnejšie uprednostniť ochranu verejného záujmu, alebo ochranu záujmu žiadateľa o registráciu na vybavenie veci v primeranej lehote. Zvíťazila ochrana verejného záujmu pred súkromným záujmom motivovaná:

- obavou z toho, že by mohlo dôjsť k vzniku občianskeho združenia tam, kde by bol inak daný legitímny dôvod rozhodnúť o odmietnutí jeho registrácie,
- obavou z prípadných právnych sporov, ak by bolo treba rozhodnúť o zániku občianskeho združenia jeho rozpustením na základe § 12 ods. 3 zákona č. 83/1990 Zb.

Vykonaná novelizácia zákona o združovaní občanov – podľa nášho názoru – oslabila doterajšiu právnu ochranu žiadateľov o registráciu, lebo preniesla bremeno zodpovednosti za rýchlosť vybavenia žiadosti o registráciu z orgánu štátnej správy na žiadateľov o registráciu. Tí sa síce proti nečinnosti môžu úspešne brániť, avšak nedokážu ovplyvniť skutočnosť, že k vykonaniu registrácie dôjde neskôr než v zákonnej lehote ustanovenej zákonom č. 83/1990 Zb. v § 9 ods. 1. Žiadateľ o registráciu musí totiž rátať s tým, že i na samotné vybavenie opatrenia proti nečinnosti registrového orgánu sa vzťahuje lehota podľa osobitného zákona. Týmto osobitným zákonom je zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov alebo zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. V prípade, keď neúspešne vyčerpal sťažnosť alebo podnet na prokuratúru, môže podať žalobu proti nečinnosti. Podľa Správneho súdneho poriadku, ktorý – v porovnaní s predchádzajúcou právnu úpravou – v § 439 ods. 1 pripúšťa proti rozhodnutiu správneho súdu o žalobe proti nečinnosti kasačnú sťažnosť, sa čas môže ešte viac predĺžiť.

Jediným zlepšením procesnoprávneho postavenia žiadateľov o registráciu od 1. januára 2019 je to, že nová úprava skrátila zákonnú lehotu na ukončenie konania o registrácii na 15 dní.

²³ Tóthová, K. in: VRABKO, M. a kolektív. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 272.

K procesnoprávnym zárukám vzniku občianskeho združenia podľa zákona č. 83/1990 Zb. treba priradiť i skutočnosť, že podľa § 7 ods. 3 „konanie o registrácii sa začne dňom, keď ministerstvu došiel návrh, ktorý nemá vady uvedené v odseku 2“.

Vo svojej podstate sa tak nepriamym spôsobom vyjadruje *procesné právo* žiadateľov o registráciu na to, aby orgán:

- vykonal do 15 dní od začatia konania registráciu a
- v tejto lehote odoslal splnomocnencovi prípravného výboru jedno vyhotovenie stanov, na ktorom vyznačí deň registrácie.

Ide o špeciálnu úpravu konania, ktorá je odlišná od úpravy *správneho konania*, lebo sama takúto *právnú povahu nemá*.

Úprava *správneho konania* je nastavená inak – podľa § 18 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. konanie je začaté dňom, keď podanie účastníka konania došlo správne mu orgánu príslušnému vo veci rozhodnúť. Dôsledkom je, že procesnoprávna ochrana sa na účastníka správneho konania vzťahuje hneď, bez ohľadu na to, či jeho návrh má nedostatky.²⁴

Právna ochrana sa musí na žiadateľa o registráciu občianskeho združenia vzťahovať aj v prípade, keď jeho úkon nespĺňa formálne náležitosti ustanovené zákonom, t. j. v čase, keď návrh na registráciu podal, ale konanie o registrácii sa nezačalo. Do akej miery podporuje takáto špeciálna procesnoprávna úprava podľa zákona č. 83/1990 Zb. ochranu žiadateľa o registráciu občianskeho združenia?

Nezákonným postupom orgánu verejnej správy v konaní, ktoré nezačína z úradnej povinnosti, je vždy dotknuté *dispozičné právo* súkromnej osoby.

Dispozičné právo predstavuje *základné procesné právo* na začatie postupu orgánu verejnej moci garantované v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Z tohto dôvodu nemôže byť preskúmanie zákonnosti takéhoto postupu orgánu verejnej správy vylúčené z právomoci súdu (čl. 46 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky).

Prejavom dispozičného práva – vo všeobecnosti – je taký právny úkon súkromnej osoby, s ktorým zákon spája povinnosť orgánu verejnej správy postupovať ustanoveným spôsobom a vec vybaviť (formou oznámenia, rozhodnutím, vykonaním správneho úkonu atď.). Ide o univerzálny dôsledok toho, že právny úkon osoby, s ktorým zákon spája povinnosť orgánu konať, je súčasne prejavom realizácie všeobecného *práva osoby na prístup k verejným službám*, a teda aj k verejnej správe.

²⁴ Podľa § 19 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. „pokiaľ podanie nemá predpísané náležitosti, správny orgán pomôže účastníkovi konania nedostatky odstrániť, prípadne ho vyzve, aby ich v určenej lehote odstránil; súčasne ho poučí, že inak konanie zastaví“.

Orgán verejnej správy nesmie odmietnuť úkon súkromnej osoby bez toho, aby sa ním zaoberal, a mal by naň vždy poskytnúť odpoveď. Ak žiadateľ nedodržel ustanovenú formu návrhu (žiadosti, podnetu atď.), orgán verejnej správy je povinný podanie prijať, a ak je to potrebné, pomôcť súkromnej osobe pri odstránení nedostatku podania.²⁵ Dispozičné právo osoby je teda porušené vždy, keď orgán verejnej správy vôbec nereaguje na jej úkon alebo ak ho vybaví spôsobom, ktorý je v rozpore so zákonom. V oboch prípadoch musí zákonná úprava garantovať ochranu súkromnej osoby.

Akým spôsobom sú predmetné požiadavky čl. 12 a čl. 13 odporúčania CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov členským štátom o dobrej verejnej správe transponované v zákone č. 83/1990 Zb.?

Odporúčanie CM/Rec (2007) 7	Zákon č. 83/1990 Zb.	Komentár
osobu musí orgán verejnej správy informovať o tom, že podanie nespĺňa konkrétne formálne náležitosti vyžadované zákonom	§ 7 ods. 2 – Ak návrh nemá náležitosti podľa § 6 ods. 2 až 4 (alebo ak sú údaje v ňom neúplné alebo nepresné), <i>ministerstvo na to prípravný výbor do 15 dní od doručenia návrhu, upozorní s tým, že dokiaľ tieto vady nebudú odstránené, konanie o registrácii sa nezačne.</i>	
orgán verejnej správy musí poskytnúť možnosť osobe odstrániť tieto formálne nedostatky, a to poskytnutím primeranej lehoty	§ 7 ods. 2 – Ak návrh nemá náležitosti podľa § 6 ods. 2 až 4 (alebo ak sú údaje v ňom neúplné alebo nepresné), <i>ministerstvo na to prípravný výbor do 15 dní od doručenia návrhu, upozorní s tým, že dokiaľ tieto vady nebudú odstránené, konanie o registrácii sa nezačne.</i>	Zákon neustanovuje žiadnu lehotu, v ktorej sú žiadatelia o registráciu povinní ministerstvom vytykány formálny nedostatok návrhu odstrániť. Je na nich, ako sa zachovajú, lebo konanie o registrácii sa nezačalo.
orgán verejnej správy musí osobu poučiť o právnom dôsledku neodstránenia formálnych nedostatkov podania	§ 7 ods. 2 – Ak návrh nemá náležitosti podľa § 6 ods. 2 až 4 (alebo ak sú údaje v ňom neúplné alebo nepresné), <i>ministerstvo na to prípravný výbor do 15 dní od doručenia návrhu, upozorní s tým, že dokiaľ tieto vady nebudú odstránené, konanie o registrácii sa nezačne.</i>	
ak osoba neodstráni nedostatok podania, ide o procesnoprávnu prekážku konania vo veci samej	§ 7 ods. 3 – Konanie o registrácii sa začne dňom, keď ministerstvu došiel návrh, ktorý nemá vady uvedené v odseku 2.	

²⁵ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 92 – 93.

<p>orgán verejnej správy v rámci formálnej kontroly podania nesmie uplatňovať právomoc viazanú na posúdenie vecného obsahu podania</p>	<p>§ 7 ods. 2 – <i>Ak návrh nemá náležitosti podľa § 6 ods. 2 až 4 (alebo ak sú údaje v ňom neúplné alebo nepresné)</i>, ministerstvo na to prípravný výbor do 15 dní od doručenia návrhu, upozorní s tým, že dokiaľ tieto vady nebudú odstránené, konanie o registrácii sa nezačne.</p>	<p><i>Orgán verejnej správy v rámci formálnej kontroly podania, nesmie uplatňovať právomoc viazanú na vecné posúdenie podania.</i> Registračný orgán má len právomoc pôsobiť na žiadateľa, aby odstránil chyby podania, ktoré sú <i>taxatívnym spôsobom</i> uvedené v § 7 ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb. Z tohto dôvodu „nie je možné v tomto štádiu hmotnoprávne posudzovať stanovy a vytykať ich vady, ktoré môžu byť dôvodom odmietnutia registrácie“.²⁶ Ak by sa tak stalo, šlo by o porušenie zákona – prekročenie právomoci registračného orgánu, proti ktorému by bolo možné brániť sa aj v rámci správneho súdnictva.</p>
<p>v prípade sporu, či existuje procesnoprávna prekážka konania, musí mať osoba právo brániť sa právne účinným spôsobom</p>		

Dôležitou a neopomenuteľnou súčasťou v škále právnych záruk ochrany žiadateľov o registráciu občianskeho združenia by mala byť *ochrana poskytovaná v správnom súdnictve* podľa Správneho súdneho poriadku (zákona č. 162/2015 Z. z. *v znení neskorších predpisov*).

Ak žiadatelia o registráciu nesúhlasia s názorom registrového úradu vyjadreným v jeho upozornení, v dôsledku čoho je spornou otázka, či konanie o registrácii začalo doručením ich návrhu, *spornou je otázka, či konanie začalo*.

Podľa odôvodnenia Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (rozsudok z 20. mája 2010, sp. zn. 7 As 28/2010-102) “registračné konanie je začaté dňom doručenia návrhu na registráciu, ktorý nemá vady, a to bez ohľadu na to, či ho za taký považuje ministerstvo”.²⁷

Ak teda konanie začalo, sú splnené podmienky pre podanie žaloby podľa § 242 Správneho súdneho poriadku a domáhať sa ňou odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy.

Prípravný výbor ako žalobca musí k žalobe pripojiť oznámenie o výsledku prešetrovania sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. *o sťažnostiach v znení neskorších*

²⁶ Pozri výrok rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 1. augusta 2017, sp. zn. 1 Ans 3/2007-235. In: GAJDOŠOVÁ, M. *Judikatúra vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 31.

²⁷ GAJDOŠOVÁ, M.: *Judikatúra vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 28.

predpisov alebo vybavenie podnetu prokurátorom podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

Ak správny súd po preskúmaní nezistí nečinnosť registrového úradu, uznesením žalobu zamietne (§ 249 Správneho súdneho poriadku). Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením uloží žalovanému, aby v určenej lehote konal (§ 250 ods. 1).

Akákolvek formalistická interpretácia vymedzenia pojmov v § 3 na účely Správneho súdneho poriadku musí ustúpiť potrebe materiálneho výkladu.

Konanie o registrácii občianskeho združenia je preto potrebné považovať za *administratívne konanie*.

Samotnú registráciu (t. j. úkon registrového úradu) je potrebné považovať za *individuálny správny akt* podľa § 3 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov²⁸ a tiež za **opatrenie orgánu verejnej správy** podľa § 3 písm. c). Vyplýva to aj z komentára k Správnemu súdnemu poriadku, podľa ktorého za opatrenie treba považovať *každý úkon orgánu verejnej správy, ktorého právne účinky sa podobajú na právne účinky rozhodnutí*.²⁹

Ak by registrový orgán *opakovane vracal žiadateľom o registráciu návrh na registráciu s odvolaním* sa na § 7 ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb. bez toho, aby mal na to právny dôvod, ich právna situácia by bola porovnateľná s prípadom registrácie občianskeho združenia „Asistencia ochrany ľudských práv bezdomovcov a zraniteľných obyvateľov Baku“ vo veci *Ramazanova a ďalší c. Azerbajdžan* z 1. februára 2007 (sťažnosť č. 44363/02). V ňom Európsky súd pre ľudské práva odôvodnil svoj rozsudok takto: „V situácii, keď domáce právo síce umožňuje štátnym orgánom vrátiť zakladajúce dokumenty na doplnenie bez formálneho konkrétneho odmietnutia registrácie a úplného zákazu aktív“, by opakovaný neúspech na registrovom orgáne znamenal *faktické odmietnutie registrácie*.³⁰

Posledná novela zákona č. 83/1990 Zb. *zrušila povinnosť ministerstva bezodkladne informovať splnomocnenca prípravného výboru o dni začatia konania o registrácii*.

Dôvodová správa k novele zákona vysvetlila predmetný legislatívny krok tým, že „upovedomenie o začatí konania má svoje opodstatnenie v takom konaní, ktoré sa nezačína na návrh navrhovateľa (konanie začínajúce sa *ex offio*).

²⁸ Podľa M. Fečika individuálne správne akty môžu mať formu rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy. Pozri bližšie BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kolektív: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 34.

²⁹ Bližšie k tomu Fečik, M. in BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kolektív: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 36.

³⁰ GAJDOŠOVÁ, M. *Judikatúra vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 56.

Deň začatia konania v prípade procesu registrácie združenia je teda určený dňom podania návrhu, ktorý nemá vady v zmysle § 7 ods. 2 zákona, resp. dňom doručenia návrhu spĺňajúceho podmienky zákona, na ktorých absenciu v predošlom návrhu bol splnomocnenec prípravného výboru registračným orgánom upozornený a tieto v opravenom návrhu odstránil; na určenie dňa začatia konania musí však zároveň platiť, že splnomocnencovi prípravného výboru nebolo v zákonom stanovenej lehote doručované žiadne ďalšie upozornenie na odstránenie nedostatkov návrhu na registráciu združenia“.

Zdá sa, že zákonodarca vyhodnotil túto povinnosť registračného orgánu ako nadbytočnú. Z hľadiska *účinnosti ochrany žiadateľov o registráciu* pred nečinnosťou orgánu však ide o zníženie komfortu ich ochrany.

Záver

Procesno-právna úprava konania o registrácii občianskych združení je významnou garanciou ochrany práva súkromných osôb združovať sa zaručeného v čl. 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Konanie o registrácii predstavuje osobitný procesný postup orgánu verejnej správy, na ktoré ako celok sa nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb., keďže tu *nejde o konanie, v ktorom sa rozhoduje o verejnom subjektívnom práve konkrétnej osoby*. Taký režim je v súlade s princípom voľnej tvorby občianskych združení.

Legislatívnymi zásahmi vykonanými novelou zákona č. 83/1990 Zb. (zákonom č. 346/2018 Z. z.) nedošlo s účinnosťou od 1. januára 2019 k popretiu či k oslabeniu samotného princípu voľnej tvorby združení. Došlo však k oslabeniu procesno-právnej pozície žiadateľov o registráciu občianskeho združenia *zrušením právneho inštitútu fikcie registrácie*. Tým zákonodarca preniesol bremeno zodpovednosti za *rýchlosť vybavenia žiadosti o registráciu z orgánu štátnej správy na žiadateľov o registráciu*. Aj keď týmto legislatívnym činom neboli zbavení možnosti brániť sa pred nečinnosťou registračného orgánu, uplatňovanie ich ochrany v tomto smere *môže výrazným spôsobom predĺžiť čas vzniku občianskeho združenia*, čo oslabuje účinnosť presadzovania princípu voľnej tvorby občianskych združení. Uvedenú skutočnosť preto hodnotíme ako krok späť.

V referáte sme taktiež upozornili na možné problémy účinnosti súdnej ochrany žiadateľov o registráciu, ak registračný orgán postupuje v tzv. predprocesnej etape konania o registrácii v rozpore s § 7 ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb.

De lege ferenda by zákonodarca nemal podmieňovať začatie konania o registrácii podaním úplného a presného návrhu na registráciu (s náležitosťami podľa § 7 ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb.).

Použitá literatúra:

- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1 824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- ČERNÝ, P. *Zákon o sdružovaní občanů: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. 321 s. ISBN 978-80-7400-328-8.
- GAJDOŠOVÁ, M. *Judikatura vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 236 s., ISBN 978-80-8168-519-4.
- GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013. 203 s. ISBN 978-80-89603-08-4.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1 687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie*. Šamorín: Heuréka, 2017. 280 s. ISBN 978-80-8173-038-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014. 243 s. ISBN 978-83-7490-790-3.
- SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006. 1 116 s. ISBN 80-88931-51-7.
- VEDRAL, J. *Správni řád. Komentář. II*. Praha: RNDR. Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012. 1 442 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- VRABKO, M. a kolektív. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
sona.kosiciarova@truni.sk

ZDRUŽOVANIE VYSOKÝCH ŠKÔL AKO NOVÝ FENOMÉN SYNERGIE VO VZDELÁVANÍ A VEDE

ASSOCIATION OF UNIVERSITIES AS A NEW PHENOMENON OF SYNERGY IN EDUCATION AND SCIENCE

Dr.h.c. prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Abstrakt: Od 1. júla 2019 môžu vysoké školy podľa zákona o vysokých školách zakladať záujmové združenia právnických osôb s označením „konzorcium vysokých škôl“. Ide o ďalšiu formu implementácie slobody združovania, ktorej ústavným základom je právo na slobodné združovanie podľa článku 29 Ústavy Slovenskej republiky. Účelom tejto právnej inštitúcie je zlepšiť podmienky integrácie vysokých škôl a vytvárať ich synergiu v združovaní prostriedkov a kapacít v oblasti vzdelávania, vedeckej činnosti a starostlivosti o študentov. Nová slovenská súkromnoprávna inštitúcia konzorcia vysokých škôl, charakterizovaná početnou prevahou verejných vysokých škôl, sa síce opiera o občianskoprávnu úpravu záujmového združenia právnických osôb, avšak ako každá nová právna inštitúcia vyvoláva rad otázok, ktoré je nevyhnutné vyriešiť pri zakladaní prvých konzorcií.

Kľúčové slová: konzorcium vysokých škôl, združenie právnických osôb, register vysokých škôl, sloboda združovania, stanovy

Abstract: As of July, 1st 2019, universities can establish interest associations of legal persons entitled “consortium of universities” under the Higher Education Act. This is another form of implementation of the freedom of association, the constitutional basis of which is the right to free association under Article 29 of the Constitution of the Slovak Republic. The purpose of this legal institution is to improve the conditions for the integration of higher education institutions and to create their synergies in pooling resources and capacities in the fields of education, science and student care. The new Slovak private-law institution of the consortium of higher education institutions, characterized by the numerous prevalence of public universities, is based on the civil law regulation of the association of legal persons, but like any new legal institution raises a number of issues that need to be resolved when establishing the first consortia.

Key words: consortium of universities, association of legal persons, register of universities, freedom of association, statutes

Jedno z nových zaujímavých zákutí implementácie článku 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky¹ priniesla nedávna novela zák. č. 131/2002 Z. z. o vy-

¹ Čl. 29 ods. (1) Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z.: *Právo slobodne sa združovať sa zaručuje. Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.*

sokých školách pod č. 155/2019 Z. z. z 13. mája 2019, ktorá umožňuje s účinnosťou od 1. júla 2019 založiť záujmové združenie právnických osôb, ktorého členmi sú slovenské vysoké školy a ktoré sa označuje ako „konzorcium vysokých škôl“ (ďalej len „konzorcium“).²

Konzorcium je teda svojou podstatou výkonom práva slobodne sa združovať. Medzinárodnoprávnym univerzálnym základom inštitúcie konzorcia je ustanovenie garantujúce slobodu združovania, ktoré sa nachádza v Medzinárodnom pakte OSN o občianskych a politických právach; medzinárodnoprávnym regionálnym základom inštitúcie konzorcia je ustanovenie garantujúce slobodu združovania, ktoré sa nachádza v Dohovore Rady Európy o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Právnym základom v rámci práva Európskej únie je takéto ustanovenie v Charte základných práv EÚ.³

Myšlienka integrovania vysokých škôl je aktuálnou na Slovensku i v zahraničí. Združenia vysokých škôl v rozličných formách umožňujú tvorbu synergie, združovanie a lepšie využívanie prostriedkov a personálnych, vzdelávacích a výskumných, ako aj materiálnych kapacít vysokých škôl a ich silnejší vplyv na štát a spoločnosť.

Na Slovensku sa už dlhšie obdobie diskutuje o možnosti zlučovania vysokých škôl. Táto diskusia akcelerovala aj v súvislosti s poklesom počtu študentov na vysokých školách počas ostatných piatich až siedmich rokov. Bolonský proces priniesol možnosť pohybu a kreditovej voľnosti a študenti ho využívajú.

² Ustanovenie § 2 ods. 14 zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách: *Ak vysoká škola s inou vysokou školou založí zakladateľskou zmluvou záujmové združenie právnických osôb na účel spoločného postupu pri tvorbe študijných programov, vytvárania spoločných študijných programov, spoločného postupu v prijímacom konaní, spoločného uskutočňovania výskumnej, vývojovej alebo inej tvorivej činnosti alebo spoločného zabezpečovania možnosti stravovania a ubytovania pre študentov, toto záujmové združenie právnických osôb používa v názve označenie „konzorcium vysokých škôl“. Konzorcium vysokých škôl nadobúda právnu spôsobilosť zápisom do registra konzorcií vysokých škôl, ktorý je súčasťou registra vysokých škôl. Ustanovenia § 20i ods. 2 a 3 Občianskeho zákonníka sa pri zápise nepoužijú.*

³ Čl. 22 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach publikovaného pod č. 120/1976 Zb.:

Každý má právo na slobodu združovať sa s inými, aj právo zakladať na ochranu svojich záujmov odborové organizácie a pristupovať k nim.

Čl. 11 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd publikovaného pod č. 209/1992 Zb.:

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.

Charta základných práv Európskej únie, (Ú.V. EÚ 2007/C 303/01)

Článok II-12 ods. 1: Sloboda zhromažďovania a združovania

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.

jú v rámci svojich snáh o získanie medzinárodnej skúsenosti, hľadania zaujímavých študijných programov a spoznávania iných kultúr, ale aj pracovných možností. Je to síce prirodzený proces, prinášajúci mladým ľuďom veľké kultúrne skúsenosti, odráža sa však negatívne na materiálnom zabezpečení slovenských verejných vysokých škôl, ktoré sa síce usilujú o maximálne kvalitné vzdelávanie a výskum, avšak stále sa stretávajú s neúprosným kritériom počtu študentov ako s hlavným kritériom štátneho dotačného financovania. Reforma vysokého školstva už začala a prejavuje sa v jeho koncepcii akreditácie a personálneho zabezpečenia. Reforma spravovania vysokých škôl a ich financovania však stále zostáva naliehavou úlohou do budúcnosti.

Zlučovanie vysokých škôl na Slovensku zatiaľ nebolo úspešným projektom. Možno uviesť viac príkladov, ktoré približujú realitu zlučovania vysokých škôl. Zlučovanie totiž znamená predovšetkým stratu právnej subjektivity zlučovaných vysokých škôl a až následne vytváranie nových subjektov s novými akademickými orgánmi. Táto, na prvý pohľad jednoducho riešiteľná otázka, sa komplikuje vtedy, ak sa zoberú do úvahy dôsledky straty právnej subjektivity vysokej školy. Týka sa to prerušenia akademického života v príslušnom regióne na dlhé obdobie, prípadne vzniká otázka možnosti jeho obnovenia vôbec. Prestávajú platiť uzavreté zmluvy so slovenskými i zahraničnými subjektmi ekonomickej i akademickej povahy, otáznym sa stáva čerpanie fondov Európskej únie i štátnych fondov, problematické sú akreditačné rozhodnutia, financovanie, kolektívny riešiaci projekty, riadenie vysokej školy, identita študentov a študijných programov vrátane ich zabezpečovania, členstvo vysokej školy v domácich a zahraničných organizáciách, kompatibilita rozdielnych serverových systémov a viaceré ďalšie oblasti činnosti vysokej školy. Východiskom v tejto situácii je teda také spájanie kapacít a synergie v činnosti vysokých škôl, ktoré zachováva ich právnu subjektivitu pri úzkej vzájomnej spolupráci.

Vysoké školy v súčasnosti, samozrejme, vytvárajú rôzne účelové zoskupenia. Môže ísť o občianske združenie, akým je napríklad *Združenie výskumných a technických univerzít SR* či rôzne zmluvne upravené, formálne i neformálne klastre, ktoré sú založené ako záujmové združenia právnických osôb podľa § 20f a nasledujúcich Občianskeho zákonníka. Príkladom takýchto spoluprác môžu byť nedávno ohlásené združenia Slovenskej akadémie vied s UK Bratislava a STÚ Bratislava, či tejto vedeckej inštitúcie s UPJŠ Košice a TU Košice.

V októbri 2019 uzavrelo deväť slovenských univerzít memorandum, v ktorom deklarovali zámer založiť „Konzorcium slovenských univerzít“ ako konzorcium vysokých škôl podľa § 2 ods. 14 zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách. Treba dodať, že všetky tieto združenia právnických osôb či občianske združenia treba odlišovať od výsledkov zákonnej statusovej úpravy vzáhu-

júcej sa na jednotlivú vysokú školu, akou je napríklad označenie „výskumná univerzita“ podľa § 88a zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách.⁴

Konzorcium vysokých škôl možno založiť len podľa § 2 ods. 14 zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Používať toto označenie možno len na základe registrácie uvedeného združenia právnických osôb v osobitnom registri Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR.

Konzorcium je svojou právnou formou záujmovým združením dvoch alebo viacerých právnických osôb, založeným podľa § 20f zák. č. 40/1964Zb. Občianskeho zákonníka. Na jeho založenie sú potrebné zakladateľská zmluva a stanovy, resp. zápisnica z ustanovujúcej schôdze, a zoznam členov. Je však špecifické v tom, že ho registruje ministerstvo školstva a jeho členmi sú len vysoké školy a nie iné právnické alebo fyzické osoby.

Konzorcium je právnickou osobou, ktorá nadobúda právnu spôsobilosť zápisom do osobitného registra konzorcií vysokých škôl, ktorý je súčasťou registra vysokých škôl (ďalej len „register konzorcií“) podľa § 2 ods. 14 a § 102b zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách.⁵ Možno teda konštatovať, že re-

⁴ Podľa § 88a zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách: *Vysoká škola sa môže na základe výzvy vyhlásenej ministerstvom školstva podrobiť periodickému hodnoteniu výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti v jednotlivých oblastiach výskumu raz za šesť rokov spraviť na účely identifikácie medzinárodne porovnateľnej činnosti výskumných tímov a jednotlivcov, na účely udelenia oprávnenia na použitie označenia „výskumná univerzita“ a na účely posúdenia kvality úrovne výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti pri štandardoch pre študijný program a štandardoch pre habilitačné konanie a inauguračné konanie.*

⁵ § 102b zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách: **Register konzorcií vysokých škôl**
(1) Register konzorcií vysokých škôl je súčasťou registra vysokých škôl. Register konzorcií vysokých škôl slúži na zhromažďovanie a zverejňovanie údajov o konzorciách vysokých škôl.

(2) Do registra konzorcií vysokých škôl sa zapisuje

a) názov a sídlo konzorcia vysokých škôl,

b) predmet činnosti konzorcia vysokých škôl,

c) orgány, prostredníctvom ktorých konzorcium vysokých škôl koná, a osoby, ktoré vykonávajú ich pôsobnosť,

d) názov a sídlo zakladateľov konzorcia vysokých škôl.

(3) O fyzických osobách sa v registri konzorcií vysokých škôl spracúvajú údaje v rozsahu meno a priezvisko, akademický titul, vedecko-pedagogický titul, umelecko-pedagogický titul, vedecká hodnosť, dátum narodenia, adresa trvalého pobytu, funkcia, začiatok a koniec funkčného obdobia a názov vysokej školy, ktorú zastupuje.

(4) Údajov podľa odseku 3 sa zverejňujú bez obmedzenia údaje v rozsahu meno a priezvisko, akademický titul, vedecko-pedagogický titul, umelecko-pedagogický titul, vedecká hodnosť, informácie o zastávanej funkcii a o funkčnom období; dátum narodenia a adresa trvalého pobytu sú sprístupnené len povereným zamestnancom ministerstva školstva.

(5) K návrhu na zápis do registra konzorcií vysokých škôl sa prilaďujú zakladateľská zmluva spolu so stanovami. Návrh podáva osoba splnomocnená zakladateľmi.

(6) Údaje do registra konzorcií vysokých škôl zapisuje ministerstvo školstva.

(7) Za aktualizáciu údajov v registri konzorcií vysokých škôl zodpovedá príslušné konzorcium vysokých

gistrácia je konštitutívnym právnym aktom. Právnu subjektivitu registráciou vysoké školy nestrácajú, čo je pozitívny posun od myšlienky ich zlučovania k jednoduchším riešeniam.

Vznik konzorcia má dve fázy: súkromnoprávnou, založenie zakladateľmi (písomnou zakladateľskou zmluvou) alebo založenie na ustanovujúcej schôdzi konzorcia (zápisnicou), a vznik konzorcia jeho registráciou, teda zápisom do registra konzorcií vysokých škôl. Samozrejme, k návrhu na zápis do tohto registra sa prikladajú stanovky konzorcia a zakladajúca zmluva, resp. zápisnica z ustanovujúcej schôdze konzorcia. Oba dokumenty musia schváliť zakladatelia konzorcia. Konzorcium teda vzniká na princípe legality (registračný princíp) po vykonaní súkromnoprávneho aktu založenia konzorcia, pričom registrácia je rozhodnutím správneho orgánu (zák. č. 71/1967 Zb.). Dve fázy má logicky aj opačný proces, zánik združenia, teda jeho zrušenie spôsobom uvedeným v stanovách konzorcia a následne výmazom z registra konzorcií vysokých škôl.

Stanovky konzorcia obsahujú názov, právnu identifikáciu a sídlo konzorcia, jeho poslanie, ktorým je v súlade so zákonom efektívna spolupráca členských univerzít v oblastiach predmetu činnosti konzorcia. Hlavné ciele konzorcia podporujú zlepšenie národného, medzinárodného a únievého postavenia členských vysokých škôl, zvýšenie kvality vzdelávania, vedy, výskumu a umeleckej činnosti, získavanie a efektívne využívanie personálnych a finančných zdrojov, posilnenie vzájomnej synergie kapacít a aktívnu spoluprácu s ďalšími konzorciami a klastrami na Slovensku, v Európe a vo svete.

Zákon o vysokých školách ustanovuje päť oblastí, v ktorých konzorcium vykonáva svoju činnosť. Tento predmet činnosti konzorcia tvorí *de facto* tri druhy činnosti: vzdelávanie, vedeckú činnosť a starostlivosť o študentov.

Pri vzdelávaní sa predmet činnosti konzorcia zameriava na kľúčovú otázku reformy vysokého školstva v oblasti akreditácie regulovanej zákonom č. 269/2018 Z. z. o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania, teda na oblasť študijných programov. Predmetom činnosti konzorcia vysokých škôl je spoločný postup pri tvorbe študijných programov, vytváranie spoločných študijných programov a spoločný postup v prijímacom konaní.

Ďalším predmetom činnosti konzorcia je spoločné uskutočňovanie výskumnej, vývojovej alebo inej tvorivej činnosti. To je pomerne široký predmet činnosti, ktorý zahŕňa celú škálu regulovaných aktivít vysokej školy vrátane projektovej činnosti a čerpania fondov Európskej únie.

škôl; aktualizáciu vykoná ministerstvo školstva na návrh konzorcia vysokých škôl, ktorého prílohou sú doklady preukazujúce zmenu príslušných údajov.

Predmetom činnosti konzorcia je napokon aj spoločné zabezpečovanie možností stravovania a ubytovania pre študentov. V polohe *de lege ferenda* možno vysloviť názor, že takéto užitočné, avšak príliš detailné vymedzenie predmetu činnosti (len stravovanie a ubytovanie) nevyjadruje potrebné spektrum zabezpečenia života študentov. Nezahrňuje napríklad kultúrne, športové, spoločenské a iné aspekty študentského života a túto časť dikcie zákona bude zrejme potrebné vykladať extenzívne vzhľadom na zámer zákonodarcu, resp. hlavný cieľ celej právnej úpravy.

Otvorenou otázkou vo všeobecnosti zostáva, či predmetom činnosti konzorcia by mohli byť aj ďalšie oblasti činnosti vysokých škôl.

Spojka v texte „alebo“ umožňuje konzorciu mať jeden, viacero alebo všetky zákonom dané predmety činnosti. V zakladajúcej zmluve sa však odporúča uviesť celý zákonný výpočet oblastí predmetu činnosti. Možno ďalej prezentovať názor, že v dikcii súčasnej právnej úpravy sa explicitne nenachádza možnosť rozširovania predmetu činnosti konzorcia vysokých škôl (napríklad obvyklým výrazom „najmä“), avšak predmet činnosti konzorcia je v texte zákona koncipovaný pomerne široko. Preto súvisiacimi, predchádzajúcimi či následnými činnosťami by mohli byť aj ďalšie oblasti činnosti vysokej školy. Ak možno dôvodne predpokladať, že združovanie vysokých škôl má slúžiť ako podpora aktuálnym vysokoškolským reformám, spresnenie zákonnej dikcie v súlade s cieľom zákona o vysokých školách, napríklad v stanovách konzorcia, by nemalo spôsobovať právne problémy. Ako príklad by mohlo slúžiť vymedzenie obsahu „spoločného postupu pri tvorbe študijných programov“. Spolupráca v tejto veci, pochopiteľne, zahŕňa širokú škálu činností vysokých škôl predpokladanú v akreditačnom procese nielen zákonom č. 269/2018 Z. z. o zabezpečení kvality vysokoškolského vzdelávania, ale aj Európskymi štandardmi a odporúčaniami (ESG), štandardmi Slovenskej akreditačnej agentúry či vnútornými predpismi vysokej školy. Logickým výkladom možno dôjsť k záveru, že vytváranie všetkých potrebných podmienok na úspešnú transparentnú tvorbu študijného programu je obsahom tejto časti predmetu činnosti konzorcií vysokých škôl. Zasadou totiž tiež zostáva, že zodpovednosť za fungovanie a kvalitu študijného programu má vysoká škola a nie štát. Vysoké školy združené v konzorciu majú preto zodpovednosť za realizáciu takej koncepcie (politiky), obsahu a postupov pri svojej činnosti, ktorých výsledkom je kvalitný, dobre implementovaný a pravidelne hodnotený študijný program realizovaný v súlade so všetkými zákonnými atribútmi. V tejto otázke sa, pochopiteľne, očakáva v krátkom čase naliehavá odborná diskusia.

Členmi konzorcia sú vysoké školy zapísané v registri konzorcií vysokých škôl a majú určité práva a povinnosti, uložené v súlade so všeobecne záväz-

nými právnymi predpismi, ako aj vnútornými predpismi, najmä stanovami konzorcia.

Orgánmi konzorcia sú obvyklé orgány združení právnických osôb typu správnej rady, predsedníctva a predsedu správnej rady či dozornej rady. Výkonným a administratívnym orgánom konzorcia môže byť výkonný riaditeľ konzorcia, pričom by mal mať k dispozícii potrebné a primerané administratívne kapacity. Kancelária konzorcia by bola jeho výkonným, organizačným a administratívnym orgánom. Konzorcium podľa potreby môže vytvárať svoje pracovné komisie a pracovné skupiny.

Konzorcium hospodári s hnutelným a nehnuteľným majetkom. Hospodárenie uskutočňuje podľa schváleného rozpočtu. Za hospodárenie by mal zodpovedať najvyšší orgán konzorcia. Zdrojmi majetku konzorcia by mali byť príspevky členov konzorcia podľa § 17 ods. (8) zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách, ďalšie príspevky členov konzorcia na základe rozhodnutia najvyššieho orgánu konzorcia, dary konzorciu, výnosy z majetku konzorcia a výnosy z podnikateľskej činnosti konzorcia. Štátne dotačné zdroje majetku konzorcia pridelené verejným vysokým školám podľa § 17 ods. (8) zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách môže verejná vysoká škola so súhlasom jej správnej rady poskytnúť konzorciu, ktorého je členom, na činnosť, ktorej vykonávanie uhrádza z dotácie na vzdelávanie, výskum, rozvoj a sociálnu podporu študentov a ktorá je zapísaná v registri konzorcií vysokých škôl.⁶ Tu možno zdôrazniť mimoriadnu dôležitosť zákonne správneho, optimálneho, komplexného a vyváženého vymedzenia predmetu činnosti konzorcia vysokých škôl.⁷

Všetky finančné prostriedky vložené a poskytnuté v prospech konzorcia, ako aj hnutelné a nehnuteľné veci sú majetkom konzorcia, pričom konzorcium zodpovedá za nesplnenie svojich povinností svojím majetkom. Konzorcium zostavuje jednoduchý ročný rozpočet, vedie účtovníctvo o príjmoch a výdavkoch a robí ročnú uzávierku o výsledkoch hospodárenia. Finančné prostriedky konzorcia možno použiť výlučne na realizáciu predmetu činnosti konzorcia, prevádzku konzorcia a potreby na činnosť a rozvoj konzorcia. Konzorcium je oprávnené vykonávať aj podnikateľskú činnosť, avšak len

⁶ Podrobnosti v § 89 ods. (4) až (7) zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách, Financovanie vysokých škôl.

⁷ § 17 ods. (8) zák. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách:
Verejná vysoká škola môže so súhlasom správnej rady verejnej vysokej školy poskytnúť konzorciu vysokých škôl, ktorého je členom, príspevok hradený z prostriedkov štátneho rozpočtu poskytnutých v rámci dotácií podľa § 89 na činnosť,
a) ktorej vykonávanie verejná vysoká škola uhrádza z dotácie podľa § 89 ods. 4 a 7 a
b) ktorú má príslušné konzorcium vysokých škôl zapísanú v registri konzorcií vysokých škôl.

v rozsahu predmetu svojej činnosti a na základe príslušného oprávnenia na výkon tejto činnosti. Zisk z podnikateľskej činnosti musí byť po zdanení v celom rozsahu použitý na predmet činnosti konzorcia, okrem výdavkov na správu konzorcia.

Konzorcium sa zrušuje dobrovoľným rozpustením, zlúčením s inými organizáciami alebo právoplatným rozhodnutím súdu o jeho zrušení. Pri zrušení konzorcia je nutné vykonať likvidáciu, ak majetok konzorcia neprechádza na právneho nástupcu. Konzorcium zaniká výmazom z registra konzorcií vysokých škôl.

Na záver si, po zodpovedaní právnej stránky novej inštitúcie konzorcia, možno položiť aj jednu zo základných súvisiacich praktických otázok – akú pridanú hodnotu konzorcium prináša vysokým školám.

Význam inštitúcie konzorcia budeme, samozrejme, lepšie poznať až po získaní potrebnej sumy skúseností s jej implementáciou. Zatiaľ možno predpokladať, že cieľom konzorcia je dosiahnuť najmä komplexnú synergiu vysokých škôl v špecifickom prostredí a za aktuálnych okolností. Dôležitá je aj skutočnosť, že na účely fungovania konzorcia možno používať štátne dotácie v rámci zákonných pravidiel. Konzorcium vysokých škôl je tiež realizovateľnou východiskovou odpoveďou na aktuálnu situáciu vo vysokom školstve a na myšlienku a postupy vedúce k integrácii vysokých škôl. Vyjadruje možnosť spájania špecifických záujmov, odborovej či regionálnej blízkosti. Vytvára lepšie predpoklady pri umiestňovaní sa v rankingoch vysokých škôl, ako aj pri úsilí o zapájanie sa do medzinárodných aliancií. V prípade optimálneho využitia svojich možností môže byť konzorcium zároveň dobrým nástrojom podporujúcim vplyv reprezentácie viacerých vysokých škôl na spoločnosť a štát. Môže tým podporiť tvorbu potrebných legislatívnych návrhov vo všetkých oblastiach činnosti vysokých škôl.

Dr. h. c. prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
marek.smid@truni.sk

ZDRUŽOVANIE V CIRKVÁCH A NÁBOŽENSKÝCH SPOLOČNOSTIACH V MODERNOM DEMOKRATICKOM A PRÁVNOM ŠTÁTE¹

ASSOCIATIONS IN CHURCHES AND RELIGIOUS SOCIETIES IN A MODERN DEMOCRATIC AND RULE OF LAW STATE

ThLic. Mgr. Michaela Moravčíková, Th.D.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Abstrakt: Združovanie občanov v cirkvách a náboženských spoločnostiach a autonómia cirkví a náboženských spoločností patria k lakmusovým papierikom miery zabezpečenia a ochrany základných ľudských práv v konkrétnom vyjadrení práva na náboženskú slobodu a jeho verejnej a aj kolektívnej manifestácie. Podmienky na získanie právnej subjektivity pre cirkvi a náboženské spoločnosti v jednotlivých demokratických štátoch sú dôsledkom historického vývoja, religiózno-demografickej situácie a vzťahu štátu k náboženstvu pri formovaní právneho rámca štátno-náboženských, či v užšom zmysle štátno-cirkevných vzťahov. Aj na tomto mieste sa stretáva úsilie zabezpečiť právo na náboženskú slobodu v najvyššej možnej miere so snahou o ochranu jednotlivca (najmä dieťaťa alebo seniora), ochranu rodiny, a aj úsilia o maximálnu mieru bezpečnosti krajiny. V postkomunistických krajinách je miera senzitivity voči obmedzeniu vonkajších prejavov náboženskej slobody úmerná historickej skúsenosti. Aj v oblasti priznávania verejnoprávnej subjektivity cirkvám a náboženským spoločnostiam by sa preto dali očakávať konvergentné prístupy. Neraz sme však svedkami aplikácie diametrálne odlišných modelov.

Kľúčové slová: cirkvi a náboženské spoločnosti, katolícka cirkev, právna subjektivita, registrácia, moderný demokratický štát

Abstract: The association of citizens in churches and religious societies and the autonomy of churches and religious societies are litmus papers to the extent of securing and protecting fundamental human rights in a concrete expression of the right to religious freedom and its public and collective manifestation. The conditions for acquiring legal personality for churches and religious societies in individual democratic States are a consequence of historical development, the religious-demographic situation and the relationship of the State to religion in forming the legal framework of state-religious or more narrowly, State-church relations. Here, too, efforts are being made to ensure the right to religious freedom as much as possible, with the aim of protecting the individual (especially the child or the elderly), protecting the family, and striving to maximize the security of the country. In post-communist countries, the degree of sensitivity to curbing external manifestations of religious freedom is proportional to historical experience. Convergence approaches could therefore also be expected in the area of granting public subjectivity to churches and religious societies. However, we are often witnessing the application of diametrically different models.

Keywords: churches and religious societies, Catholic Church, legal subjectivity, registration, modern democratic State

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0172/17 „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávných vzťahoch a súkromnoprávných vzťahoch“.

Úvod

V čase, keď dochádza k sprísneniam najrôznejších podmienok existencie subjektov vo verejnom priestore kvôli zaisteniu bezpečnosti pre doterajšie skúsenosti extrémistických prejavov terorizmu najmä na miestach s vysokou úrovňou prítomnosti ľudí, patria verejné a kolektívne prejavy náboženstva a viery a ich obmedzovanie k najcitlivejším otázkam. Združovanie v cirkvách a náboženských spoločnostiach a autonómia cirkví a náboženských spoločností² patria k najzákladnejším požiadavkám v súvislosti so zabezpečením a ochranou základných ľudských práv v konkrétnom vyjadrení práva na náboženskú slobodu a jeho verejnej a aj kolektívnej manifestácie. Obe požiadavky sa tak neraz stretávajú a vyžadujú od štátu nájsť rovnováhu na maximálne zabezpečenie práv a slobôd a zároveň maximálnu starostlivosť o bezpečnosť. Súčasnú podmienku, ktoré štáty kladú cirkvám a náboženským spoločnostiam na získanie právnej subjektivity, sú dôsledkom historického vývoja, religiózno-demografickej situácie a vzťahu štátu k náboženstvu pri formovaní právneho rámca štátno-náboženských, či v užšom zmysle štátno-cirkevných vzťahov. V postkomunistických krajinách je miera senzitivity voči obmedzeniu vonkajších prejavov náboženskej slobody úmerná historickej skúsenosti. Aj v oblasti priznávania verejnoprávnej subjektivity cirkvám a náboženským spoločnostiam by sa preto dali očakávať konvergentné prístupy. Neraz sme však svedkami aplikácie diametrálne odlišných modelov.

Vzťahy medzi štátom a cirkvami v modernej západnej tradícii

Na úpätí stavby moderného štátu na Západe je nepochybne Francúzska revolúcia a udalosti, ktoré ju sprevádzali.³ Počiatkový vývoj nenasvedčoval ničím o hlbokej roztržke, pretože práve katolícke duchovenstvo stálo pri vzniku revolúcie vnímanej ako snaha reformovať francúzsku spoločnosť. Čoskoro však do popredia vystúpili proticirkevné prvky, zoštátnil sa cirkevný majetok a zrušila sa väčšina príjmov cirkvi pod vidinou podriadenia cirkvi štátu. Hoci revolúcia postulovala slobodu náboženstva, štát hrubo zasahoval do vnútorného usporiadania cirkvi. Po rozdelení katolíckej cirkvi na časť vernú Rímu a na „konštitucionálnu“ cirkev, ktorej duchovní prisahali vernosť štátu, nastalo obdobie krutého prenasledovania klerikov a rehoľníkov a rehoľníč, čo vyústilo nielen do ich emigrácie, ale aj k vraždám. Cirkev bola vnímaná

² Kříž, Jakub. *Autonomie cirkví*. Praha: C. H. Beck, 2017, 203 s.

³ Vyšný, Peter. *Svetové dejiny štátu a práva*. Trnava: Typi Universitas Tyrnaviensis, 2019, s. 311.

ako symbol starého režimu, ktorý mal byť vyhladený. V období jakobínskeho teroru prvý raz v dejinách starého kontinentu dochádza k úsiliu o radikálnu dechristianizáciu spoločnosti. Vzniká vplyvná časť obyvateľstva, ktorá sa obohatila na cirkevnom majetku, ruší sa cirkevný kalendár, menia sa názvy mesiacov a nový kult rozumu má nahradiť kresťanskú vieru. Počas cisárstva Napoleona Bonaparta je zrušený cirkevný štát a internovaný pápež Pius VII., cirkev stratila tisíce klerikov a rehoľníkov, všetok majetok, spoločenské postavenie a akékoľvek privilégia. V mentálnej krajine vzniká neprekonateľný rozpor medzi predstaviteľmi cirkvi a štátu, podozrievavosť a len postupne, najmä zásluhou práce pápežských diplomatov, ktorých vedie Ercole Consalvi,⁴ sa podarí neskôr obnoviť jednotu pápežského štátu a obnovenie cirkvi a jej vplyvu a postavenia ako diplomatického a mocenského partnera ako v predrevolučnom období. Postupne dochádza k reštaurácii a cirkev sa stáva oporou režimov, ktoré sa usilujú zabrániť ďalším politickým zmenám. Metternichovským uhlom pohľadu má mať cirkev 19. storočia v Európe konzervatívne a tradicionalistické zameranie, má byť oporou štátu, teda oporou monarchie a panovníka nastoleného z vôle božej. Reakcie na Francúzsku revolúciu umocnili snahy o vytvorenie silných monarchií, ktoré zasa poskytli katolíckej cirkvi privilegované postavenie. Vládne elity v Španielsku, Portugalsku, talianskych štátoch, Rakúsku, Bavorsku a napokon aj Francúzsku poskytli cirkvi veľkú časť verejného priestoru a aj kuratelu nad týmto priestorom. Išlo predovšetkým o školstvo, tlač, otázky osobného statusu a záležitosti manželstva. Stala sa strážkyňou morálky a garantom stability, a to aj v krajinách s nekatolíckymi vládcami,⁵ kde ukladala svojim veriacim poslušnosť svetskej vrchnosti v obavách z novej revolučnej vlny v Európe. Desaťročia bola cirkev konzervátorom spoločenských pomerov, až do obdobia národno-emanipačných vln.⁶ Hoci revoltu predstavovali predovšetkým vzdelaní katolícki duchovní v krajinách s nekatolíckym vládcom, talianske ústredie dávalo prednosť dohode s panovníkmi a nabádalo k poslušnosti voči svetským panovníkom. T. Petráček vidí príčinu v chápaní neposlušnosti a revolty cirkvou ako povrchné chápanie pavlovského „Každý nech sa podriadi vrchnosti. Lebo niet vrchnosti, len ak od Boha, a tie, ktoré sú, ustanovil Boh“⁷ v Liste

⁴ Ercole Consalvi (8. júna 1757 – 24. januára 1824) bol kardinál – diakon rímskokatolíckej cirkvi. V rokoch 1800 – 1806 a znovu v rokoch 1814 – 1823 pôsobil ako kardinál štátny sekretár. Zúčastnil sa ako pápežský veľvyslanec na Viedenskom kongrese, na ktorom sa mu podarilo vyjednať obnovenie pápežského štátu.

⁵ Rusko, Anglicko.

⁶ Snahy potlačovaných katolíckych Írov, Belgičanov a Poliakov v britskom, holandskom či ruskom impériu.

⁷ Rim 13,1.

Rimanom a tiež obavách cirkvi zo šírenia revolučných myšlienok a chaosu. Nadlho bola práve cirkev tou, ktorá odmietala koncept demokracie, slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania. Prijímala princíp, v rámci ktorého je moc panovníkovi delegovaná od Boha, a všetci sú mu povinní oddanosťou. Porušená ľudská prirodzenosť a zneužitie individuálnej slobody, ak by ju jednotlivci v rámci demokratického zriadenia získali, by mali viesť ku skaze. Symbióza štátu a cirkvi, ktorá všetkých vedie a učí, napráva a prípadne trestá, mala byť pre dobro všetkých a nútila cirkev odmietajú individualizmus a étos občianskej emancipácie.⁸ Napriek tomu najmä nižší klérus zohral významnú úlohu pri uvedení si zásadného rozporu takéhoto postoja centra s evanjeliovým posolstvom a národnej emancipácii menších európskych národov. Napokon cirkev ako jedna z mála inštitúcií miernila drastické dôsledky priemyselnej revolúcie a urbanizácie, ktoré rozbili pôvodné väzby. Išlo predovšetkým o charitatívnu a vzdelávaciu prácu rehoľných kongregácií. Okolo Félicité Lammenaisa a jeho časopisu *Avenir* vzniklo a formovalo sa ultramodernistické hnutie v cirkvi, ktorého hlavné myšlienky ako zápas o občianske slobody, odluka cirkvi od štátu a relativizácia štátnych autorít odsúdil pápež Gregor XVI. svojou encyklikou *Mirari Vos* o liberalizme a náboženskej ľahostajnosti z 15. augusta 1830. Pápež ňou okrem náboženského pluralizmu odsúdil aj slobodomurárstvo a aj slobodu tlače v obavách o tlač rôznych „bez-cenných kníh a pamfletov“.⁹ Neskorší vývoj je poznamenaný revolúciami v roku 1848 a snahami vatikánskej kúrie o uzavretie konkordátov, ktoré majú na základe medzinárodného práva zmluvne zabezpečiť a garantovať právne postavenie katolíckej cirkvi v krajine. V rakúsku nový cisár František Jozef I. v roku 1855 nariadil uzavrieť konkordát výhodný pre katolícku cirkev. Pius IX. v roku 1864 aj v rámci *Sylabu moderných omylov* vyjadril sklamanie cirkvi z rozhodnutia európskych vládnych elít opustiť ideu konfesného štátu, ktorú katolícka cirkev až do Druhého vatikánskeho koncilu považovala za najistejšiu cestu ku spásu. V roku 1870 bol vyhlásený pápežský primát o neomylnosti na Prvom vatikánskom koncile, čo niektoré štáty využili na vypovedanie konkordátu, a tým sa zmenilo aj postavenie cirkvi v danom štáte.¹⁰ Išlo podľa nich o zásadnú zmenu v charaktere zmluvného partnera. Z hľadiska jurisdikčnej moci pápeža sa z miestnej hierarchie a klerikov stali miestni zástupcovia pápeža, a tým, aj z hľadiska nacionalizujúceho sa štátu, agenti cudzej moc-

⁸ Petráček, Tomáš. Katolícká cirkev, evropská společnost a proměny státního zřízení v 19. a 20. století. In: Sládek, Karel a kol. *Monoteistická náboženství a stát*. Červený Kostelec: Pavel Mervart, 2009, s. 101 – 104.

⁹ *Mirari Vos*. *Papal Encyclicals* On-line.// <https://www.papalencyclicals.net/Greg16/g16mirar.htm/>.

¹⁰ Nemecko, Švajčiarska konfederácia.

nosti. Štát si nárokuje kontrolu nad cirkevným školstvom a aj nad úrovňou vzdelávania duchovných a postupne vytláča cirkev z verejného priestoru do priestoru kultu, do chrámových lodí. Tá reaguje formou odsúdenia a kritikou. Od konca 19. do prvej polovice 20. storočia cirkev stráca robotnícke vrstvy a vzdelané mestské elity.¹¹ Moderný laický štát sa stáva vrcholným produktom sekularizácie.¹² Štát sa od náboženstva emancipuje, má však okrem iných slobôd zabezpečiť slobodu viery a náboženstva. Náboženstvo sa tu odkazuje do roviny spoločenskej a vyhlasuje sa za záujmovú či hodnotovú záležitosť jednotlivca alebo skupiny občanov. Náboženská sloboda pritom nezahŕňa iba právo súkromne a verejne vyznávať nejaké náboženstvo, ale aj nevyznávať žiadne náboženstvo. Miera, akou sa uplatňuje náboženská sloboda vypovedá o miere svetskej moci štátu.¹³

Dvadsiate storočie, ktoré prinieslo dve azda najagresívnejšie proticirkevné ideológie, komunizmus a nacizmus, bolo aj časom uzavretia lateránskych dohôd v roku 1929¹⁴ a pontifikátu Pia XII.,¹⁵ ktorý vo svojom Vianočnom posolstve v roku 1944,¹⁶ reflektujúc podoby totalitných režimov, ktorými bol svet skúšaný, vyjadril, že demokracia je budúcnosťou ľudstva, čím by sa iste dostal do rozporu s viacerými svojimi predchodcami, keď uznal jej mravnú hodnotu. Demokracia prestala byť vnímaná ako jeden z mnohých spôsobov vlády, ale skôr ako systém hodnôt, akýsi ideál, ktorý je v súlade s postulátmi prirodzeného zákona a v zhode s duchom evanjelia.¹⁷ Vývoj napokon smeroval až k encyklike Jána Pavla II. *Centessimus annus* z roku 1991, napísanej pri príležitosti stého výročia prvej sociálnej encykliky *Rerum novarum* pápeža Leva XIII. Prvý slovanský pápež v *Centessimus annus* oceňuje demokraciu slovami: „*Cirkev si veľmi váži demokraciu ako systém, ktorý zabezpečuje občanom účasť na politických rozhodnutiach a podriadeným zaručuje možnosť svojej vlády voliť a kontrolovať a tam,*

¹¹ Petráček, Tomáš. *Katolícká cirkev, evropská spoločnosť a proměny státního zřízení v 19. a 20. století*. O. c. s. 109.

¹² Hanuš, Jiří (ed.) *Vznik státu jako proces skularizace*. Diskuse nad studií Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006, 147 s.

¹³ Böckenförde, Ernst-Wolfgang. *Vznik státu jako proces sekularizace*. In: Hanuš, Jiří (ed.) *Vznik státu jako proces skularizace*. Diskuse nad studií Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006, s. 18.

¹⁴ Prvou zmluvou bol zriadený nezávislý Vatikánsky mestský štát (štátna suverenita nad 44 hektármi vatikánskeho územia). Druhou sa v Taliansku jediným štátnym náboženstvom stalo rímskokatolícke náboženstvo. Tretou zmluvou sa riešili finančné vzťahy.

¹⁵ Cornwell, John. *Hitlerův papež. Tajný příběh Pia XII.* Praha: BB art, 2008, 398 s.

¹⁶ *Radiomessaggio di Sua Santità Pio XII ai popoli del mondo intero. Domenica, 24 dicembre 1944*. On-line https://w2.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1944/documents/hf_p-xii_spe_19441224_natale.html/.

¹⁷ Petráček, Tomáš. *Katolícká cirkev, evropská spoločnosť a proměny státního zřízení v 19. a 20. století*. O. c. s. 117.

kde je to potrebné, pokojnou cestou ich odvolávať.“ Na inom mieste čítame: „Skutočná demokracia je možná len v právnom štáte a na základe správneho ponímania ľudskej osoby. Vyžaduje splnenie podmienok, nevyhnutných na podporu jednotlivcov výchovou a formáciou v duchu pravých ideálov, na podporu ‚subjektivity‘ spoločnosti utváraním štruktúr zainteresovanosti a spoluzodpovednosti.“¹⁸ V dokumente tiež varuje pred agnosticizmom a skeptickým relativizmom, ktoré bývajú vydávané za filozofiu a základný postoj zodpovedajúci demokratickým formám politiky, a odmieta tvrdenie, že pravdu určuje väčšina. Ak by teda neexistovala žiadna posledná pravda usmerňujúca politické konanie, idey a presvedčenia by sa dali ľahko zneužiť na mocenské ciele. Demokracia bez zásad, ako to dosvedčujú dejiny, by sa ľahko premenila na totalitarizmus, či už skrytý, alebo otvorený. Pápež ďalej uvádza, že cirkev si uvedomuje nebezpečenstvo fanatizmu alebo fundamentalizmu. Kresťanské učenie, keďže nie je ideológiou, ako píše, „sa neusiluje vtiesnať pestrú spoločensko-politickú skutočnosť do ustrnutej schémy a uznáva, že ľudský život sa v dejinách realizuje v rôznych, a nie vždy bezchybných podmienkach. Preto rešpektovanie slobody patrí k metóde Cirkvi, ktorá neprestajne prizvukuje transcendentnú dôstojnosť osoby“.¹⁹ Dôstojnosť ľudskej osoby je aj fundamentom nášho ďalšieho uvažovania o existencii cirkví a náboženských spoločností v modernom demokratickom štáte.

Cirkvi a náboženské spoločnosti vo verejnom priestore moderného demokratického štátu

Sloboda náboženstva a viery je jedným zo základov pluralistickej demokratickej spoločnosti.²⁰ Náboženská sloboda je tvorená dvomi druhmi práv. Jedna skupina je zviazaná s cirkvami a náboženskými spoločnosťami ako organizovanými skupinami, ktoré reprezentujú svojich veriacich, druhá skupina práv je zviazaná s jednotlivými veriacimi cirkví a náboženských spoločností. Regulácia práv cirkví a náboženských spoločností veľmi úzko súvisí so samotným vymedzením vzťahu štátu a cirkví, vzťahu štátu ako mocenskej entity so špecifickými, tiež tradične mocenskými entitami, ktoré v priebehu dejín svoju primárne mocenskú úlohu stratili.²¹ Vo všeobecnosti dnes legis-

¹⁸ Ján Pavol II. *Centessimus annus. Dokumenty sociálnej náuky cirkvi*. Trnava: Spolok svätého Vojtecha, 2007, s. 566.

¹⁹ Ján Pavol II. *Centessimus annus. Dokumenty sociálnej náuky cirkvi*. O. c. s. 567.

²⁰ Barancová, Helena. *Sloboda viery a náboženstva v pracovnom práve a judikatúre súdov*. Bratislava: Sprint2, 2019, s. 9.

²¹ Madleňáková, Lucia. *Cirkve a náboženské spoločnosti. Správneprávní aspekty jejich vzniku a činnosti*. Praha: Leges, 2014, s. 11 – 12.

latíva skôr neposkytuje než poskytuje definíciu náboženstva, možno hovoriť o mlčaní ústavy o náboženstve, istou výnimkou býva judikatúra. Odlišne sa štát stavia k pokusom o definovanie cirkví a náboženských spoločností. V systémoch krajín, kde existuje inštitút štátneho uznania či registrácie cirkví a náboženských spoločností, sa zákonodarca definovaniu cirkvi (náboženskej spoločnosti) vyhnúť nemôže. Zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností prináša v paragrafe 4 definíciu, podľa ktorej *„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“*. Podľa českého zákona č. 3/2002 Sb. o slobode náboženského vyznání a postavení cirkví a náboženských spoločností *„cirkvou a náboženskou spoločnosťou je dobrovoľné spoločenstvo osôb s vlastnou štruktúrou, orgánmi, vnútornými predpismi, náboženskými obradmi a prejavmi viery, založené za účelom vyznávania určitej náboženskej viery, či už verejne alebo súkromne, a najmä s tým spojeného zhromažďovania, bohoslužby, vyučovanie a duchovnej služby“*. Vo všeobecnosti by sme teda mohli konštatovať, že cirkvi a náboženské spoločnosti sú nositeľmi práva na náboženskú slobodu, práva na vyjadrenie svojho náboženstva spoločne s inými, na bohoslužbu, vyučovanie, zachovávanie obradov. Ich vznik, pôsobenie a zánik sú z hľadiska práva a väčšiny vedných odborov vyjadrením vôle viacerých jednotlivcov, spravidla vyznávajúcich určitú vieru. Štát nemá právo hodnotiť obsah tejto viery, celkom iste však má právo skúmať, či založenie a činnosť cirkvi alebo náboženskej spoločnosti nie je v rozpore s týmto zákonom a ostatnými zákonmi, ochranou bezpečnosti občanov a verejného poriadku, zdravia a mravnosti, zásadami ľudskosti a znášanlivosti, alebo či nie sú ohrozené práva iných právnických osôb a občanov.²² Toto preskúmanie je súčasťou procesu registrácie cirkví. Podľa odseku 4 paragrafu 4 zákona o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností totiž *„štát uznáva len tie cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované“*. Registrované cirkvi získavajú právnu subjektivitu, neraz aj rôzne výhody, oslobodenia od daní a ciel a v niektorých prípadoch, včítane slovenského, aj finančnú podporu zo štátneho rozpočtu. Aj napriek v ostatnom čase, v súvislosti s novoprijatým zákonom č. 370/2019 Z. o finančnej podpore činnosti cirkví a náboženských spoločností, traktovanému financovaniu cirkví, azda najdôležitejším aspektom ich štátneho uznania je otvorenie verejného priestoru registrovaným, teda štátom uznaným cirkvám a náboženským spoločnostiam. Ide predovšetkým o pôdu školy, sociálne a zdravotné zariade-

²² Zákon č. 308/1991 o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností. Paragraf 15.

nia, väznice, verejnoprávne médiá, prostredie ozbrojených síl a ozbrojených zborov a ďalšie oblasti spoločenského života. So zvláštnou citlivosťou k tejto problematike pristupovali najmä postkomunistické krajiny so svojou skúsenosťou radikálnej sekularizácie a ateizácie. Z teoretického hľadiska bola ateizácia štátov a spoločností v období komunizmu akousi ideologickou avantgardou sekularizácie.²³ V praxi išlo o politické vraždy, vykonštruované procesy a väzenia duchovných, rehoľníkov a laikov, zoštátnenie cirkevných majetkov a vytvorenie závislosti cirkví a náboženských spoločností od štátneho rozpočtu, presuny duchovných, aj duchovných s rodinami na iné miesta republiky a ich zaradenie do výroby, likvidáciu cirkvi (likvidácia gréckokatolíckej cirkvi v roku 1950 v Československu) a pridelenie jej majetkov inej cirkvi, zákaz cirkevnej tlače, zrušenie cirkevných škôl a celý diapazón inštitútov a praxí, ktoré cirkvi a náboženské spoločnosti kontrolovali a vytlačali výlučne do limitovaných sakrálnych priestorov usilujúc sa v konečnom dôsledku o zánik náboženských praxí v socialistickej spoločnosti. Procesy po páde komunizmu sa premietli do obrazov oneskorenej, či pod vplyvom rôznych faktorov rôznorodej modifikovanej sekularizácie. Hlavnými líniami v tejto dynamike bola jednak línia archaizujúca, teda cesta návratu k situácii cirkvi v spoločnosti podobnej ako pred rokom 1948 a ďalšia, poznačená komparáciou, či presnejšie komparáciami s rôznymi prístupmi starých demokracií najmä v Európe, ale aj v Severnej Amerike a inde vo svete. S tým napokon zrejme súvisia aj rôzne prístupy postkomunistických krajín k otázke uznania cirkví a náboženských spoločností štátom. Inou skutočnosťou bola prítomnosť nových a netradičných náboženských hnutí v nových demokraciách, ktoré ňou boli do istej miery zaskočené a neboli pripravené ani na isté riziká spojené s využívaním slabosti v náboženskom prostredí. Efektívne mechanizmy na obranu spoločnosti, rodiny a jednotlivca sa hľadali najmä v deväťdesiatych rokoch na pôde Parlamentného zhromaždenia Rady Európy, ale aj jednotlivých štátov.²⁴ Aj v súvislosti s novými náboženstvami, respektíve pre danú oblasť netradičnými a novými náboženskými spoločenstvami sme začali byť konfrontovaní s otázkou o naplnení práva na uplatňovanie náboženskej slobody ich „novými veriacimi“. Išlo teda o poňatie cirkví a náboženských spoločností, rôznych náboženských spoločenstiev a hnutí, ktoré sa vymykajú definícii cirkvi podľa zákona č. 308/1991, alebo pre podmienky, ktoré zákon pre registráciu ukladá, tie nemôžu o nadobudnutí právnej subjektivity, najmä pre malý počet členov,

²³ Buden, Boris. *Konec postkomunismu. Od spoločnosti bez nádeje k nádeji bez spoločnosti*. Praha: Rybka Publishers, 2013, s. 116.

²⁴ Lojda, Miroslav (ed.) *Nebezpečné spoločenstvá, rodina, škola a štát*. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, 2009, 78 s.

ani uvažovať, alebo z vieroučných dôvodov na minimum eliminujú akýkoľvek vzťah so štátom a registrovanými preto nechcú byť. Zbiehajú sa nám tu otázky o právnom rámci pôsobenia neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností v určitej spoločnosti s otázkou o tom, čo môže štát vyžadovať od registrujúcej sa cirkvi a náboženskej spoločnosti a v akej miere, pričom otázka miery (či počtu) sa niekedy môže zdať ako kľúčová. Existencia cirkví a náboženských spoločností bez právnej subjektivity je rozšíreným fenoménom a zdá sa, že takéto cirkvi v rôznych krajinách počtom prevyšujú registrované cirkvi a náboženské spoločnosti. Veľkú množinu tvoria cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré riešia svoju potrebu právnych vzťahov s inými subjektmi tým, že sa registrujú ako občianske združenia alebo nadácie. Napríklad Centrum Dianetiky a Scientológie na Smolníckej ulici v Bratislave má formu neziskovej záujmovej organizácie a je poberateľom dvoch percent asigovaných daní daňových poplatníkov. Podobnú prax nachádzame aj v iných krajinách. Celkom iste však otázka registrácie cirkví a náboženských spoločností a jej verejnoprávne dôsledky zostávajú kľúčové.

Moderné dejiny štátno-cirkevných vzťahov v Slovenskej republike sú koncentrované na tri hlavné oblasti: zmluvné vzťahy medzi štátom a cirkvami a náboženskými spoločnosťami, financovanie cirkví a náboženských spoločností, a napokon ich registrácia. V období, keď sa pripravovali medzinárodné i vnútroštátne zmluvy s cirkvami a náboženskými spoločnosťami a nad novým modelom ich financovania pracovali expertné komisie, takmer každá odborná diskusia implikovala nasledujúcu ďalšiu prácu nad otázkou registrácie cirkví a náboženských spoločností. V roku 1992 prijala Slovenská národná rada zákon č. 192/1992 Zb. o registrácii cirkví a náboženských spoločností. Bol to krátky predpis s tromi paragrafmi, podľa ktorého orgánom, ktorý vo vtedajšej Českej a Slovenskej federácii na území Slovenskej republiky registroval cirkvi a náboženské spoločnosti, podľa osobitého zákona 308/1991 Zb., bolo Ministerstvo kultúry SR. Cirkev alebo náboženská spoločnosť mohla podľa paragrafu 2 tohto zákona podať návrh na registráciu, ak preukázala, že sa k nej hlási najmenej 20 000 plnoletých osôb, ktoré majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Predmetom diskusií sa stalo slovné spojenie „hlási sa“ v uvedenom paragrafe, a teda otázka, či malo ísť o členov cirkvi alebo iba jej podporovateľov. Napokon ministerstvo kultúry podalo výklad, že má ísť o podporovateľov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ktorá žiada o registráciu. Tento výklad podporil aj rozhodnutie Cirkvi svätých neskorších dní, aby sa usilovali o zaregistrovanie, čo sa im napokon s podpismi podporovateľov, ktorí neboli členmi ich cirkvi podarilo, podobne ako Bahájskemu spoločenstvu. Zákon 192/1992 Zb. o registrácii cirkví a náboženských spoločností bol účinný do 30. 4. 2007. Predpis, ktorý tento zákon zrušil, nebol výsledkom

celospoločenskej diskusie, ktorá by prebehla po predstavení nového modelu registrácie cirkví a náboženských spoločností v krajine z dielne ministerstva kultúry alebo zmiešanej štátno-cirkevnej komisie. Zásadná zmena sa udiala na základe poslaneckej novely zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností zákonom č. 201/2007 Z. z. Hlásia sa k cirkvi a náboženskej spoločnosti majú podľa tejto novely celkom inú charakteristiku, ako ju mali v už zrušenom zákone o registrácii. Okrem toho, že u nich pribudla požiadavka trvalého pobytu na území Slovenskej republiky,²⁵ vyžaduje sa aj ich uvedoméle členstvo v cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ktorej zaregistrovanie podporujú. Prípravný výbor je povinný predložiť registrujúcemu orgánu *„čestné vyhlásenia najmenej 20 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky, 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, s uvedením ich mien, priezvisk, trvalého pobytu a rodných čísel“*.²⁶ Predkladatelia novely odôvodňovali jej potrebu podvodnými snahami o zaregistrovanie fiktívnych cirkví s cieľom získať finančné príspevky, daňové a nefinančné výhody. Poukázali tiež na recesistické žiadosti o registráciu, ktoré boli zrejme podnietené liberálnym prístupom k registrácii náboženských spoločností vo vtedajšom Maďarsku. Iná, skoršia novela z toho istého roku, zákon č. 394/2000 Z. z., modifikovala predovšetkým paragraf 4 zákon, v ktorom pribudol odsek 5) umožňujúci štátu uzatvárať zmluvy s cirkvami a náboženskými spoločnosťami, čo bola odpoveď na požiadavku rovnosti nekatolíckych cirkví s katolíckou cirkvou, ktorá ako subjekt medzinárodného práva rokovala o uzatvorení medzinárodnej zmluvy a tieto rokovania dospeli do svojej finálnej fázy. Táto novela teda umožňuje Slovenskej republike uzatvárať zmluvy a dohody s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami. Okrem toho v paragrafe pribudla už vyššie citovaná definícia cirkví a náboženských spoločností na účely zákona a odsek 2), podľa ktorého všetky cirkvi a náboženské spoločnosti majú pred zákonom rovné postavenie.²⁷ Zákon č. 308/1991 Zb. pred prijatím zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporo-

²⁵ *„Návrh na registráciu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti prípravný orgán cirkvi alebo náboženskej spoločnosti uvedený v § 10 ods. 2 môže podať, ak preukáže, že sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti hlási najmenej 20 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky.“*

²⁶ Článok 1 (3) d) zákona č. 201/2007 Z. z. o zmene a doplnení zákona č. 308/1991 Zb.

²⁷ Zákon č. 394/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností.

vého poriadku a Správneho súdneho poriadku explicitne upravoval spôsoby procesnej obrany v prípade odmietnutia registrácie cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Úprava bola obsiahnutá v § 17, podľa ktorého mohol prípravný orgán do 60 dní odo dňa doručenia rozhodnutia o odmietnutí registrácie podať návrh na preskúmanie rozhodnutia Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky v správnom súdnictve. Aktuálne znenie zákona č. 308/1991 Zb. sa už o žiadnych možnostiach preskúmania rozhodnutia výslovne nezmieňuje, čo však neznamená, že by prieskum neprichádzal do úvahy. Pre konanie podľa zákona č. 308/1991 Zb. platia všeobecné predpisy o správnom konaní, ak zákon neustanovuje inak. V prípade konania o registrácii cirkvi alebo náboženskej spoločnosti zákon neobsahuje ustanovenie, ktoré by aplikáciu správneho poriadku vylučovalo, preto treba aj vo vzťahu k prípustnosti opravných prostriedkov vychádzať z jeho obsahu. Správny poriadok v § 61 stanovuje, že proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy, vydanému v prvom stupni, možno podať na tomto orgáne v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia rozklad. Včas podanému rozkladu zákon automaticky priznáva odkladný účinok.²⁸

Ostatnou zásadnou novelou je zákon č. 39 z 31. januára 2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov. Hoci táto novela opäť zásadne sprísnila podmienky registrácie cirkví a náboženských spoločností v štáte, nevznikla po celospoločenskej diskusii o nadobúdaní právnej subjektivity cirkví a náboženských spoločností v krajine, ale opäť išlo o poslanecký návrh z dielne koalíčných poslancov. Podstatou tejto novely je nahradenie číslu 20 000 v zákone o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností na všetkých miestach, na ktorých je, číslom 50 000, a teda radikálne zvýšenie vyžadovaného počtu členov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti pre jej uznanie štátom. Extrémne krátka dôvodová správa uvádza, že cieľom predloženého návrhu zákona je eliminovať špekulatívne registrácie údajných cirkví a náboženských spoločností s hlavným cieľom registrácie – získania finančných príspevkov od štátu. Zákon nadobudol účinnosť 1. marca 2017 a vyžadovaný počet členov registrujúcej cirkvi a náboženskej spoločnosti sa tak zvýšil na 50 000, čo prakticky znemožňuje akúkoľvek novú registráciu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Z osemnástich doteraz registrovaných cirkví a náboženských spoločností by túto podmienku splnili iba štyri subjekty. Prerokovanie zákona č. 39/2017 Z. z. na sklonku roka 2016 bolo poznačené najmä antiislamskou a antiimigrantskou rétorikou. Jeden z pozmeňujúcich návrhov skupiny opozičných poslancov, ktorý nebol

²⁸ Gyuri, Róbert. *Právne aspekty odmietnutia registrácie cirkvi a náboženskej spoločnosti*. V tlači.

schválený, navrhoval zvýšiť vyžadovaný počet členov registrujúcej sa cirkvi alebo náboženskej spoločnosti na 250 000. Zákon prijala viac ako dvojtretinová väčšina členov slovenského parlamentu naprieč celým politickým spektrom. Zákon prezident Slovenskej republiky Andrej Kiska vrátil parlamentu na ďalšie prerokovanie. Prezident navrhol parlamentu, aby zákon odmietol ako celok, argumentoval, že novela neprimerane zasahuje do základných práv a slobôd garantovaných ústavou Slovenskej republiky. V odôvodnení vrátenia zákona sa tiež uvádza, že sloboda myslenia, svedomia a náboženstva je podľa rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva jedným zo základov demokratickej spoločnosti. Akýkoľvek zásah do tohto základného práva musí byť v demokratickej spoločnosti nevyhnutný na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných. Zvýšenie počtu členov podľa schváleného zákona nebolo podľa prezidenta nevyhnutné ani primerané sledovanému cieľu – zabrániť špekulatívnym registráciám. Uvádzané dôvody podľa neho neboli relevantné ani postačujúce pre takýto zásah do základných práv a slobôd garantovaných ústavou SR aj Európskym dohovorom o ľudských právach. Na prezidentovu argumentáciu politici reagovali zväčša poukazom na teroristické útoky a vlnu extrémizmu v Európe. Národná rada Slovenskej republiky prezidentovo veto prelomila. Jediným efektom prezidentovho vrátenia zákona, okrem poukázania na skutočnosť neprimerane vysokého početného cenzu, tak bolo, že oproti plánovanému 1. januáru 2017 tak zákon začal platiť až 1. marca 2017. Diskusia sa tak zrejme nadhlo presunula do vedeckej a odbornej roviny.

Záver

V prvej časti tohto textu sme sa usilovali prostredníctvom exkurzu do dejín katolíckej cirkvi ako reprezentanta v spoločnosti etablovaných náboženských subjektov, vo vzťahu k demokracii a slobode jednotlivca, o pohľad náboženstva na štátne zriadenie, ktoré nielen Francis Fukuyama²⁹ považuje za najdokonalejšie vývojové štádium ľudskej spoločnosti. Bod obratu vo vzťahu k demokracii predstavovala až skúsenosť s dvomi najtragickejšími obdobiami 20. storočia, s nacizmom a komunizmom. Sekularizácia v Európe, najmä po Francúzskej revolúcii, akcelerovala nové ponímanie náboženstva a rôznych cirkví v spoločnosti. Nešlo len o prirodzený vývoj k nábožensky neutrálnemu štátu a otvorenej sekularite zahŕňajúcej vytváranie právnych rámcov a podmienok na uplatňovanie náboženskej slobody v maximálnej miere včítane kolektív-

²⁹ Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992, 418 s.

ných verejných prejavov náboženstva a autonómie cirkví. Komunizmus zamenil náboženskú neutralitu štátu za štátny ateizmus a usiloval sa maximálne eliminovať akékoľvek náboženské prejavy. Skúsenosť s obdobím neslobody ovplyvnila aj novú legislatívu postkomunistických štátov vo veciach cirkví a náboženských spoločností. Okrem naliehavých otázok zmiernenia majetkových krívd spôsobených cirkvám v časoch neslobody, úsilí o nový moderný model financovania cirkví a náboženských spoločností, vytvorenie zmluvnej bázy vzťahov štátu a cirkví bolo úlohou štátov aj vytváranie adekvátnych právnych rámcov na existenciu cirkví a náboženských spoločností v sekulárnom prostredí. Česká republika aplikovala model takzvanej dvojstupňovej registrácie, keď pri početnom cenzu 300 členov poskytuje cirkvi a náboženskej spoločnosti iba právnu subjektivitu, pričom systém je priepustný a po splnení podmienok daných zákonom môže cirkev nadobudnúť zvláštne práva, čím sa jej otvorí verejný priestor v krajine. Maďarsko prešlo od liberálneho modelu cez dvojstupňový k prakticky štvorstupňovej registrácii cirkví. Poľsko sa rozhodlo pre benevolentnú požiadavku 100 členov pre registráciu, pri ktorej nateraz zostáva otázkou, čo mu umožňuje, ak neberieme do úvahy špecifiká,³⁰ aj finančná odluka cirkví od štátu. Slovenská republika podmienky na registráciu cirkví a náboženských spoločností kontinuálne sprísňuje. Zdá sa, že ona prísnosť je už v genetickom kóde zákona č. 192/1992 Zb. o registrácii cirkví a náboženských spoločností. Ak totiž v čase spoločnej federácie bol vyžadovaný počet „hlásiacich sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti“, teda podporovateľov jej vzniku (ktorí nemuseli byť členmi) v Českej republike 10 000, na Slovensku, s polovičným počtom obyvateľov ako v Česku, to bolo už zmienených 20 000 plnoletých osôb s trvalým pobytom na území republiky. Sociologicko-psychologické príčiny tejto skutočnosti treba zrejme spájať s dejinami Slovenskej republiky³¹ a úsilím konzervovať tradičné vzťahy, väzby a spôsob života, čo v súčasnosti ešte umocňuje migračná kríza a prejavy náboženského extrémizmu.

³⁰ Sitarz, Mirosław, Romanko, Agnieszka. Registrácia cirkví a náboženských spoločností v Poľsku. In: Němec, Damián. *Registrácia cirkví a náboženských spoločností v zemiach Vyšehradskej štvorky, Rakúsku a Ukrajine*. Praha: Leges, 2019, s. 85 – 104.

³¹ Moravčíková, Michaela. The Slovak Republic. In: Behr, Hartmut (ed.) *Politik und Religion in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, s. 311 – 339.

Literatúra

- Ambros, Pavel et all. *Religion and Common Good. Principles and Starting Points of Interfaith Dialogue in the Context of Contemporary Social and Political Shifts*. Olomouc: Refugium Velehrad – Roma, 2015, 239 s.
- Barancová, Helena. *Sloboda viery a náboženstva v pracovnom práve a judikatúre súdov*. Bratislava: Sprint2, 2019, 157 s.
- Buden, Boris. *Konec postkomunizmu. Od spoločnosti bez nádeje k nádeji bez spoločnosti*. Praha: Rybka Publishers, 2013, 287 s.
- Cornwell, John. *Hitlerův papež. Tajný příběh Pia XII*. Praha: BB art, 2008, 398 s.
- Dokumenty sociálnej náuky cirkvi*. Trnava: Spolok svätého Vojtecha, 2007, 597 s.
- Hanuš, Jiří (ed.) *Vznik státu jako proces skularizace. Diskuse nad studií Ernsta-Wolganga Böckenfördeho*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006, 147 s.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992, 418 s.
- Kaczmarek, Hieronim. *Stát a církev. Český případ*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2017, 307 s.
- Kříž, Jakub. *Autonomie cirkvi*. Praha: C. H. Beck, 2017, 203 s.
- Lojda, Miroslav (ed.) *Nebezpečné spoločenstvá, rodina, škola a štát*. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi, 2009, 78 s.
- Madleňáková, Lucia. *Cirkve a náboženské spoločnosti. Správneprávní aspekty jejich činnosti a vzniku*. Praha: Leges, 2014, 224 s.
- Němec, Damián. *Registrácia cirkvi a náboženských spoločností v zemiach Vyšehradskej štvorky, Rakúsku a na Ukrajine. Registration of Churches and Religious Societies in the Visegrad Four Countries, Austria and Ukraine*. Praha: Leges, 2019, 320 s.
- Nikolajew, Jerzy, Sobczyk, Pawel, Walczuk, Konrad (red.) *Wolność sumienia i religii a bezpieczeństwo i porządek publiczny*. Siedlce: Unitas, 2017, 220 s.
- Ondrášek, Lubomír, Martin. *Verejná teológia na Slovensku. Zbierka štúdií, úvah a rozhovorov z rokov 2013 – 2018*. Trnava: Dobrá kniha, 2019, 275 s.
- Petráček, Tomáš. *Církev, tradice, reforma. Odkaz druhého vatikánského koncilu*. Praha: Vyšehrad, 2016, 240 s.
- Sládek, Karel a kol. *Monoteistická náboženství a stát*. Červený Kostelec: Pavel Mervart, 2009, 344 s.
- Sobczyk, Pawel. *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczpospolitą Polska a Kościołem Katolickim*. Warszawa: Aspra, 2013, 440 s.
- Vyšný, Peter. *Svetové dejiny štátu a práva*. Trnava: Typi Universitas Tyrnaviensis, 2019, 370 s.

ThLic. Mgr. Michaela Moravčíková, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
michaela.moravcikova@truni.sk

PROCESNOPRÁVNE ASPEKTY OBRANY ČLENA OBČIANSKEHO ZDRUŽENIA VOČI ROZHODNUTIAM OBČIANSKEHO ZDRUŽENIA

PROCESUAL ASPECTS OF LEGAL PROTECTION OF CIVIC PERSONS AGAINST THE CIVIC ASSOCIATION'S DECISIONS

JUDr. Jaroslav Čollák, PhD.¹

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: Autor v predkladanom príspevku skúma typy alternatívneho riešenia sporov v oblasti občianskych združení, pričom sa zamýšľa nad možnosťami člena združenia zrušiť jeho výsledky. V tomto rozsahu skúma stav de lege lata, a zamýšľa sa nad aktivitou zákonodarcu vo vzťahu k nastaveniu nožnej miery napadnutia výsledkov alternatívneho riešenia sporov v oblasti združení na všeobecných súdoch. Podľa typológie a vlastností prejednávania a rozhodovania sporov sa tento výskum zameriava na možnosti zrušenia rozhodcovského rozsudku, alebo iného typu rozhodnutia združenia v správnom súdnom či civilnom sporovom konaní. Hľadanie odpovede na otázku, aká je šírka dostupnej argumentácie členov združenia pri snahe o zrušenie rozhodnutia združenia je skrytou myšlienkou a dôvodom predkladaného výskumu.

Kľúčové slová: Alternatívne riešenie sporov, občianske združenie, vlastnosti, súdny systém, vzťah, zrušenie rozhodnutia

Abstract: In presented article, the author deals with the types of alternative dispute resolution in the field of civic associations, while considering the possibilities of an association member to cancel its legal results. According to this thoughts author examines the situation de lege lata and thinks about the legislator's action in relation to setting the possibilities of challenge to the results of alternative dispute resolution in the area of civic associations – in general courts. Depending on the typology and characteristics of alternative dispute resolution and dispute resolution, this research focuses on the possibility to change the result of arbitration, or result of the other type of association decision – in administrative or civil litigation. Finding the answer to the question of the wideness of members argumentation in claims on state courts is a hidden thought and the reason for the present research.

Keywords: Alternative dispute resolution, civic association, features, judiciary system, relation, cancellation of decision

¹ Katedra občianskeho práva – odborný asistent, Advokátska kancelária Čollák a partneri – advokát, Slovenský futbalový zväz – člen Legislatívnoprávnej a etickej komisie, dočasne poverený predseda Komory SFZ pre riešenie sporov. Kontakt: jaroslav.collak@upjs.sk/jaroslav.collak@gmail.com

1. Namiesto úvodu: úvahy nad autonómiou vôle, zákonnou licenciou a jej neskoršou negáciou – niekoľko myšlienok nad zásahmi súdov do súkromnoprávnej vôle a do privátnej autonómie:

„Kto rozhoduje o kvalite a udržateľnosti alternatívneho riešenia sporov v oblasti združovania? Odpoveď, že týmto subjektom je nespokojný adresát rozhodnutia ako účastník tohto konania pri súčasnom mlčaní zákonodarcu v štýle ‚použi všetko čo chceš‘, robí z tejto témy Damoklov meč udržateľnosti spolkovej autonómie visiaci nad našimi dňami v podobe radosti z existencie združovania, a v podobe možného smútku nad jeho udržateľnosťou a stabilitou zajtrajška.“ Za úvodnou myšlienkou tohto príspevku nebude žiaden citát známeho civilistu, procesualistu alebo iného akademika. Ide o formu hlasnej úvahy autora príspevku, ktorá demonštruje laickým až akademicky nepresným spôsobom zložitost' predkladanej a spracúvanej témy.

Združovacie právo, sloboda voľby, inštitucionalizované mimosúdne predjednávanie sporov ako alternatíva, pocit nespokojnosti s výsledkom, zrušenie – to sú pojmomologické determinanty predkladaného príspevku. Jeho obsah a presahy sa vznášajú ako povestný lakmusový papierik nad témou alternatívneho riešenia sporov v oblasti združovania občanov, ich možnou negáciou súdmi všeobecného súdnictva naplňajúc tak účel lakmusu – určiť kyslosť predkladanej témy.

Môžeme s pokojným svedomím konštatovať, že existuje len veľmi málo tém, kde sa tak intenzívne stretáva verejný a súkromný záujem, ako je to v prípade alternatívneho riešenia sporov a – s istou dávkou akademickej, pojmomologickej a odbornej nepresnosti – súdnym prieskumom jeho výsledkov. Problematika občianskych združení,² typológie členstva a členských štruktúr v nich existujúcich, a v neposlednom rade existencia rozhodovacích procesov s inštitucionalizovaným záverom týchto procesov vo forme rozhodnutí vo vnútri týchto občianskych združení vytvára akýsi imaginárny diamant súkromnoprávneho charakteru, ktorý – podľa prevažujúcej mienky a podľa stavu *de lege lata* – zákonodarca rozleptáva, prinajmenšom by teda mal vedieť rozleptávať – existenciou záujmu a motiváciou k ich možnému zrušeniu. Povestným zrníčkom, či skôr kladivom – je v tomto prípade samotný text z. č. 460/1992 Zb. Ústava (ďalej aj len „ústava“), a to v podobe čl. 46,³ ktorý každé-

² Problematiku v podmienkach Slovenskej republiky mimo sektorových odborných a vedeckých príspevkov komplexne spracúva predovšetkým publikácia: GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a sloboda združovania*. C. H. Beck, 400 s. ISBN: 978-80-89603-77-0.

³ Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

mu subjektu práva garantuje právo na spravodlivý súdny proces a právo na prístup súdu.

Prepojenie medzi autonómiu vôle v podobe riešenia sporov občianskymi združeniami, ústavnými právami na spravodlivý proces a na prístup k súdu a „súdny prieskum“ v prípade existencie vôle napadnúť výsledky riešenia sporov občianskymi združeniami v sebe implikuje ďalšiu *Pandorinu skrinku*, a to v podobe témy, o ktorej sa hovorí na takmer každej vedeckej či odbornej konferencii v podmienkach Slovenskej republiky uplynulého obdobia – šírka extralegálnych právnych pojmov a ich vplyv na stav *de lege lata*, na výklad „pozitívneho práva“ a na koherentnosť a rigidita právneho poriadku. V tomto prípade ide o pojem „spravodlivý súdny proces“, ktorý – ako sa zvykne uzatvárať, je súčasťou práve uvádzaného čl. 46 ústavy. Podotázkou nastoľovaného príspevku je: čím všetkým môže dôvodiť osoba dotknutá rozhodnutím občianskeho združenia, ak konkrétne rozhodnutie občianskeho združenia napáda na všeobecnom súde?

Ak sa zamyslíme nad komplexnosťou predkladanej témy, potom musíme konštatovať, že táto problematika siaha ešte ďalej – pri súdnom prieskume týchto rozhodnutí fakticky ide o **zásady súdov do súkromnoprávnej vôle**, *de facto* do súkromnoprávnych úkonov. Zmienok odbornej spisby o tejto problematike je ako šafranu, avšak záchytný bod ponúka – pochopiteľne – Justičná akadémia Slovenskej republiky. V publikácii *Prenos poznatkov do justičnej praxe: zásahy súdov do súkromnoprávnych úkonov*⁴ sa viacerí autori zaoberajú práve zásahmi súdnej moci do súkromnoprávnych úkonov. O tom, že dnes je táto téma združovaciemu právu a združovacej oblasti viac ako vlastná práve pri prieskume rozhodnutí občianskych združení súdmi, myslíme si, nie je možné viesť polemiku. Túto tému otvára predovšetkým vzťah (i) rozhodcovského konania a jeho vzťah k všeobecnému súdnictvu, či vzťah (ii) alternatívneho riešenia sporov a jeho možný „prieskum“ *ipso facto*. Tu nejde len o prieskum týchto rozhodnutí všeobecnými súdmi, ale ako vhodne poznamenáva Holländer, môže ísť až o ústavnoprávne zásahy ústavného súdnictva ako takého do autonómie vôle.⁵

Povestnou červenou niťou predkladaného príspevku je nasledujúci sled udalostí, ktoré môžu nadobúdať podstatný vplyv na tému tohto príspevku, pričom každá z týchto parciálnych skutočností tejto imaginárnej časovej osi má svoje špecifické vlastnosti pri vnímanie celej témy:

⁴ Prenos poznatkov do justičnej praxe: Kolektív autorov. *Zásahy do súkromnoprávnych úkonov*. Pezinok 2015, Justičná akadémia Slovenskej republiky, ISBN: 978-80-970207-8-1.

⁵ K tomu bližšie pozri: HOLLÄNDER, P. *Vplyv ústavnoprávnych princípov na zásahy súdov do súkromnoprávnych úkonov*, ibidem, s. 22.

- *Združovacie právo (ZP) → Autonómia vôle → účasť na občianskom združení → členstvo/príslušnosť k OZ → ochrana člena občianskych združení združenárska → alternatívne riešenie sporov (ADR) → prejednanie a rozhodnutie ADR v oblasti OZ → Autonómia vôle → vôľa zrušiť výsledok ADR → žaloba → ochrana člena občianskych združení „súdna“ → „súdny prieskum“ → zásah súdu do celého systému ADR*

Môžeme teda uzavrieť, že subjekt súkromného práva sa môže na základe vlastnej vôle – na základe vlastnej autonómnej vôle, rozhodnúť založiť právomoc orgánu ADR na prejednanie jeho sporu, čo má z nášho hľadiska podstatné konzekvencie. V oblasti ADR je spojenie (i) využitia združovacieho práva s prípadným súbehom s (ii) vôľou založiť právomoc pre orgán ADR patriaci pod konkrétne OZ podstatou neskoršieho (iii) prejednávania a rozhodnutia konkrétneho sporu, čo v sebe implikuje aj (iv) záver v podobe rozhodnutia tohto sporu týmto orgánom. S nevyhnutnosťou optiky nadhľadu na túto tému musíme konštatovať, že ako nosnú vnímame nasledujúcu otázku: Ako sa zákonodarca pozerá na (v) možnosť subjektu práva na základe autonómie neskoršej vôle (vi) napadnúť závery takéhoto prejednávania a rozhodnutia konkrétneho sporu na súde všeobecného súdnictva a – čo je najpodstatnejšie – (vii) aké argumenty môže pri tomto pokuse využiť? Ide teda o vzťah záverov ADR v typizovanej oblasti spoločenských vzťahov v oblasti združovania občanov a všeobecného súdnictva pri ich prieskume. V tomto rozsahu sa ale následne vynárajú otázky (viii) rozsahu súdneho prieskumu týchto rozhodnutí súdmi všeobecnej sústavy súdnictva, ako aj potenciálnych (ix) následkov takéhoto „súdneho prieskumu“.

2. Typy rozhodnutí občianskych združení v oblasti ADR

Typy rozhodnutí občianskych združení môžeme v zmysle nastolenej témy rozčleňovať do viacerých úrovní, typov, a to predovšetkým v zmysle výsledkov akého ADR sú. Bez snahy o predbiehanie predkladanej témy uvádzame, že na to, akým spôsobom bude nastavené neskoršie preskúmanie výsledku ADR, má vplyv aj samotný charakter predmetného občianskeho združenia. Z poznatkov nám dostupných a z praktických skúseností môžeme konštatovať, že občianske združenia môžu v zmysle svojej činnosti vystupovať jednak ako (i) subjekty súkromného práva pôsobiace výlučne v súkromnoprávnej oblasti, a jednak ako (ii) orgány súkromného práva – záujmovej samosprávy pôsobiace v oblasti verejnej správy. Na základe tejto úvahy preto formulujeme výpočet, v akých oblastiach môže prebiehať alternatívne riešenie sporov ob-

čianskymi združeniami, a to vzhľadom na stav *de lege lata*, pričom sme logicky a sebakriticky – prinútení konštatovať nedefinitívnosť predmetného výpočtu:

- Šport
 - športové kluby
 - športové zväzy
 - národné športové zväzy
- Občianske združenia ipso facto
 - akákoľvek oblasť pôsobenia občianskeho združenia
- Záujmová samospráva

Rozhodnutie, ktoré vyprodukujú typizované rozhodovacie procesy a štruktúry v oblasti občianskych združení, sa môže nazývať akokoľvek, môže mať akúkoľvek štruktúru, pričom rovnako nie je ničím limitovaný samotný proces ADR a jeho kvalitatívna stránka – teda napr. *inštančnosť konania, jeho priebeh, výsledky* a pod. Zákonné predpisy v podmienkach Slovenskej republiky žiadnym spôsobom nelimitujú ani osoby, ktoré budú predmetné ADR v oblasti občianskych združení vykonávať. Môžeme teda konštatovať, že alternatívne riešenie sporov v oblasti občianskych združení v zásade **nepozná minimálne kvalitatívne požiadavky na osobnostný substrát** orgánov združení, ktorým môžeme pripísať prejednávaciu a rozhodovaciu právomoc, a rovnako môžeme konštatovať, že zákonná úprava upravujúca oblasť združovania **nepozná minimálne kvalitatívne požiadavky na prejednávanie a rozhodovanie sporov**. Výnimkou z tohto pravidla je čiastočne, vo veľmi skromnom rozsahu z. č. 440/2015 Z. z. *zákona o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. (ďalej aj ZoŠ)* úpravou orgánov na riešenie sporov (i) orgánmi na riešenie sporov, (ii) disciplinárneho konania a (iii) rozhodovania sporov v priebehu športovej súťaže ako troch súčastí „riešenia sporov orgánmi športovej organizácie“ (*ustanovenie §§ 52 – 54 ZoŠ*).

Ak si kladieme otázku, aké spory môžu občianske združenia prejednávať, potrebujeme si predovšetkým zodpovedať otázku právomoci týchto orgánov. Vychádzame z poznatku, že tieto orgány združení môžu riešiť spory výlučne medzi členmi združenia, avšak právny poriadok Slovenskej republiky pozná aj opozitnú situáciu. Je ňou vzťah vytvorený medzi občianskym združením a akoukoľvek treťou fyzickou osobou v zmysle pojmu *ZOŠ – príslušnosť k športovej organizácii* (*ustanovenie § 3 písm. k) ZoŠ*⁶). **Právomoc ADR orgánov občian-**

⁶ Príslušnosť k športovej organizácii je založená:

1. účasťou v súťaži za športovú organizáciu, 2. účasťou v súťaži organizovanej alebo riadenej športovou organizáciou alebo inou právnickou osobou ňou poverenou organizovaním alebo

ských združení tu môže „pretekať“ na osoby bez priameho členského vzťahu s daným združením, čo je podľa nášho názoru významným momentom ADR ako celku. V tomto smere je veľmi širokou, medziodvetvovou a interdisciplinárnou a myslíme si, že aj v budúcnosti otvorenou diskusia o obsahu, výsledkoch a možnom prieskume výsledkov **disciplinárneho konania v prostredí občianskych združení ipso facto**. Multidisciplinarita tohto disciplinárneho konania je nesmierne zložitá, pričom ako tvrdí Košičiarová, v tomto konaní sa musia zohľadňovať viaceré právne princípy, trestné právo nevynímajúc.⁷

Na záver tejto časti práce je konštatácia o možnosti člena občianskeho združenia napadnúť akýkoľvek výsledok ADR v združenárskej oblasti na súde všeobecnej sústavy súdnictva, a to na základe príslušných procesných predpisov, aktiváciou svojej procesnej aktivity (*dominus litis*) na základe čl. 46 Ústavy. Až do momentu prijatia z. č. 125/2016 Z. z. týmto právnym základom na napadnutie tohto výsledku ADR v oblasti OZ bolo ustanovenie § 15^s umiestnené v ZoZO. Toto ustanovenie sa však zákonodarca rozhodol vypustiť, a to na základe takejto úvahy (*dôvody vypustenia predmetného ustanovenia – dôvodová správa k zákonu č. 125/2016 Z. z.*):

„Vypustením ustanovenia § 15 sa neuberá právo na súdnu ochranu. Súdna ochrana sa podľa povahy veci poskytne podľa ustanovení Správneho súdneho poriadku. Podanie žaloby vo veciach združovania má odkladný účinok.“

Veštec by v tejto situácii povedal, že bude problém, pragmatik by povedal nejak bude, akademik by povedal máme problém, sudca by povedal ja mám

riadením súťaže, 3. účasťou na organizovaní alebo na riadení súťaže športovou organizáciou alebo inou právnickou osobou ňou poverenou organizovaním alebo riadením súťaže, 4. registráciou za športovú organizáciu, 5. športovou reprezentáciou, 6. členským vzťahom alebo dobrovoľníckym vzťahom k športovej organizácii, 7. zmluvným vzťahom so športovou organizáciou, ktorého predmetom je športová činnosť, ak ide o športovca alebo športového odborníka, 8. účasťou na riadení a správe športovej organizácie, 9. účasťou na príprave na súťaž a na súťaži ako sprievodný personál športovca alebo družstva, 10. príslušnosťou k inej športovej organizácii, ktorá je členom športovej organizácie.

⁷ K tomu bližšie pozri: KOŠIČIAROVÁ, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. (eds.) *Sloboda združovania. Verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Trnava 2019, s. 71. ISBN: 978-80-568-0355-4.

⁸ Ustanovenie § 15 ZoZO: „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. Návrh na preskúmanie nemá odkladný účinok. Súd však môže v odôvodnených prípadoch výkon napadnutého rozhodnutia pozastaviť.“

problém a z pozície autora tohto príspevku konštatujeme, že združovacie právo a jeho realizácia v nadväznosti na snahu o elementárnu udržateľnosť tejto oblasti je sloboda jednotlivca erodovaná do základov, to s argumentáciou o dôvodnosti garancie ústavnoprávných práv. A ako je možné vidieť, niekedy aj obsahom dôvodovej správy zákonodarcu. Vychádzame z premisy, že „právna ochrana člena združenia“ nemôže byť titulom ústavného pravidla uvedeného v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR vylúčená, a preto vo vzťahu k ochrane člena združenia pred prípadným zásahom do jeho práv, právom chránených záujmov alebo postavenia rozhodnutím týchto orgánov bude žaloba na všeobecné civilné súdnictvo v zmysle Civilného sporového poriadku, keďže postup v zmysle Správneho súdneho poriadku sa nedá (okrem disciplinárneho trestania podľa ustanovenia § 54) použiť.⁹

Záver o výlučnom súkromnoprávnom charaktere sporov medzi členmi občianskych združení možno konfrontovať a nadväzuje na obsah záverov skorších rozhodnutí súdov o spôsobe ochrany člena združenia proti rozhodnutiam orgánov občianskeho združenia, ktoré hovoria o tom, že žaloby členov združení proti občianskym združeniam majú smerovať do civilného súdnictva (napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3 Obdo/27/2008). Osoba, ktorá sa bude proti predmetnému rozhodnutiu orgánu na riešenie sporov v zmysle ustanovenia § 52 domáhať žalobou o petitórnu ochranu svojich práv, bude postupovať v zmysle Civilného sporového poriadku ako strana (ustanovenie § 60 civilného sporového poriadku), pričom žalobou (ustanovenie § 131 civilného sporového poriadku) a konkrétnym žalobným návrhom (ustanovenie § 137 civilného sporového poriadku) bude žiadať ochranu svojho práva v civilnom sporovom konaní (súdnictve). **V tomto svetle je však absolútne nesprávnym a až zavádzajúcim obsah dôvodovej správy, ktorú môžeme vidieť vyššie a ktorá vypustila ustanovenie o právnej ochrane člena občianskeho združenia – ktorá tvrdí, že ochrana člena občianskeho združenia smeruje výlučne do správneho súdnictva, a prípadná žaloba má odkladný účinok.** Ochrana člena občianskeho združenia bude smerovať z procesuálneho hľadiska do správneho súdnictva (v zmysle z. č. 162/2015 Z. z. *Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)* výlučne v prípadoch, keď občianske združenie bude svojou činnosťou spĺňať znaky a charakteristiku orgánu verejnej správy v zmysle SSP. Myslíme si, že pôjde predovšetkým o prípady, keď bude konkrétne občianske združenie vykonávať niektoré úlohy, ktoré mu do jeho právomoci zverí štát ako nositeľ štátnej moci, a fak-

⁹ Bližšie pozri: ČOLLÁK, J. Konanie vo veciach politických práv: § 375 – 411, piata hlava, štvrtá časť/Jaroslav Čollák, Anita Filová, Eduard Korpáš – recenzované. In: *Správny súdny poriadok*. Praha: Nakladateľství C. H. Beck, 2018, s. 1453 – 1541. ISBN 9788074006784.

ticky na neho prenesie výkon verejnej moci – ide o národné športové zväzy v zmysle ZoŠ, a to napríklad pri výkone športovej činnosti (v zmysle pojmológického vymedzenia športovej činnosti ZoŠ, ustanovenie § 3 písm. a¹⁰) ktoré budú reflektovať zákonom vymedzený verejný záujem¹¹ (výchova mládeže, športová reprezentácia, integrita športu – doping, regulárnosť športových súťaží, športová korrupcia v rozsahu disciplinárnych previnení na zväzovej úrovni) – ale predovšetkým pri disciplinárnom trestaní. Názor, že výsledky disciplinárneho trestania občianskym združením vo forme národného športového zväzu reflektuje verejný záujem, zastávame bez ohľadu na to, že existuje argumentácie o existencii súkromných disciplinárnych deliktov, keďže si myslíme, že v tejto oblasti (šport) existujú disciplinárne delikty, ktorých postihovanie patrí do oblastí verejného záujmu v športe – čo následne v časti, v ktorej prejednával a rozhodoval v disciplinárnom konaní o týchto skutkových prípadoch – vytvára podľa nášho názoru z občianskeho združenia orgán verejnej správy v zmysle ustanovenia § 4 písm. c) SSP.¹² Rovnako je to v prípadoch, keď národný športový zväz stanovuje podmienky¹³ na výkon činnosti športových odborníkov, po splnení ktorých ich MŠVVaŠ môže zaregistrovať do registra športových odborníkov v športe (ustanovenie § 6 ods. 1 ZoŠ¹⁴) na účely vykonávania podnikania (ustanovenie § 6 ods. 2 ZoŠ: *Oprávnenie vykonávať činnosť športového odborníka podľa odseku 1 písm. a) až e) vzniká dňom zápisu športového odborníka do registra fyzických osôb v športe.*

Na základe uvedeného môžeme vysloviť čiastkový záver: **občianske združenia môžu disponovať orgánmi, ktoré budú na zákonomnom podklade**

¹⁰ Športovou činnosťou vykonávanie, organizovanie, riadenie, správa, podpora alebo rozvoj športu.

¹¹ Verejným záujmom v športe je podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva.

¹² Orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,

¹³ Ustanovenie § 102 ods. 2 písm. i) ZoŠ: Národný športový zväz: určuje druhy športových odborníkov pre príslušný šport vrátane odbornej spôsobilosti vyžadovanej na vykonávanie odbornej činnosti v športe, zabezpečuje ich odbornú prípravu a overuje ich odbornú spôsobilosť,

¹⁴ Športovým odborníkom je a) tréner a inštruktor športu, b) fyzická osoba vykonávajúca odbornú činnosť v športe na základe odbornej spôsobilosti získanej podľa osobitného predpisu,⁶⁾ c) fyzická osoba vykonávajúca odbornú činnosť v športe na základe odbornej spôsobilosti určenej predpismi športového zväzu, d) fyzická osoba vykonávajúca činnosť v športe, na ktorú sa v súlade s pravidlami súťaže a predpismi športového zväzu nevyžaduje odborná spôsobilosť, e) kontrolór športovej organizácie (ďalej len „kontrolór“), f) funkcionár športovej organizácie, g) dopingový komisár.

prejednávať a rozhodovať spory medzi ich členmi, pričom výsledok tohto prejednávania a rozhodovania je v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky napadnuteľný. Neskoršia vôľa ruší skoršiu, alebo – nespokojnosť s výsledkom prejednávania a rozhodnutia týchto sporov neguje skoršie podriaďenie sa – takmer výlučne na zmluvnom základe – právomoci týchto orgánov. Pripomeňme, že tieto orgány občianskych združení môžu mať charakter ich vnútorných orgánov, ako aj charakter rozhodcovského súdu (*ak ide o národné športové zväzy, ktoré sú obligatórne ex lege občianskymi združeniami*). Rovnako je dôležité pochopiť, že občianske združenia môžu podľa nášho názoru prejednávať a rozhodovať v disciplinárnych konaniach priestupky, ktoré (i) majú väzbu na „verejný záujem“ spoločnosti, a ktoré (ii) nemajú väzbu na verejný záujem. V prvom prípade pôjde o disciplinárne konania o súkromnoprávných disciplinárnych deliktach, pričom v druhom prípade pôjde o prejednávanie a rozhodovanie a verejnoprávnych disciplinárnych deliktach. Na potvrdenie uvedeného spomína verejnoprávny a súkromnoprávny rozmer deliktuálneho práva Potasch,¹⁵ pričom uvádza: *„Deliktuálnym právom Slovenskej republiky budeme preto v tomto príspevku označovať heterogénny, vnútorne neuzavretý a nekodifikovaný systém právneho poriadku, ktorého účelom je ochrana verejného záujmu v súlade s právom a sankcionovanie páchatel'ov protiprávnych činov v súlade s právom. Príslušná definícia však okamžite indikuje rozmer problému, ktorému sa zatiaľ slovenská právna teória dostatočne nevenovala (my sme ho naznačili vyššie), a to konkrétne súkromnoprávny a verejnoprávny rozmer deliktuálneho práva. Klasicky sa sankcionovanie považuje za doménu trestného práva a správneho práva (správne delikty a správne trestanie). Existujú však štáty, ktoré do veľkej miery aplikujú aj režim súkromného deliktuálneho práva. Osobitne je potrebné v tomto bode poznamenať napr. krajiny akými sú Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, Spojené štáty americké, Austráliu a pod.“*

Tvrdenie, že súkromnoprávny subjekt bude prejednávať a rozhodovať o verejnoprávnom delikte sa zdá takmer nemožný. Opak je pravdou, avšak sme si vedomí, že táto problematika môže niesť dnes – v zmysle akademickej spisby – rozporuplné prijatia tohto faktu. Oblasť športu a športového práva v tom vytvára inšpiratívne a dovoľme si povedať, že nepreskúmané prostredie, v ktorom národné športové zväzy ako občianske združenia konajú v disciplinárnom konaní o disciplinárnych deliktach, pričom sa v týchto konaniach môže vyskytovať tak súkromnoprávny delikt, ako aj verejnoprávny delikt. Zákon o športe vytvára situácie, keď národný športový zväz môže roz-

¹⁵ POTASCH, P. Teoreticko-praktické rozmery deliktuálneho práva alebo vnímanie priestupkov v niektorých krajinách Európy. In: *Magister officiorum, odborný časopis Učenej právnickej spoločnosti*, č. 1, ročník 2012.

hodovať v disciplinárnom konaní (ustanovenie § 54 ZoŠ¹⁶) o deliktach, pričom explicitne uvádza, že deliktmi bude (i) porušenie pravidiel súťaže, (ii) predpisov športového zväzu alebo (iii) rozhodnutia športového zväzu. Otázne je, či tieto delikty môžeme považovať výlučne za súkromnoprávne delikty, alebo či v nich možno badať prvok verejného záujmu.

Občianske združenie sa tu nachádza na hrane verejného s súkromného práva, balancujúc na lane povinnosti viesť disciplinárne konania voči svojim členom a osobou s príslušnosťou k športovému zväzu, pričom niektoré konania z nášho pohľadu prezentujú verejný záujem v športe (ustanovenie § 2 ZoŠ¹⁷), predovšetkým v rovine ochrany integrity športu. Ide o čiastočné – sektorové priklonenie sa zákonodarcu k tradícii súkromného deliktneho práva, alebo je v tejto systematike obsiahnuté pravidlo, že o verejnoprávnom delikte na určitom úseku, ktorým je v tomto prípade šport (*napr. doping v športe, manipulácia športového výsledku*), rozhoduje subjekt súkromného práva v podobe národného športového zväzu? Zodpovedanie týchto otázok si zasluhuje pravdepodobne pozornosť v samostatnom príspevku, a to predovšetkým k systematike deliktov¹⁸ s následným prepojením na oblasť športu, pričom táto téma presahuje ambície nášho príspevku. Na tomto mieste možno konštatovať, že je nesmierna náročné vystopovať túto tému v odbornej spisbe autorov, ktorí sa venujú problematike súkromnoprávnych deliktov v podmienkach Slovenskej republiky.¹⁹ Rímske právo však označovalo za delikt **súkromnoprávny trestný čin**, ku ktorého žalobe bol aktívne legitimovaný výlučne poškodený v rámci súkromnoprávnej žaloby. Ak teda žiadal rímsky občan majetkový nárok, musel využiť prostriedky civilného práva. Dodnes existuje diskusia o tom, či sa deliktom rozumie len porušenie zákonnej povinnosti alebo tiež porušenie zmluvnej povinnosti. V užšom zmysle je delikt alebo deliktuálne konanie takým konaním, ktoré porušuje niektorú z právnych noriem. Rovnako je možné vo všeobecnosti uviesť, že predpokladom

¹⁶ Disciplinárne konanie môžu viesť disciplinárne orgány športovej organizácie voči športovcovi, športovému odborníkovi, športovej organizácii alebo inej osobe, ktorá má príslušnosť k športovej organizácii, za porušenie pravidiel súťaže, predpisov športového zväzu alebo rozhodnutia športového zväzu, ktorého sa dopustila v čase, keď mala príslušnosť k športovej organizácii.

¹⁷ Verejným záujmom v športe je podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva.

¹⁸ K tomu bližšie pozri: BACHLEDA, V. Vybrané všeobecné a osobitné komparatívne atribúty správnych deliktov a súdnych deliktov. In: *Magister Officiorum, odborný časopis Učenej právnickej spoločnosti*, č. 2, ročník 2014.

¹⁹ Bližšie pozri napr.: POTASCH, P. *Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov*. Žilina/Bra-tislava: Eurokódex/Paneurópska vysoká škola, 2011, s. 12.

spáchania deliktu je porušenie právnej povinnosti na to spôsobilým subjektom, ktorý koná zavinene, v dôsledku čoho vznikne ujma v najširšom zmysle slova, teda je možné medzi delikty zahrnúť aj porušenie zmluvnej povinnosti.²⁰ Myslíme si, že táto problematika je otvorená a zažije v blízkej budúcnosti výrazný záujem akademickej obce, ako aj praktickej stránky výkonu týchto disciplinárnych súvislostí na rozhraní verejného a súkromného práva.

V rozsahu tu prezentovaných zistení preto formulujeme zistenie, že občianske združenie (v podobe národného športového zväzu) je v podmienkach Slovenskej republiky právomocné prejednávať tak (i) súkromnoprávne delikty svojich členov, ako aj (ii) delikty svojich členov, ktoré majú verejnoprávny charakter, čo z tejto štruktúry robí disciplinárne prejednávanie verejnoprávnych deliktov – súkromnoprávnym subjektom. Rovnako treba dodať, že občianske združenie (opäť v podobe národného športového zväzu) môže pôsobiť ako orgán verejnej správy, na ktorého zákonodarca a predstaviteľ štátnej moci preniesol časť svojich právomocí – a to napr. v prípadoch, keď NŠZ stanovuje podmienky výkonu činnosti športového odborníka. Inak povedané, NŠZ v tomto prípade „fakticky“, ale aj „de iure“ stanovuje podmienky podnikania športových odborníkov (ustanovenie § 6 ods. 1 písm. c) ZoŠ²¹).

Na účely ďalšieho textu však musíme preskúmať podstatnú vec – bude teda rozdiel, ak OZ (v prípadoch športu, ale na účely tohto príspevku unisono) prejednáva v disciplinárnom konaní súkromnoprávny – alebo verejnoprávny delikt – vo vzťahu k novej žalobnej aktivite disciplinárne zodpovedného, ak bude napádať disciplinárne rozhodnutie? Myslíme si, že jednoznačne áno, pričom s touto skutočnosťou sa pokúsime vyrovnáť v ďalšej časti príspevku o žalobnej argumentácii žalobcu so zameraním sa rovnako na zistenie, v ktorom type súdneho konania bude tieto rozhodnutia napádať.

Krucialna a koncepčná procesualistická otázka s charakterom bazálneho základu tohto príspevku ale znie – čo môže využiť člen združenia ako obsah argumentácie, ktorou tieto rozhodnutia napadne na všeobecnom, či už civilnom, alebo správnom súde? Táto otázka, a predovšetkým jej zodpovedanie, nám charakterizuje vzťah medzi alternatívnym riešením sporov v prostredí

²⁰ JIRÍČEK, P., MAREK, T. *Řešení bagatelních deliktů*. Praha: Leges, 2014, s. 19 – 20. (Citované z: BACHLEDA, V. Vybrané všeobecné a osobitné komparatívne atribúty správnych deliktov a súdnych deliktov. In: *Magister Officiorum, odborný časopis Učenej právnickej spoločnosti*, č. 2, ročník 2014).

²¹ Športový odborník, § 6: (1) Športovým odborníkom je a) tréner a inštruktor športu, b) fyzická osoba vykonávajúca odbornú činnosť v športe na základe odbornej spôsobilosti získanej podľa osobitného predpisu, c) fyzická osoba vykonávajúca odbornú činnosť v športe na základe odbornej spôsobilosti určenej predpismi športového zväzu.

občianskych združení a všeobecným súdnictvom, pričom súvzťažnou problematikou, ktorú nastolená úvaha otvára, je – šírka a rozsah zásahov súdnej moci do súkromnoprávnych úkonov. Prečo je to tak? Pretože súd všeobecnej sústavy súdnictva tu môže – v rámci súdneho prieskumu pôsobiť ako dozorca a „kontrolór zákonnosti“ nad priebehom – a výsledkom tohto alternatívneho riešenia sporov. Za súčasnej konštatácii o neexistencii limitácie tohto prieskumu tu hrozí zasahovanie do súkromnoprávnej autonómie občianskych združení vecným prieskumom týchto rozhodnutí, čo z nášho pohľadu nie je správne. Systematike ochrany člena občianskych združení sme sa podrobnejšie venovali na inom mieste,²² avšak omnoho podstatnejšia je odpoveď na otázku, čím môže argumentovať dotknutý člen občianskeho združenia, ergo potenciálny žalobca? Situácia, že žalobcom bude subjektívne uvažujúci špekulant, predikuje výsledok súdneho konania vo forme procesného neúspechu s názvom zamietnutie žaloby, to bez ohľadu na *obiter dicta* predmetného zamietavého rozhodnutia súdnej inštalácie.

3. Snaha o zrušenie výsledku ADR v oblasti občianskych združení: žalobná argumentácia člena občianskeho združenia alebo – neskoršia vôľa ruší skoršiu?

Podstatou tohto príspevku, ktorú veríme, že naplníme, je zamyslenie sa nad skutočnosťou, akými argumentmi sa môže prezentovať žalobca v prípadnom konaní o zrušenie rozhodnutia občianskeho združenia. Ak sa zamyslíme nad možným charakterom výsledkov rozhodovacích procesov v občianskych združeníach, v zmysle uvedeného pôjde o orgány, ktorých výsledok bude „súdne napadnuteľný“ na

- I. správnom súde podľa SSP ak pôjde o rozhodnutie vydané OZ ako OVS
- II. správnom súde podľa SSP ak pôjde o rozhodnutie vydané v disciplinárnom konaní vedenom zo strany OZ voči jeho členovi
 - a) disciplinárne konanie o súkromnoprávnom disciplinárnom delikte
 - b) disciplinárne konanie o disciplinárnom delikte s väzbou na verejný záujem v športe
- III. civilom súde podľa CSP ak pôjde o rozhodnutie vydané OZ ako súkromnoprávnou entitou
- IV. civilnom súde podľa CSP ak pôjde o rozhodnutie rozhodcovského súdu NŠZ

²² Čollák, J. Limity združovania: Riešenie sporov v športe a právna ochrana členov občianskych združení (so zameraním na športové zväzy)/Jaroslav Čollák – recenzované. In: *Magister Officiorum, odborný časopis Učenej právnickej spoločnosti*, roč. VI, 2016, č. 1 – 2, s. 50 – 60.

Akú šírku argumentačnej „munície“ poskytuje právny poriadok Slovenskej republiky potencionálnemu žalobcovi, ak sa tento rozhodne napadnúť výsledok takéhoto ADR? Odpoveď na túto otázku stanovuje predpoklady na charakterizovanie vzťahu ADR občianskych združení a všeobecného súdnictva. Ak sa zamyslíme nad jednotlivými odpoveďami voči jednotlivým možnostiam v zmysle vyššie uvedeného výpočtu:

3.1 Všeobecná správna žaloba (ustanovenie § 177 a nasl. Ssp)

Faktom pravdepodobne ostáva, že rozhodnutie občianskeho združenia vykonávajúceho svoju právomoc v oblasti verejnej správy v akomkoľvek type ADR bude preskúmateľné správnym súdom všeobecnej sústavy súdnictva. Kde však možno hľadať limitáciu žalobnej argumentácie dotknutého člena združenia, a existuje vôbec takáto limitácia?

Predmetná otázka sa dá zodpovedať obsahom SSP. Zákonodarca pri tomto type žaloby neupravuje šírku argumentačnej základne potenciálneho žalobcu. Náznaky právnej úpravy toho, čím môže dôvodiť žalobca, môžeme vidieť v inštitúte žalobných bodov podľa ustanovenia § 182 ods. 1 písm. e), ktoré hovoria, že žalobca musí uviesť „dôvody žaloby, z ktorých musí byť zrejmé, z akých konkrétnych skutkových a právnych dôvodov žalobca považuje napadnuté výroky rozhodnutia alebo opatrenia za nezákonné (ďalej len „žalobné body“)“. Žaloba musí byť podaná v lehote dvoch mesiacov od oznámenie rozhodnutia občianskeho združenia (*Ustanovenie § 181 SSP*), pričom žalobnú argumentáciu môže žalobca meniť či dopĺňať len v rozsahu tejto lehoty.

Túto časť úvahy dokážeme čiastočne kompletizovať zistením, že v prípade, **ak bude rozhodnutie občianskeho združenia spĺňať znaky rozhodnutia vydaného občianskym združením v oblasti verejnej správy, je toto rozhodnutie napadnuteľné v správnom súdnictve, pričom šírku žalobnej argumentácie zákonodarca prakticky nelimituje.** Pohybujeme sa tu v rozsahu žalobnej argumentácie s oporou v argumentoch narušenia zákonnosti tohto rozhodnutia. Prakticky vzaté člen združenia ako osoba dotknutá týmto rozhodnutím v jeho vnímaní môže pri žalobnej argumentácii argumentovať prakticky akoukoľvek širokou argumentáciou a správny súd sa ňou bude musieť zaoberať po vecnej stránke. Ako je nám známe, súdny prieskum v správnom súdnictve vo vzťahu k rozhodnutiam občianskych združení nie je v zmysle stavu *de lege lata* ani v zmysle judikatúry najvyšších súdnych autorít žiadnym spôsobom limitovaný. Myslíme si však – rovnako ako v ďalších prípadoch, o ktorých budeme hovoriť v ďalej – že by limitácia žalobnej argumentácie mala byť aktuálna, a to vo vzťahu k možnosti existencie súdneho

prieskumu len vo vzťahu k zákonnosti „procesu“, ktorý prebehol v oblasti občianskych združení, a nikdy nie v rozsahu vecného prieskumu.

3.2 Disciplinárne konanie vykonané občianskym združením

Podľa charakteru deliktu, o ktorom občianske združenie rozhodovalo, bude žaloba pravdepodobne smerovať do správneho súdneho alebo civilného sporového konania. V tomto rozsahu treba povedať, že sa bude treba vyrovnáť s tým, či (i) ak OZ prejednáva súkromnoprávny delikt, má aj celé disciplinárne konanie charakter súkromnoprávneho deliktneho konania a je možné ho považovať za ADR v oblasti OZ, voči ktorému sa má člen brániť v civilnom sporovom konaní, keďže by išlo o „súkromnoprávny spor alebo inú súkromnoprávnu vec“ (*právomoc súdov v CSP*), a či ak (ii) OZ prejednáva verejnoprávny delikt, má celé disciplinárne konanie charakter disciplinárneho konania na „úseku verejnej správy“, a teda pôjde a akési „verejnoprávne disciplinárne konanie“.

3.3 Civilný súd a žaloba v zmysle civilného sporového poriadku

V týchto prípadoch bude žaloba smerovať voči všetkým rozhodnutiam občianskeho združenia, ktoré toto združenie vyprodukovalo mimo oblasti deliktneho ADR. Pôjde o všetky ostatné typy prejednávacích a rozhodovacích štruktúr, pričom nezáleží na ich pomenovaní, a rovnako na ich ďalšej kvalite – inštančnosti, personálnom substráte a pod. Typicky pôjde o komisie, komory, tribunály, ktoré – v súlade so svojou vnútornou štruktúrou tieto združenia vytvoria. Rozhodnutia, ktoré z týchto typizovaných štruktúr ADR vplynú, môže člen týchto združení napadnúť na všeobecnom súde. V minulosti mu túto možnosť dával ZoZO v ustanovení § 15, no aj dnes pri jeho absencii v zmysle čl. 46 Ústavy má toto právo garantované (čl. 6 Dohovoru).

V tomto smere poukazujeme na skutočnosť, že dôvodová správa k zákonu 125/2016 Z. z. v časti, v ktorej komentuje vypustenie ustanovenia § 15 ZoZO, je v rozpore so systematikou právnej ochrany člena občianskych združení. Nie je pravdou, že všetky žaloby proti rozhodnutiam občianskych združení budú smerovať výlučne do správneho súdneho konania, a už vôbec nie je zákonné tvrdenie, že tieto žaloby majú odkladný účinok. Treba však rovnako konštatovať, že zákonodarca nestanovuje žiadnym spôsobom akúkoľvek limitáciu tohto práva zažalovať rozhodnutie občianskeho združenia – pravdepodobne s cieľom zrušiť ho – napr. tak, ako je to v prípade žaloby

o zrušenie rozhodcovského rozsudku. V tom možno vidieť zásadný rozdiel – kým zákonodarca pri definovaní vzájomného vzťahu medzi rozhodcovským konaním a všeobecným súdnictvom úpravou žaloby o zrušenie rozhodcovského rozsudku zdefinoval tento vzťah ako vzťah, v ktorom istým spôsobom zákonodarca limituje „žalobnú argumentáciu“, v prostredí vzťahu (ii) ADR v OZ a všeobecného súdnictva takúto limitáciu žiadnym spôsobom nedokážeme vystopovať. Čo je cieľom zákonodarcu? Nevytvára tak zákonodarca preferenciu autonómie prvotnej vôle subjektu práva podriaadiť sa právomoci ADR OZ a následne – zákonodarca – toleruje a pripúšťa existenciu následnej vôle subjektu práva (ii) ničím nelimitovanej vôle zmeniť, prípadne zrušiť tento rozsudok.

Pýtame sa na zásadnú otázku – nebolo by na mieste, aby zákonodarca aj v tomto prípade povedal, že možnosť žalobnej argumentácie – rešpektujúc čl. 46 Ústavy vo svetle čl. 6 Dohovoru môže argumentovať len potenciálnymi zásahmi do práva na spravodlivý súdny proces – ale nikdy nie argumentáciou o vecnej stránke v podobe žiadosti voči súdu všeobecnej sústavy súdnictva o vecný prieskum napádaného rozhodnutia? Pripomeňme, že judikatúra najvyšších súdnych autorít (v zásade) vylúčila vecný súdny prieskum rozhodcovského konania, pričom ustálila, že súdny prieskum rozhodcovského konania môže prebehnúť len v zmysle čl. 46 Ústavy prípadne čl. 6 Dohovoru, o čom sa zmienime v ďalšej časti tohto príspevku. Technikáliá či zákonný postup v legislatívno-technickom rozsahu by pravdepodobne hovoril o **vytvorení typizovanej žaloby na zrušenie rozhodnutia občianskeho združenia**. Samozrejme, týmto prístupom sa istým spôsobom dotýkame kazuisticky konkrétnych skutočností, na ktoré myslí zákonodarca pri stanovovaní podmienok a vlastností takejto žaloby. Opakom je – zdá sa – aktuálny stav, a to neuzavreté ustanovenie § 137 CSP, ktoré upravuje typy žalôb dostupné pre iniciáciu civilného sporového konania, kde sa však pripúšťa existencia akejkoľvek inej žaloby – predovšetkým v prípadoch, ak to vyplýva z osobitného zákona. Ako uvádza Tomašovič, „*ustanovenie § 137 uvádza jednotlivé druhy žalôb demonštratívne. Iná súkromnoprávna žaloba, teda v § 137 neuvedená, je prípustná ale iba za predpokladu, že osobitný petit vyplýva z hmotného práva. Inými slovami, hmotné právo môže založiť oprávnenie súdu rozhodnúť tak, že výrok rozhodnutia neznie ani na splnenie povinnosti, ani na deklaratórne určenie existencie práva, či právnej skutočnosti*“.²³ Zaujímavé je, že aktuálne znenie ZoZO absenciou ustanovenia § 15 nevytvára osobitnú požiadavku na osobitný petit. Hmotné

²³ Tomašovič, Komentár k ustanoveniu § 137, in: Števček, M., Ficová, S., Baricová, J., Mesiarkinová, S., Bajánková, J., Tomašovič, M. a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2016, 1540 s.

právo v rozsahu tejto myšlienky je pravdepodobne čl. 46 Ústavy. Tento typ žaloby by bolo treba pravdepodobne inkorporovať do ZoZO.

Na záver si myslíme, že je nevyhnutná a pravdepodobne ústavne konformne jediná (i) konštatácia o oprávnení člena občianskeho združenia napadnúť (ii) akékoľvek rozhodnutie tohto združenia, čo potvrdzuje stav *de lege lata*, avšak – toto právo by malo byť podľa nášho názoru korigované (ii) zreteľným limitovaním žalobnej argumentácie (*minimálne v intenciách, ako je toto právo limitované v prípade žaloby o zrušenie rozhodcovského rozsudku*), a to na základe argumentu o (iii) už raz vykonanej vôli podrobiť sa týmto orgánom združeniam s názorom o (iv) nevyhnutnosti čiastočnej limitácii následnej vôle zrušiť výsledok ADR občianskeho združenia nespokojným subjektom – členom občianskeho združenia.

3.3.1 Civilný súd a žaloba o zrušenie rozhodcovského rozsudku

Vzťah rozhodcovského konania, všeobecného súdnictva a oblasti združovania sa dnes vytvára jedine na základe existencie občianskych združení – národných športových zväzov. Tieto subjekty sú oprávnené zriaďovať rozhodcovské súdy, a to aj napriek skutočnosti, že zriaďovanie rozhodcovských súdov zažilo v poslednom období nebyvalú zákonnú limitáciu. Vzájomnému vzťahu medzi rozhodcovským súdnictvom a súdmi všeobecnej sústavy súdnictva sme sa venovali v inom príspevku,²⁴ avšak možno konštatovať nasledujúce: zákonodarca stanovuje vzájomný vzťah rozhodcovského súdnictva a výsledku rozhodcovského konania predovšetkým úpravou žaloby na zrušenie rozhodcovského rozsudku (*odhliadnuc od ustanovení CSP upravujúcich kolíziu právomoci všeobecných súdov a rozhodcovských súdov, ustanovenia §§ 5 – 8 CSP*), a to v ZoRK (§ 40 *Dôvody na podanie žaloby*):

- *Tuzemský rozhodcovský rozsudok môže byť zrušený príslušným súdom len na základe žaloby účastníka rozhodcovského konania podanej proti druhému účastníkovi rozhodcovského konania, ak*
1. *účastník rozhodcovského konania preukáže, že*
 - a) *nemal spôsobilosť uzavrieť rozhodcovskú zmluvu, rozhodcovská zmluva nebola uzavretá v súlade s právnym poriadkom, podľa ktorého sa na základe dohody*

²⁴ ČOLLÁK, J.: Rozhodcovské konanie ako prejav vôle účastníkov – (posledná?) vôľa ruší skoršiu alebo – niekoľko procesnoprávných úvah o možnosti zrušenia rozhodcovského rozsudku a súvisiacich hmotnoprávných následkoch. In: *Právo – obchod – Ekonomika IX.*, Zborník z medzinárodného vedeckého sympózia, Vysoké Tatry 2019.

- zmluvných strán mala rozhodcovská zmluva uzavrieť, alebo že takáto dohoda nebola uzavretá, podľa právneho poriadku Slovenskej republiky,*
- b) *nebol riadne upovedomený o ustanovení rozhodcu, o rozhodcovskom konaní alebo že mu nebolo umožnené sa zúčastniť na rozhodcovskom konaní,*
 - c) *rozhodcovským rozsudkom sa rozhodol spor, pre ktorý nebola uzatvorená rozhodcovská zmluva, alebo ktorý nie je v medziach rozhodcovskej doložky, alebo že rozsudok prekračuje dosah dohovoru o rozhodcovi alebo dosah rozhodcovskej doložky; ak ale môžu byť časti rozhodcovského rozsudku vo veciach podrobných rozhodcovskému konaniu oddelené od časti rozsudku pojednávajúcich o veciach, ktoré nie sú mu podrobené, súd zruší rozhodcovský rozsudok len v dotknutej časti,*
 - d) *rozhodcovský súd nebol ustanovený, rozhodcovské konanie neprebiehalo spôsobom dohodnutým účastníkmi rozhodcovského konania alebo že sa táto dohoda neuzavrela, ak ustanovenie rozhodcovského súdu alebo priebeh rozhodcovského konania bol v rozpore s ustanoveniami tohto zákona, ak tieto skutočnosti mohli mať vplyv na rozhodnutie vo veci samej alebo*
2. *Súd v konaní o žalobe na zrušenie rozhodcovského rozsudku vždy preskúma, či sú dôvody na zrušenie rozhodcovského rozsudku podľa odseku 1 písm. b).*
 3. *Ak podá účastník rozhodcovského konania žalobu na príslušnom súde, napadnutý rozhodcovský rozsudok zostáva právoplatný. Súd, ktorý rozhoduje o žalobe, môže na návrh účastníka konania vykonateľnosť rozhodcovského rozsudku odložiť.*
 4. *Na dôvody zrušenia rozhodcovského rozsudku podľa odseku 1 písm. a) súd neprihliadne, ak ich účastník nenamietal v konaní pred rozhodcovským súdom v lehote na to ustanovenej, inak bez zbytočného odkladu.*

ZoRK však ustanovuje aj akúsi „záchrannú brzdu“ pred **zneužívaním práva na podanie žaloby na zrušenie rozhodcovského rozsudku, a to predovšetkým voči pasívnym účastníkom rozhodcovského konania**. ZoRK ustanovuje, že na dôvody zrušenia rozhodcovského rozsudku podľa a) až d) súd neprihliadne, ak ich účastník nenamietal v konaní pred rozhodcovským súdom v lehote na to ustanovenej, inak bez zbytočného odkladu. Inak povedané, žalobu smerujúcu k zrušeniu rozhodcovského rozsudku využijúc uvedené dôvody môže účastník využiť len v prípade, ak ich uvádzal v rámci svojej obrany už v pôvodnom rozhodcovskom konaní – ide teda o formu preklúzie možnosti námietok. Treba povedať, že zákonodarca minimálne vlastnosti a úpravu žaloby na zrušenie rozhodcovského rozsudku nemení ani od 1.1.2020, keď nadobudne účinnosť novela ZoRK č. 310/2019 Z. z.

Všeobecne sa k téme súdneho prieskumu rozhodcovského konania vyjadril aj Najvyšší súd Českej republiky (ďalej aj len „NSČR“), keď uvádza: „*Vychádzajúc z povahy rozhodcovského konania, ktorého zmyslom je prenesenie pre-*

jednávania a rozhodovania určitého druhu sporu zo súdu na rozhodcu, a z dôvodu, pre ktorý môže byť rozhodcovský nález zrušený, sa dá dôvodiť, že úmyslom zákonodarcu bolo vylúčiť súdny prieskum vecnej správnosti rozhodcovského nálezu, to jest správnosť skutkových zistení a právne posúdenie veci (zákaz revisio á fond). Ak by mal súd v konaní o zrušenie rozhodcovského nálezu preskúmavať jeho vecnú správnosť, stratila by zmysel právna úprava rozhodcovského nálezu“ (NSČR, sp. zn. 23 Cdo 3396/2012 zo dňa 29.5.2013).“ V kontexte vývoja posledného obdobia takto nastavená myšlienka hlavného motívu predkladaného príspevku otvára aj Pandorinu skrinku posledného obdobia rozhodcovských konaní a ich vzťahu k všeobecným súdom, a to k tzv. „exekučnému prieskumu“ rozhodcovských konaní. Exekučný prieskum kvality exekučného titulu v konaní o výkon rozhodnutia pred všeobecným súdom (vydanie poverenie exekútorovi na výkon rozhodnutia RK) je markantným mechanizmom zásahu súdnej moci do autonómie zmluvných strán podriaďiť svoje spory pod rozhodcovské konanie. Zdá sa, že tento exekučný prieskum vo vzťahu k častému negovaniu výsledkov RK zažil „obrodu“ v spotrebiteľskej oblasti, ako bude nižšie uvedené – s požehnaním práva Európskej únie a judikatúry Súdneho dvora EÚ. Je však tento prístup správny, a aké následky produkuje? Zaoberá sa zákonodarca trvalou udržateľnosťou rozhodcovského konania?

Autonómia vôle účastníkov rozhodcovského konania pri zmenených skutkových a právnych podmienkach (*moment začatia rozhodcovského konania c. a. jeho záver v podobe rozhodcovského rozsudku*) pre jej tvorbu môže znamenať zneužívanie práva na podanie žaloby na zrušenie rozhodcovského rozsudku. To je však ten lepší prípad. Štát prostredníctvom súdov všeobecnej sústavy súdnictva vstupuje do súkromnoprávných vzťahov tým, že bez existencie vôle zrušiť rozhodcovské rozsudky ruší ich na základe aktivity súdov všeobecnej sústavy súdnictva? Korekcia výsledku rozhodcovského konania nie je možná ani argumentáciou, že rozhodcovský súd judikoval povinnosť, ktorá je v rozpore s dobrými mravmi. Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky z 30. októbra 2009, sp. zn. 33 Cdo 2675/2007 judikoval toto pravidlo: *„Vycházeje z povahy rozhodčího řízení, jehož smyslem je přenesení projednávání a rozhodování určitého druhu sporů ze soudů na rozhodce, a z důvodů, pro které může být rozhodčí nález zrušen, lze dovodit, že úmyslem zákonodárce bylo vyloučit soudní přezkum věcné správnosti rozhodčího nálezu, tj. správnosti skutkových zjištění a právního posouzení věci; měli by soud v rámci řízení o zrušení rozhodčího nálezu přezkoumávat jeho věcnou správnost, pozbyla by smyslu právní úprava rozhodčího řízení. Není pochyb o tom, že z důvodů uvedených v § 31 písm. a e) a g) zák. o r. ř. lze rozhodčí nález napadat pro vady rozhodčí smlouvy (doložky) a samotného rozhodčího řízení. Zbývá pouze důvod uvedený v § 31 písm. f) zák. o r. ř.; ovšem ani na jeho základě nelze přezkoumávat skutkové ani právní závěry rozhodčího nálezu (mezi které by mohl patřit i závěr*

o výkonu práva na poskytnutí plnení v rozporu s dobrými mravami). S prihliadnutím k tomu, čo bolo vyložené shora, nelze s odkazem na § 3 odst. 1 obč. zák. zrušiť rozhodčí nález s odôvodnením, že výkon práva na plnení podľa neho priznané (s ohľadom na konkrétne okolnosti věci) odporuje dobrým mravom a je tak podľa tuzemského práva nedovolené.

Pripomeňme, že prieskum rozhodcovského konania ako takého je možný jednak s prihliadnutím na dodržanie podmienok v zmysle ZORK, ale – a čo je podstatnejšie – posúdenie právnej súladnosti rozhodcovského konania môže prebehnúť súdom všeobecnej sústavy súdnictva aj vo vzťahu k subsidiárnej aplikácii CSP na rozhodcovské konanie ako také v rozsahu úpravy, ktorá v ZORK absentuje. Na základe uvedeného – relatívne bohatú argumentačnú základňu vo vzťahu k odôvodneniu žaloby na zrušenie poskytuje samotný ZORK a ZoSRK, avšak podstatný argument vo vzťahu k možnosti (i) argumentácie a (ii) zrušovania rozsudkov rozhodcovského súdnictva vidíme v ustanovení § 51 ods. 3 ZORK – teda v aplikácii z. č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku v znení neskorších predpisov (*Ak niektorú otázku postupu konania nemožno riešiť podľa tohto zákona, použijú sa primerane ustanovenia všeobecného predpisu o konaní pred súdmi, ak to povaha veci pripúšťa.*).

Prakticky ak napr. judikatúra súdov rozšíri znenie alebo aplikačné použitie a využitie konkrétnych ustanovení CSP a jeho inštitútov, v prípade, ak konkrétna otázka nebude riešená procesne vo vzťahu ku konaniu pred rozhodcovským súdom v poriadku súdu alebo ZORK – aplikuje sa na rozhodcovské konanie aj obsah a rozsah CSP v celosti ako takej. V zmysle návrhu *de lege ferenda* si myslíme, že by malo **dôjsť k reštriktívnej korekcii aplikácie CSP na rozhodcovské konanie, pretože táto subsidiarita CSP k rozhodcovskému konaniu v podobe znenia „ak to povaha veci pripúšťa“ sa zdá ako vágna a neurčitá** (k tomu bližšie pozri: NSČR, sp. zn. 23 Cdo 3749/2008) – **pripúšťajúca atomizovaný prístup súdov tak (i) súdov rozhodcovských pri aplikovaní CSP na ich konania, ako aj (ii) súdov všeobecných vo vzťahu k súdnemu prieskumu rozhodcovského konania. Ak zjádeme v našom uvažovaní ďalej, myslíme si, že subsidiarita aplikácie CSP (všeobecne procesnoprávných pravidiel konania pred súdmi Slovenskej republiky) je nevhodná, a bolo by ju treba vylúčiť.** Aplikácia CSP/procesnoprávneho predpisu aj podľa Gyarfaša *„...je v medzinárodnom kontexte sporná a zodpovedá skôr tradičnému a historicky prekonanému poňatiu arbitráže ... táto subsidiárna aplikácia procesných pravidiel civilného konania je však v súčasnosti takmer univerzálne odmietnutá. Dôvodom je pritom snaha dosiahnuť stav, keď sa rozhodcovské konanie spravuje primárne dohodou strán a limitovanými kogentnými ustanoveniami príslušného lex arbitri. Medzery v dohode strán vyplňajú dispozitívne ustanovenia*

lex arbitri. Nejaví sa však účelne vytvárať ďalšiu úroveň subsidiárnej aplikácie všeobecných procesných predpisov".²⁵

Myslíme si, že kontrolná funkcia súdmi všeobecnej sústavy súdnictva vo vzťahu k možnosti napadnutia rozhodcovského rozsudku vydaného občianskym združením by mala byť nastavená veľmi citlivo. Dôvody, pre ktoré možno rozhodcovský rozsudok zrušiť, by mal zákonodarca nastavovať systematicky, a podľa nášho názoru tak, aby nenaštrbil stálosť rozhodcovského súdnictva ako celku. Ako judikoval Ústavný súd Českej republiky: „*Prejednanie veci v rozhodcovskom konaní neznamená vzdanie sa právnej ochrany, akurát predstavuje jej presunutie na iný rozhodovací orgán, ktorý nachádza právo ... Rozsah kontrolnej funkcie všeobecných súdov vo vzťahu k rozhodcovskému konaniu musí byť citlivo vyvážený tak, aby na jednej strane nebolo popreté pravidlo, že aj v konaní pred rozhodcom má byť poskytovaná právna ochrana, a na druhej strane, aby tým neboli popreté výhody rozhodcovského konania, a tak aj jeho praktická využiteľnosť.*“ (Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 8. marca 2011, sp. zn. I. ÚS 3227/07.)

4. Záver v podobe myšlienok alebo: ide o neuzavretý kruh, z ktorého nedokážeme nájsť cestu?

Ak sa chceme pozrieť na predkladanú tému komplexne, musíme vnímať občianske združenie ako právny konštrukt nezávislý od vôle jeho členov, čím združenie dnes bezpochyby je. Občianske združenie je právnym konštruktom, ktorý v sebe implikuje mnoho premenných. Nositeľom premenných je člen občianskeho združenia, vôľa zakladateľov občianskeho združenia, neskoršia vôľa združenia, ako samostatnej právnej entity, a umiestnenie združenia v právnom poriadku Slovenskej republiky – a to tak v hmotnoprávnom, ako aj v procesnoprávnom význame.

Občianske združenie v zmysle stavu *de lege lata* môže – dokonca niekedy musí – zriaďovať orgány na riešenie sporov, ktoré sme pre potreby tohto príspevku označovali ako ADR v OZ. ADR v OZ môže mať dnes charakter (i) rozhodcovského súdnictva alebo formu ďalších – v zmysle osobitných zákonov upravených – alternatívnych orgánov na riešenie sporov. Existencia občianskeho združenia a existencia týchto orgánov je prvou stranou mince, pričom druhou stranou tejto mince je možný súdny prieskum výsledkov ADR v OZ súdmi všeobecnej sústavy súdnictva. Zdôvodnením tohto vzťahu je čl. 46 Ústavy, prípadne čl. 6 Dohovoru, ktorý garantuje akémukoľvek

²⁵ GYARFÁŠ, J. Komentár k ustanoveniu 44 ZoRK. In: Gyarfáš, J., Števíček, M. a kol. *Zákon o rozhodcovskom konaní. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2016, 744 s., s. 664.

členovi OZ možnosť domáhať sa ochrany pred súdom všeobecnej sústavy súdnictva.

Predmetné zákonné garancie by sme postavili na povestnú hranu tejto imaginárnej mince. Celú mincu symbolického obsahu predkladaného príspevku musíme zasadiť do komplexnejšej optiky – a to do optiky subjektu, ktorý o týchto vzťahoch rozhoduje. Týmto subjektom je predovšetkým zákonodarca, ktorý stanovuje konkrétne vlastnosti vzťahu medzi ADR OZ a sústavou všeobecných súdov. Druhým subjektom, a z nášho pohľadu o to dôležitejším, je člen občianskeho združenia, teda potenciálny laureát negácie výsledkov ADR OZ. Jeho pôvodne autonómna vôľa rozhodla o podriadení sa pod ADR OZ, avšak – v prípade jeho nespokojnosti, teda v prípade, ak jeho rovnako autonómna vôľa chce výsledky ADR OZ meniť, ten sa obracia na súd všeobecnej sústavy súdnictva s podaním, kde – optikou čl. 46 a čl. 6 Dohovoru dôvodí takpovediac hocičím. Judikatúra však tento svet a vôľu „negácií“ čiastočne obmedzila – konštatuje, že v prípade súdneho prieskumu rozhodcovského konania nemôže ísť o vecný prieskum (*až na výnimky exekučného prieskumu*), pretože by sa poprel význam rozhodcovského konania ako takého.

Pripúšťa sa súdny prieskum v rozsahu prehodnotenia podmienok spravodlivého procesu, to predovšetkým po procesnej stránke. Na tento prístup a na takúto limitáciu sa však zákonodarca nemôže spoľahnúť v prípade ostatných ADR OZ, kde – de lege lata – následne autonómne nespokojný člen združenia dokáže argumentovať v rozsahu žalobnej argumentácie prakticky čimkoľvek. Ako sme v obsahu príspevku mohli vidieť, platí to jednak v prípade jeho žaloby v režime správneho súdnictva, ak bude napádať rozhodnutie občianskeho združenia, ktoré vystupovalo ako orgán verejnej správy v zmysle SSP, ako aj v prípade žaloby podanej v zmysle CSP v civilnom sporovom konaní. Neskoršia vôľa ruší pôvodnú, člen občianskeho združenia si vyberá povestnú imaginárnu mincu z peňaženky a uvažuje, čo s ňou bude, pričom zákonodarca sa na predmetnú situáciu pozerá s nadhľadom v rétorickom postoji – mlčať je zlato.

Ako sme mohli v predchádzajúcich riadkoch tohto textu vidieť, zákonodarca tento vzťah ADR OZ a všeobecných súdov niekde (rozhodcovské konanie) limituje, na iných miestach (ostatné ADR v oblasti združovania) ponecháva otvorené a spolieha sa na limity existujúce v právnom poriadku, ktoré však neexistujú. **Obsahom tohto príspevku sme sa snažili odpovedať na ním formulovanú kruciálnu otázku: je správne, ak pri možnej a chcenej negácii výsledkov ADR v oblasti občianskych združení dokáže člen združenia ako aktívne legitimovaná entita argumentovať čimkoľvek – od hmotnoprávných argumentov cez procesné výhrady až po žiadosť o vecný**

prieskum prebehnutého ADR v oblasti občianskych združení súdom všeobecnej sústavy súdnictva?

V snahe o formuláciu odpovede uvažujme takto: nedostávame sa do konfliktu noriem spomínaných Kelsenom? „Konflikt medzi dvoma normami nastáva, keď to, čo jedna norma stanovuje ako povinné, s tým, čo stanovuje druhá ako povinné, je nezlučiteľné, a preto nasledovanie alebo použitie jednej normy nutne alebo aspoň pravdepodobne, involvuje porušenie inej normy.“²⁶ Dodržanie a lipnutie na ničím nelimitovanom argumentačnom inštrumentáriu člena občianskeho združenia na základe argumentácie o rozsahu čl. 46 Ústavy vo svetle čl. 6 dohovoru tu naráža na inú časť právneho poriadku, ktorá upravuje právne inštitúty, ako napr. *res iudicata*, *vylúčenie právomoci súdov*, *ak daný spor prejednáva iný zákonný orgán*, *zákaz zneužitia práva a pod.* Ak je a ak bola pôvodná dohoda na vzniku, podriadení sa pod orgány ADR v OZ, rešpektovaní výsledkov ADR v OZ zmluva – keďže si myslíme, že celý koncept občianskych združení má obligačno-právne východiská – potom je možnosť napadnúť jeho výsledky popretím aj takých velikánov, akým je všeobecná zásada súkromného práva „*pacta sunt servanda*“.

Na závere nezabudnime odpovedať na otázku – **je správne, ak pri možnej a chcenej negácii výsledkov ADR v oblasti občianskych združení dokáže člen združenia ako aktívne legitimovaná entita argumentovať čímkoľvek – od hmotnoprávných argumentov cez procesualistické výhrady až po žiadosť o vecný prieskum prebehnutého ADR v oblasti občianskych združení súdom všeobecnej sústavy súdnictva (mimo rozhodcovského súdnictva)? Nie, nie je.**

²⁶ KELSEN, H. *Allgemeine Theorie der Normen*, 1979. Cit. podľa českého prekladu: *Všeobecná teória norem*. Brno 2000, s. 136.

VPLYV NOVÉHO ZÁKONA O ŠPORTE (440/2015 Z. Z.) A JEHO NOVIEL NA ROZVOJ DEMOKRACIE V SLOVENSKÝCH ŠPORTOVÝCH SPOLKOCH: DEKLAROVANÉ ZÁMERY, DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY A MOŽNÉ INŠPIRÁCIE I VAROVANIA PRE OSTATNÉ SÚČASTI TRETIEHO SEKTORA A OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI

IMPACT OF THE NEW ACT ON SPORTS (440/2015 COLL.) AND ITS AMENDMENTS TO THE DEVELOPMENT OF DEMOCRACY IN SLOVAK SPORTS ASSOCIATIONS: DECLARED OBJECTIVES, ACHIEVED RESULTS AND POSSIBLE INSPIRATIONS AND ALSO WARNINGS FOR THE OTHER PARTS OF THE THIRD SECTOR AND CIVIL SOCIETY

Ladislav Križan,¹ Mgr. et Mgr., PhD., DAS (Lausanne)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Po 1. januári 2016 sa spolu s účinnosťou nového zákona o športe (440/2015 Z. z.) mali sloboda združovania a úroveň demokracie v prostredí športu v Slovenskej republike postupne pozitívne meniť. Čo ukázala implementácia novej právnej úpravy vrátane jej noviel do praxe za skoro štyri roky od prvej účinnosti? Sú športové spolky

¹ Pre existujúci konflikt záujmov treba uviesť, že autor tohto príspevku bol od 7.3.2011 do 5.4.2012 generálnym riaditeľom sekcie štátnej starostlivosti o športu na MŠVVaŠ. I po svojom nútenom odchode sa spolupodieľal iba ako jeden z mnohých na príprave a tvorbe novej právnej úpravy športu prostredníctvom občianskeho združenia Učená právnická spoločnosť, o. z. (vzniklo v roku 2009). To spracovalo pre MŠVVaŠ SR texty návrhov zákona o športe vrátane dôvodovej správy v rokoch 2013 – 2015 na základe zmluvy združenia s MŠVVaŠ SR v celkovej hodnote 25 400 euro (dostupnej v centrálnom registri zmlúv) participatívnym spôsobom so všetkými dotknutými aktérmi, ktorí mali záujem o vecnú diskusiu, za čo dostal z transparentného účtu združenia vedeného v súvislosti s týmto projektom v SLSP, a. s., celkovo niekoľko sto euro. Najmä na základe týchto podkladov, no po legislatívnom procese v značne oklieštenej a pozmenenej podobe napokon schválila NR SR zákon č. 440/2015 Z. z. o športe. Po prijatí finálneho textu zákona v NR SR sa podieľal na jeho implementácii do praxe v rokoch 2016 až 2019 zväčša ako dobrovoľník cez skoro 100 vzdelávacích podujatí Učenej právnickej spoločnosti, o. z., na tieto témy, z ktorých by vyzdvihol už osem ročníkov každoročnej konferencie „Šport a právo“ organizovanej už od roku 2012, desiatky bezplatných školení pre športové hnutie a tvorbu bezplatného know-how dostupného na webovom sídle www.ucps.sk. Nepodieľal sa však na tvorbe žiadnej z noviel ZoŠ vrátane zákona č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu a ani zákona č. 228/2019 Z. z. o príspevku za zásluhy v oblasti športu. Všetky prípadné chyby, omyly i vyslovené názory a hodnotenia v tejto štúdií môžu byť týmito skutočnosťami ovplyvnené a sú iba jeho osobnými a nezaväzujú iné fyzické a právnické osoby.

v SR, najmä 69 tzv. národných športových zväzov, „netransparentnými a nedemokratickými čiernymi dierami“ alebo je toto na záver roku 2019 už najmä nespravodlivo generalizujúci predsudok z minulosti? Ktoré mechanizmy na podporu demokracie v športe sa ukázali ako efektívne, a ktoré naopak nie? Existujú nebudaj nové trendy vrátane inštitútov v právnej úprave života športových spolkov v SR vrátane ich stanov a vnútorných predpisov, ktoré môžu byť inšpirujúce, ale i varujúce pri rozvoji demokracie v ostatných súčiastiach tretieho sektora a občianskej spoločnosti, a to nielen v SR?

Kľúčové slová: šport, športové právo, financovanie športu, športové politiky, športový spolok, národný športový zväz, právo slobodne sa združovať, sloboda, demokracia

Abstract: The new Act on Sport (440/2015 Coll.) should gradually positively change the freedom of association and the level of democracy in the sport environment in the Slovak Republic after 1. January 2016. What has the implementation of the new legislation including its amendments in practice shown almost four years after its first entry into force? Are sports associations in the Slovak Republic, especially 69 national sports associations, „non-transparent a non-democratic black holes“ or is this at the end of year 2019 particularly unjustly generalizing prejudice from the past? Which mechanisms for promoting democracy in sport have proven to be effective and which have not? Are there new trends including institutes in the legal regulation of the life of sports associations in the Slovak Republic including their statutes and internal rules that can be inspiring but also warning for the development of democracy in other parts of the third sector and civil society, not only in the Slovak Republic?

Key-words: sport, sports law, financing of sport, sports policy, sports association, national sports association, free right to associate, freedom, democracy

Chýbajúce vedecké reflexie vývoja kultúry nášho športu vrátane úrovne demokracie v ňom po roku 1989

Rôznorodé čiastkové, no najmä veľmi ojedinelé práce súvisiace so stavom a vývojom kultúry nášho športu krátko po roku 1989 (vrátane úrovne demokracie v ňom), je už možné po relatívne veľkom úsilí nájsť.²

Jeden z dôvodov je i ten, že z hľadiska spoločenských a humanitných vied bol výskum (i športu pred rokom 1989 a aj roky krátko po ňom) negatívne poznačený stupňom slobody bádania v nich. Pre oblasť športu to platilo na území Slovenska i po založení Inštitútu telesnej výchovy a športu v Prahe v roku 1953 a v roku 1960 i u nás pred jeho následnou transformáciou na Fakultu

² Pre prvé roky po období roku 1989 pozri napr. kapitoly s názvami Vývoj športového hnutia po roku 1989 (Šport), Financovanie športového hnutia (Šport), Športové kauzy (Šport), Športové hnutie, štát a samospráva a Kandidatúra ZOH 2002 a 2006 (Šport) autorov Jána Grexu, Lubomíra Součeka a Mariána Šima v diele IVANTYŠIN, M., MESEŽNIKOV, G. (eds.) *Slovensko 1998 – 1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. IVO: Bratislava 1999, resp. pre neskoršie obdobie 2002 – 2004 pozri kapitolu Charakteristika vývoja športu v rokoch 2002 – 2004 (Šport) identických troch autorov v diele KOLLÁR, M., MESEŽNIKOV, G. (eds.) *Slovensko 2004. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. IVO: Bratislava 2005.

telesnej výchovy a športu Univerzity Komenského v Bratislave v roku 1965.³

Témy spojené s výkonom a tréningom v športe či didaktikou telesnej výchovy mali i na nich všetkých desiatky rokov dlhodobu prednosť pred možnou kritickou reflexiou športu z hľadiska spoločenských a humanitných vied, ako sú filozofia,⁴ historiografia⁵ či sociológia.⁶

Za uplynulých 30 rokov bolo i vedecké spracovanie tém športu a práva skôr ojedinelé, hoci najmä za obdobie posledných desiatich rokov je možné už dohľadať i niektoré kvalifikačné práce v oblasti právnych vied.⁷ V Slovenskej republike sa po nich na ďalšie autorské činy po navždy historicky prvej vedeckej monografii na tému šport a právo od Jozefa Prusáka z roku 1984⁸ čaka-

³ Predmet „Šport a právo“ sa vyučoval na FTVŠ UK po formálnom vzniku a akreditácii tohto predmetu už v roku 1996 asi až od letného semestra akademického roku 2000/2001 až do jesene 2019. Zuzanou Sakáčovou – pozri z jej prác monografické dielo SAKÁČOVÁ, Z. *Aplikácia medicínskeho práva na šport*. Bratislava: Fidat, 2009.

⁴ K filozofii športu, telesnej kultúry a vôbec pohybových aktivít ako takých v živote človeka pozri život a nadčasové diela českej fenomenologičky Anny Hogenovej, napr. HOGENOVÁ, A. *Hermeneutika športu*. Praha, FTVS UK, 1998; HOGENOVÁ, A. *Filosofie športu*. Praha, FTVS UK, 1999; HOGENOVÁ, A. *Areté: základ olympijské filozofie*. Praha, Karolinum, 2000; HOGENOVÁ, A. *Etika a šport*. Praha, Karolinum, 2000; HOGENOVÁ, A. *Kvalita života a telesnosť*. Praha, Karolinum, 2002; HOGENOVÁ, A. *K filozofii výkonu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005; HOGENOVÁ, A. *K fenomenu pohybu a myšlení*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. K pojmu šport a na tému telesná kultúra verzus pohybová kultúra pozri idey najmä na stranách 47 až 68 inauguračnej práce profesora českej kinantropologie Bohuslava Hodáňa, na ktorú sme čakali podľa profesorky českej kinantropológie – filozofky Anny Hogenovej desaťročia i práce pre nutnosť odstupky, čo potvrdzuje roky prenikavej myšlienkovj práce venovanej problému a zároveň fakt, že necháva mnohé problémy otvorené, čo má svedčiť o autorovom zmysle pre pravdivosť – viac v HODÁŇ, B. *K problému filozofické kinantropologie*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2009, resp. pre myšlienky a reflexiu sokolstva pozri i HODÁŇ, B. *Sokolství a současnost*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2003.

⁵ Dejiny športu v SR sú spracované najmä vďaka činnosti profesora histórie Jána Grexu, profesora športovej humanistiky Miroslava Bobříka či Františka Semana, pozri najnovšiu prácu GREXA, J. *Mílniky slovenského športu*. Bratislava: Slovenský olympijský a športový výbor, 2018, a porovnaj ho napr. s JAKUBCOVÁ, K. *Sport a olympijské hnutí v zemích Visegrádu. Jejich vývoj a transformace v postkomunistické éře*. Praha: Karolinum, 2012, či ROUBAL, P. *Československé spartakiády*. Praha: Academia, 2016.

⁶ Dušan Leška publikoval prvú monografickú prácu v oblasti sociológie športu po roku 1989 až v roku 2005, pozri viac v LEŠKA, D. *Sociológia športu*. Bratislava: ICM Agency, 2005.

⁷ Pozri dizertačné práce: KRÁLÍK, M. *Právní aspekty sportovní činnosti (má právo ve sportu své místo?)*. Brno: PF MUNI, 2001. 611s. Školiteľ: Ivo Telec (vyšla neskôr v temer nezmenenej podobe i knižne: KRÁLÍK, M. *Právo ve sportu*. Praha: C. H. Beck, 2001), ČORBA, J. *Obchodnoprávne vzťahy v oblasti športu*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009; KRIŽAN, L. *Právne aspekty profesionálneho futbalu a povolania profesionálneho futbalistu na Slovensku po roku 1989*. Bratislava: FTVŠ UK, 2010, školiteľ Miroslav Bobřík, školiteľ – špecialista: Ján Svák, či HLIVÁK, M. *Osobitosti občianskoprávných vzťahov a občianskoprávneho rozhodovania sporov v oblasti profesionálneho futbalu*. Bratislava: FP PEVŠ, 2013.

⁸ Pozri viac v jeho práci PRUSÁK, J. *Šport a právo (Úvod do dejín, teórie a praxe právnej zodpovednosti v športe)*. Bratislava: Šport, 1985.

lo viac ako 25 rokov, keď ju po uvedených kvalifikačných prácach nasledovali i niektoré práce monografického charakteru publikované v domácich,⁹ ale už i v zahraničných¹⁰ vydavateľstvách, najmä v posledných desiatich rokoch.

Šport najmä prvých 20 rokov samostatnej Slovenskej republiky až na výnimky nebol ani len okrajovým predmetom výskumu humanitných vied ani spoločenských vied (platí to i pre právne vedy), a už vôbec nie ich spoločného integrovaného prístupu.

Ján Grexa v športovej historiografii za príčiny označoval ešte v roku 2007 najmä nedostatočný ľudský kapitál: „*Dejiny športu na Slovensku laborujú s minimálnym počtom bádateľov. ...Jedno z východísk nepriaznivého stavu dejín športu na Slovensku by mohlo byť doktorandské školenie absolventov magisterského štúdia dejín na filozofických, pedagogických a iných aktuálnych fakultách na pôde FTVŠ UK v Bratislave, v blízkej budúcnosti možno aj na FŠ PU v Prešove. V opačnom prípade zostanú dejiny športu ako aplikovaná vedná disciplína všeobecných dejín predmetom nadšenia jednotlivcov a stratia vedeckovýskumný základ.*“¹¹

⁹ Pozri napr. GÁBRIŠ, T. *Športové právo*. Bratislava: Eurokódex, 2011, resp. Gábriš, T. *Zmluvné záväzky a základné práva športovcov*. Prešov: Vydavateľstvo Michala Vaška, 2011, či ČORBA, J. *Obchodnoprávne a súťažno-právne aspekty športu*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, ktorá bol jedným z výstupov v rámci riešenia projektu APVV č. LLP-0109-09 „Nevyhnutnosť a možnosť aplikácie obchodnoprávných noriem na výkon profesionálnej športovej činnosti“ na tamojšom pracovisku.

¹⁰ Pozri napr. GÁBRIŠ, T. *Sports law in Slovakia*. Second edition. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2019, ktorá je súčasťou celosvetového projektu encyklopedického charakteru s názvom International Encyclopaedia of Laws, či napr. aktuálnu monografiu právnik Českého olympijského výboru a doktoranda na PF UK v Prahe – EXNER, J. *Sporting Nationality in the Context of European Union Law. (Seeking a Balance between Sporting Bodies' Interests and Athletes' Rights)*. Springer International Publishing, 2019.

¹¹ Pozri viac v Grexa, J. Problémy dejín športu na Slovensku. In: *Historický časopis*, 55,1, 2007, s. 107 – 111. Autor článku patrí do jeho tvrdení ako absolvent FTVŠ UK (Mgr.), PF UK (Mgr.), športového manažmentu na Univerzite v Lausanne v spolupráci s UEFA (DAS). Bol v období september 2007 až august 2010 študentom 3. stupňa VŠ štúdia v rámci vied o športe, konkrétne študijného odboru športová humanistika (8.1.4) v rovnomennom odbore vedy a techniky. V ňom úspešne obhájil prácu Právne aspekty profesionálneho futbalu a povolania profesionálneho futbalistu na Slovensku po roku 1989, ktorú jej oponenti prijali kladne – nielen zakladateľ športovej humanistiky, profesor Ivan Macák, ale i Michal Králík, sudca NS ČR a autor prvej dizertácie o športe a práve v ČR, a už i dnes nežijúcim profesorom Teórie a dejín štátu a práva, Jozefom Prusákom, ktorý na záver jeho posudku napísal: „*Predložená dizertácia po všetkých stránkach vyhovuje aj náročným požiadavkám na udelenie akademickej hodnosti filozofie doktor (PhD.) a je zreteľným vedeckým prínosom do tematiky vzťahu športu a práva u nás, v Európskej únii i vo svete športu a práva vôbec.*“ Na štúdium študijného odboru športová humanistika (8.1.4) by nebol prijatý a nebolo by mu umožnené zmeniť pôvodnú tému jeho práce, na ktorú bol prijatý „*Manažment športového subjektu v legislatívnych podmienkach Slovenskej republiky*“ na úspešne obhájenú hore uvedenú prácu so zmeneným názvom a zjavne medzi odborovou povahou, ktorú kladne prijali právnici i športoví pedagógovia zároveň, bez ústretovosti vtedajšieho dekana FTVŠ UK Miroslava Holienku, predsedu spoločnej odborovej komisie Jozefa

Najvýstižnejšie veľmi negatívny presah tohto fenoménu z akademickej sféry i do života spoločnosti prostredníctvom nezájmu dobovej politiky priblížili i dlhodobé výsledky štátu pri právnej regulácii a tvorbe politik v oblasti športu.

NR SR si v roku 2004 iniciatívne vyžiadala vypracovanie prvej komplexnejšej správy o stave nášho športu po roku 1993. Keď sa už konečne predmetná správa dostala až na úplný záver programu vtedajšej 32. schôdze NR SR, priebeh jej samotného prerokovania možno hodnotiť iba negatívne, lebo do diskusie sa prihlásil jediný poslanec, ktorý svoje vystúpenie nakoniec ani nedokončil a o jeho návrhoch sa ani nehlasovalo pre prerušenie rokovania v tomto bode. Dokonca i vtedajší najvyšší predstaviteľ štátu pre oblasť športu, v tom čase generálny riaditeľ Sekcie športu vtedajšieho Ministerstva školstva SR, Stanislav Kosorín, nebol pri hodnotení priebehu rokovania pre médiá vôbec diplomatický a označil ho dokonca jediným slovom: „*Výsmech.*“¹² V tom čase už existujúci Národný program rozvoja športu, ktorý sám predpokladal jeho realizáciu podľa slov v jeho Úvode v rokoch 2001 až 2010, a ktorý schválila vláda SR na svojom rokovaní 5. septembra 2001 pod číslom uznesenia 838/2001, číslo materiálu UV-4919/2001, na návrh príslušného ministra Milana Ftáčnika už v jeho predkladacej správe musel tri roky predtým konštatovať: „*Materiál nadväzuje na úlohy, ktoré boli prijaté uznesením vlády SR z 21. mája 1996 k programu transformácie športu v Slovenskej republike. Vo svojej analytickej časti žiaľ konštatuje, že hlavné smery a úlohy prijaté v roku 1996 neboli splnené do dôsledkov alebo boli splnené iba čiastočne. Nadalej pokračuje stagnácia až útlm v oblasti športu, čo je spôsobené objektívnymi príčinami – šport je závislý od ekonomického rozvoja spoločnosti, ale aj subjektívnymi príčinami – neuskutočnila sa transformácia spolkovéj telovýchovy, čo spôsobuje najmä neprehľadnosť a nízku efektívnosť financovania všetkých oblastí športu, najmä však činnosti občianskych združení.*“ Je smutným historickým faktom, že po uplynutí času, na ktorý bol Národný program rozvoja športu prijatý (2001 až 2010), sa nikdy nevyhodnotili¹³ (ne)

Oborného, ako i za pochopenia a podpory Tomáša Kampmiller, predsedu spoločnej odborovej komisie iného odboru – športová edukológia, no najmä jemu ustanoveného školiteľa, športového historika Miroslava Bobrika a následne po zmene témy práce VR FTVŠ UK i novo schváleného školiteľa – špecialistu, ústavného právnik Jána Sváka.

¹² ŠIMO, M. *Parlament odignoroval šport.* [online] Bratislava, 30.10.2004 [citované 12.11.2010] Dostupné na internete : <http://www.sme.sk/c/1805969/parlament-odignoroval-sport.html>.

¹³ Pozri aspoň jediné jeho vyhodnotenie – „*Vyhodnotenie plnenia Národného programu rozvoja športu v SR*“, ktoré schválila vláda SR ako materiál UV-3066/2003 svojím uznesením č. 438/2003 z 5.6.2003 s pripomienkami. Ďalšie informácie môže poskytnúť iný materiál takpovediac z polčasu – SEKCIA ŠTÁTNEJ STAROSTLIVOSTI O ŠPORT MŠ SR: *Správa o stave športu v SR.* Bratislava: Ministerstvo školstva Slovenskej republiky, 2004, resp. materiál „*Správa o plnení úloh a súčasnom stave športu v Slovenskej republike a o pripravovaných opatreniach na skvalitnenie*

splnenia v ňom obsiahnutých úloh a zámerov a SR dokonca skoro dva roky (2011 – 2012) nemala základný strategický dokument štátu pre oblasť športu až do 19. decembra 2012 a prijatia stratégie Slovenský šport 2020. I Konceptia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku, ktorú prijala vláda SR 22. februára 2012, obsahujúca strategické zámery jej rozvoja do roku 2020, obsahuje slovo šport iba raz (i to je v názve vecne príslušného ministerstva) a je vo vzťahu k športu veľmi stručná. EU Work Plan for Sport (1 July 2017 – 31 December 2020) ako základný koncepčný dokument pre oblasť športu na úrovni EÚ, ako aj základný strategický dokument SR v oblasti športu – Konceptia štátnej politiky v oblasti športu – Slovenský šport 2020, ktorú prijala vláda SR 19. decembra 2012, budú už v roku 2020 neaktuálne. **V novembri 2019 nie je verejne známe, či je plánované vyhodnotenie (ne)splnenia úloh a zámerov obsiahnutých v stratégii Slovenský šport 2020 a či vôbec, na zodpovednosť koho a za spolupráce akých konkrétnych právnických a fyzických osôb (ne)prebieha ako veľmi (ne)participatívnym spôsobom príprava nového základného strategického dokumentu štátu pre oblasť športu na rok 2020 a nasledujúce roky.**

Niet sa preto až tak veľmi prečo čudovať i dlhodobým negatívnym súvislostiam v oblasti právnej regulácie športu u nás.

V 90. rokoch 20. storočia ešte dominovali porevolučné právne predpisy (198/1990 Zb. a 288/1997 Z. z.), ktoré mali v samotnom názve právneho predpisu už nie medzinárodne integrálny pojem šport, ale ešte stále pojem telesná kultúra, čo bol bezprostredný preklad z pôvodne ruského pojmu fizkultura – fizičeskaja kultura. Organizovanie verejných športových podujatí reguloval zákon č. 315/1992 Zb. a postavenie SOV a ochranu súvisiacej symboliky zákon č. 226/1994 Z. z.

Vláda SR jej predložený návrh legislatívneho zámeru zákona o športe (číslo materiálu UV-20584/2004) s pripomienkami prijatými na rokovaní vlády uznesením vlády SR č. 973 z 13. októbra 2004 schválila a uložila ministrom školstva predložiť na rokovanie vlády návrh zákona o športe do 30. apríla 2005. Túto úlohu sa nepodarilo splniť.¹⁴ Jozef Čorba tak napokon neskoršie

a sprehľadnenie finančných tokov a legislatívnych aktivít na zlepšenie podmienok pre mládežnícky, regionálny a vrcholový šport a šport pre všetkých (dopracovanie) – nové znenie, ktorú schválila vláda SR ako materiál UV-24553/2004 svojím uznesením č. 1192/2004 na podnet uznesení NR SR č. 1332/2004 a uznesenia vlády SR č. 1103/2004.

¹⁴ V ČR síce prijali zákon č. 115/2001 Sb. o podpore športu, no Zdeněk Kühn ho označil veľmi negatívne ako tzv. „legislatívny Ropák“. Pozri komentáre pod ŠÍMÍČEK, V. *Které zákony si zaslouží označení „legislatívny Ropák“?* [online] 08.06.2007 [citované 30.11.2010] Dostupné na internete: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/06/kter-zkony-si-zaslou-oznaen-legislativn.html#links>. Rovnako negatívne ostatní diskutujúci vnímali českú vyhlášku 233/2001 Sb., ktorou boli ako udalosti značného spoločenského významu vzhľadom na ich vysielanie v TV

a konečné znenie zákona NR SR č. 300/2008 Z. z. o organizácii a podpore športu a o zmene a doplnení niektorých zákonov mohol hodnotiť iba ako: „...torzo..., ...ako nevyužitú šancu na skultivovanie právnych vzťahov v oblasti športu“,¹⁵ čo platilo vo výsledkoch i pre neúspešný pokus vyrovnáť sa s fenoménom násilia a neviazanosti divákov na športových podujatiach zákonom č. 498/2008 Z. z.

Športový sektor nie je biznis bohatých profesionálov, tvoria ho najmä športové spolky a dobrovoľníci v športovom nevoľníctve

Už v predchádzajúcej práci¹⁶ sme sa snažili relatívne podrobne priblížiť nielen vývoj v oblasti vzťahov štátu a športových spolkov od druhej polovice 19. storočia do roku 1989, ale i relatívne stručne i roky samostatnej SR po roku 1993 vrátane charakteristík slobodného spolčovania sa v športe u nás za posledných asi 30 rokov. S cieľom nadviazať na ňu je kľúčové poukázať na fakt, že znovu vznikajúca občianska spoločnosť a tretí sektor u nás sa po roku 1989, resp. 1993 uberali iným a úplne odlišným smerom, ako sa od nich stále viac a viac sa vzdalujúci a svojím samostatným vývojom prechádzajúci (skoro) celý slovenský športový sektor.

Kto tvoril po roku 1989, tvorí a asi i najbližšie roky bude vlastne tvoriť športový sektor v SR, aké konkrétne právnické a fyzické osoby?

Športový sektor v SR zahŕňa na konci novembra 2019 už 69 uznaných národných športových zväzov (ďalej len „NŠZ“) a tisícky v nich združených športových spolkov. Nielen v nich, ale i v iných športových spolkoch dobrovoľne nezdružených(!) v NŠZ pôsobia spolu desiatky tisíc fyzických osôb, a to najmä z radov dobrovoľníkov (pomyselne od A – aikida až po Z – zumbu).

vymedzené MS v atletike, LOH, ZOH a všetky zápasy reprezentácie ČR na MS a ME vo futbale a hokeji, ako aj ich semifinálové a finálové zápasy i bez účasti ČR.

¹⁵ Pozri o ňom viac v ČORBA, J. Slovenský zákon o organizácii a podpore športu ako nevyužitá šanca? In: *Olomoucké debaty mladých právniků: aktuální otázky normotvorby, právo na spravедlivý proces: sborník příspěvků*: 8. – 10. září 2008. Olomouc. Olomouc: Iuridica Olomoucensis, 2008, s. 20 – 29, resp. ČORBA, J. The Slovak act on the organization and support of sport; a missed opportunity? In: *International Sports Law Journal*, 2009, č. 3 – 4, s. 65 – 70.

¹⁶ Pozri komplexne štúdiu KRIŽAN, L. Autonómia športu vs. intervencie a financovanie športu štátom: stručné dejiny vzťahov štátu, športových spolkov a práva na území Čiech, Moravy a Slovenska. In: GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava, TYPI, 2019, s. 114 – 170. Napriek niekoľkým desiatkam spomínaných diel v tejto štúdií sú tu ešte i iné zaujímavé práce o minulosti, najmä z obdobia 1939 – 1948, ako napr. BUČKA, P. Telesná výchova a šport v období 1. Slovenskej republiky. In: *Historický časopis*, 60, 1, 2012, s. 33 – 48, či Grexa, J. Politický zápas o koncepciu telovýchovy a športu v rokoch 1945 – 1948. In: *Historický časopis*, 43, 2, 1995, s. 263 – 281.

Dôležité je podotknúť, že neexistuje jeden šport či jeden športový sektor! Táto veľmi heterogénna a extrémne rozmanitá súčasť najmä tretieho sektora je však vnímaná úplne inak, no najmä generalizujúco rovnako negatívne predovšetkým pre predsudky z minulosti. Široká a v ňom nezainteresovaná a nezorientovaná verejnosť ho dlhodobo vníma najmä prostredníctvom médií iba veľmi zúžene a sploštene ako „bohatý vrcholový (profesionálny) šport, v ktorom sú stále nejaké kauzy“. Toto vnímanie je však zásadne nesprávne a skresľujúce, lebo tento jeho jeden minoritný segment predstavuje iba pomyselný „ostrý hrot zastrúhanej ceruzky“, ktorej dlhोčizné telo predstavuje práve šport ľudových máš, turistika či rekreácia.

Pravdivosť takéhoto vnímania a hodnotenia športu potvrdzujú i dnešné fakty nielen od nás, ale i zo susednej ČR.

Koľko a aké subjekty dnes tvoria a aký vlastne športový sektor v ČR, bolo a je stále dlhodobo skôr nejasné nielen pre nedostatočnú tamojšiu právnu reguláciu. Jej dôležitou zmenou by mala byť zásadná zmena pôvodného zákona č. 115/2001 Sb. a vytvorenie Národnej športovej agentúry ako nového ústredného správneho úradu prijatím zákona č. 178/2019 Sb.

Všeobecne však platí, že v ČR v rámci evidencie spolkov a pobočných spolkov v spolkovom registri (zriadený bol k 1.1.2014) je stav podľa štatistických údajov k 1.10.2018, ktoré poskytla 26.11.2019 priamo počas konferencie (z ktorej je tento zborník) Kateřina Ronovská z PF MUNI nasledujúci. Počet zapísaných spolkov v spolkovom registri je 98 458, pričom prázdna zbierka listín charakterizuje 49 802 z nich, pri 53 570 z nich chýba údaj o členoch štatutárneho orgánu, v likvidácii je 2 452 a po roku 2014 (reforma spolkového práva prijatím nového OZ v ČR) bolo vymazaných 1 707 spolkov. Koľko z nich je športových spolkov v ČR, nie je známe.

Vo vzťahu k „pobočným spolkom“ (zjednodušene „organizačné zložky“ v podmienkach SR) je nasledujúci stav: počet spolkov zapísaných v spolkovom registri pobočných spolkov je 26 779, pričom prázdnu zbierku listín charakterizuje 10 493 z nich, pri 7 521 z nich chýba údaj o členoch štatutárneho orgánu, v likvidácii je 301 a po roku 2014 (reforma spolkového práva prijatím nového OZ v ČR) bolo vymazaných 2 361 pobočných spolkov. Koľko z nich je pobočných športových spolkov v ČR, nie je známe.

Ak však skoro za päť rokov od zriadenia spolkového registra v ČR ho charakterizuje najmä takýto vysoký stupeň pasivity, nie je nedôvodné sa domnievať, že situácia v SR nebude (ešte roky) zásadne iná, a to ani po prijatí zákona č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o „Zo-RegMNO“).

V zozname združení MV SR bolo totiž k 1. aprílu 2019 zaregistrovaných/ evidovaných celkovo 56 818 občianskych združení.¹⁷

Počet tých z nich, ktoré si pre prijatie ZoRegMNO do 30.6.2019 splnili novozavedenú povinnosť zápisu ich štatutárnych zástupcov do registra mimovládnych neziskových organizácií do 30.6.2019 pod sankciou obmedzenia prístupu k verejným zdrojom,¹⁸ nie je ani po piatich mesiacoch – na konci novembra 2019 – verejne známy. Je to tak nielen pre desaťtisíce podaní, ktorými má byť posledné mesiace vecne príslušné oddelenie na sekcii verejnej správy MV SR popri svojej bežnej agende zavalené. Napriek akýmkoľvek snahám, často veľmi ľudských, v prospech podpory združovania nastavených ústretových pracovníkov MV SR totiž bolo, je a asi ešte roky bude ústavne garantované združovacie právo v rozpore s princípmi dobrej správy štátom v SR dlhodobo nepodporované. Toto nie je a nemá byť kritika ľudí pracujúcich na príslušnom útvare MV SR, ale konštatovanie suchých faktov vrátane akademickej výzvy na pozitívne zmeny vzhľadom na rozsah agendy a počet podaní, ktoré vo vzťahu k nim tento dlhodobo a chronicky personálne poddimenzovaný útvar prosto nemôže stíhať riadne a včas vybavovať, čo bude platiť asi až do príchodu osvieteného ministra vnútra v oblasti združovania a jeho rozhodnutí o nevyhnutných zmenách a personálnom posilnení tohto útvaru.

Ďalší časový rad údajov, umožňujúcich získať potrebné údaje o časti z uvedených k 1. aprílu 2019 zaregistrovaných/evidovaných celkovo 56 818 občianskych združení, je možné získať z informácií o subjektoch práva zapísaných v zozname prijímateľov tzv. asigňovaného percenta. Tento inštitút existuje v zmysle zákona č. 561/2001 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 366/1999 Z. z. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, a ktorým sa menil a dopĺňal i zákon Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov. Ten s účinnosťou od 1.1.2002 zakotvil § 48 s názvom „Použitie podielu zaplatenej dane na osobitné účely“, čím sa stal mechanizmus daňovej asigñácie realitou i v SR.¹⁹ Počet subjektov práva zapísaných v zozname prijímateľov tzv. asigňovaného percenta notármi, ktorí musia vierohodne zistiť na účely

¹⁷ VALLOVÁ, J. Združovacie právo a aplikačné problémy v praxi so zavedením novej právnej úpravy. In: GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava, TYPI, 2019, s.73 – 78, údaj je zo strany 77.

¹⁸ BLAŽO, M. *Povinnosť zápisu štatutárnych zástupcov športových klubov a zväzov do registra mimovládnych neziskových organizácií na MV SR*. [online] 23.05.2019 [citované 30.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Povinnost_zapisu_statutarnych_zastupcov_sportovych_klubov_do_registra_mimovladnych_neziskovych_organizacii_na_MV_SR

¹⁹ Pozri komplexne STREČANSKÝ, B., TÓRÓK, M. *Assessment of the Impact of the Percentage Tax Designations: Past, Present, Future*. Vienna: Erste Foundation and Centrum for Philantropia, n. o., 2016.

zápisu i ich štatutárneho zástupcu, kontinuálne stúpa roky až na číslo 15 591 za posledný dostupný rok 2018. Nie všetky subjekty z 15 591 však musia byť iba občianske združenia. Časť z občianskych združení zapisovaných v zozname prijímateľov tzv. asignovaného percenta nie sú sústavne a roky kontinuálne zapisované, ale iba napr. jediný raz či iba veľmi nepravidelne. Napriek všetkým týmto obmedzeniam tieto dáta vytvárajú určitý časový rad, ktorý stojí v kontexte ďalších dát za hlbší výskum a konsolidáciu pomocou nie (za)meniteľného názvu, ale jedinečného IČO.

Ďalší rad údajov, ktorý stojí v kontexte ďalších dát za hlbší výskum a konsolidáciu pomocou nie (za)meniteľného názvu, ale jedinečného IČO, umožňuje získať i register účtovných uzávierok, existujúci v zmysle § 23 a nasl. zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoÚčt“) pre jeho novelu č. 352/2013 Z. z. V registri účtovných uzávierok sa povinne zverejňuje účtovné dokumenty podľa § 23 ods. 2 ZoÚčt zostavené k 31. decembru 2013 a neskôr. Keďže každé občianske združenie ako právnická osoba je povinné vždy viesť účtovníctvo vrátane plnenia si svojich povinností voči miestne príslušnému správcovi dane, je zaujímavým údajom, aký počet k 1. aprílu 2019 na MV SR zo zaregistrovaných/evidovaných celkovo 56 818 občianskych združení má vložené za rok 2018 do neverejnej časti registra účtovných uzávierok svoje riadne individuálne účtovné uzávierky. Ak aj berieme do úvahy, že hospodárske obdobie niektorých občianskych združení nemusí byť kalendárny rok (1.1. – 31.12.), i pri o maximálne troch mesiacoch odkladu (do max. 30.6.) celkové číslo 10 627 za právnu formu Združenie (zväz, spolok) a obdobie 2018 dostupné cez webové sídlo tohto registra na konci novembra 2019 je dobovo výpovedné vo vzťahu k stavu ich ekonomiky a účtovníctva.²⁰

Po všetkých uvedených faktoch sa ako logický javí záver, že podstatná časť z k 1. aprílu 2019 na MV SR zaregistrovaných/evidovaných celkovo 56 818 občianskych združení, ktorých počet denne stúpa, je na základe vyššie uvedeného iba formálne nezrušená a takpovediac „už po ich faktickej smrti iba právne ešte nepochovaná“. Akékoľvek úvahy, ako to zmeniť, by mali byť veľmi, veľmi opatrné, triezve a s veľmi konzervatívnymi očakávaniami. Mali by brať do úvahy skúsenosti s podobnými zámermi, no najmä nimi i reálne dosiahnutými merateľnými výsledkami v rámci „čistenia“ Obchodného registra u nás v minulosti. Treba brať do úvahy i skúsenosti a prebiehajúce diskusie, nápady a návrhy v ČR. Prvou hodnotou pri akomkoľvek uvažovaní však musí ostať zachovanie ústavného práva slobodne

²⁰ Porovnaj s najnovšou prácou: LUKAČOVIČOVÁ, J. *Občianske združenia. Návod na obsluhu a prevádzku*. Bratislava: Sauno, 2019.

sa združovať vrátane práva byť pri jeho výkone nejaký čas i neaktívny, a to i pre ochranu práv tretích osôb vrátane prípadných veriteľov združení, aby popri pomyselnom „dôstojnom pochovaní mŕtvych združení štátom neprišlo i k barbarskému zahubeniu iba spiacich, aktuálne neaktívnych či nebudaj pre štát z rôznych dôvodov nepohodlných združení, hoci niektoré iba hrubo zneužívajú právo slobodne sa združovať vrátane ekonomických konotácií, a veru by si pitvu zaživa od orgánov činných v trestnom konaní a/alebo finančnej správy zaslúžili“.

V tejto súvislosti je nielen medzi inými súčasťami tretieho sektora a občianskej spoločnosti, ale i akademickou obcou málo známym faktom, že zákon č. 440/2015 Z. z. o športe a zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoŠ“) časť hore uvedených procesov za pomoci nielen štátu, ale dnes už i 69 NŠZ a v ich rámci združených športových spolkov, dávnejšie začal.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej len „MŠVVŠ SR“) totiž v zmysle § 105 ZoŠ a v súčinnosti s príslušnými NŠZ vykonalo do 30. júna 2016 zápis údajov nielen o všetkých týchto právnických osobách podľa § 81 ZoŠ, ale i o fyzických osobách pôsobiach v športe podľa § 80 ZoŠ. **V registri právnických osôb v športe, ktorý existuje v zmysle § 81 ZoŠ, je preto takto na konci novembra 2019 evidovaných 5 521 právnických osôb, z ktorých je až 4 908 občianskych združení (skoro 89 %), o ktorých sú už pár rokov známe údaje v zmysle ZoRegMNO.** Mnohé, najmä v NŠZ nezdružené právnické osoby tam určite nie sú (vrátane obchodných spoločností, ktorých predmet činnosti/podnikania môže byť veľmi všeobecne i „športová činnosť“ podľa zákona č. 440/2015 Z. z., či iba športové kluby ako iba združenia podľa § 15, ods. 2 ZoŠ a § 829 OZ), nemôžeme vylúčiť, že časť údajov môže byť stále chybná či neaktuálna (čo bude ešte roky trápiť i register MNO). Nevyvrátiiteľný následný záver však je, že športový sektor v SR dlhodobo tvorili, tvoria a budú tvoriť najmä nie profesionálne športové kluby na báze obchodných spoločností (reálne v každom kalendárnom roku po roku 1993 vždy iba niekoľko desiatok) a „bohatí a dobre zarábajúci“ profesionálni športovci či športoví odborníci (reálne v každom roku po 1993 iba niekoľko stoviek) vykonávajúci šport ako svoje podnikanie či povolanie,²¹ ale naopak tvoria ho najmä športové spolky a v nich často až iracionálne fanatickí dobrovoľníci v pomy-

²¹ Pozri viac v SEPEŠI, P. *O blížiacom sa ekonomickom probléme slovenského profesionálneho športu z pohľadu (makro)ekonomiky Slovenska a (mikro)ekonomiky profesionálnych klubov*. [online] 21.04.2019 [citované 30.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/O_bliziacom_sa_ekonomickom_probleme_slovenskeho_profesionalneho_sportu_z_pohlada_makroekonomiky_Slovenska_a_mikroekonomiky_profesionalnych_klubov

selnom športovom nevoľníctve, ktorí ich udržujú v chode napriek všetkému za cenu enormnej námahy už skoro 30 rokov.

Zákon o športe z roku 2015 ako zlom, ktorému predchádzali v roku 2010 zmeny vo volených orgánoch Slovenského futbalového zväzu ako najväčšieho spolku v SR a v jeho normách a procesoch v období 2010 – 2015

Ako je teda možné, že bežná široká populácia vníma šport inak – nie ako súčasť neziskového tretieho sektora, ale naopak podnikateľského sektora (a navyše jeho veľmi, veľmi kontroverzného subsektora spájaného často najmä v minulosti i s organizovaným zločinom alebo prinajmenšom bezškrupulóznymi podnikateľmi úspešnými najmä v procesoch privatizácie)?

Mediálne dejiny športu po roku 1989, no najmä od konca 90. rokov a začiatku 21. storočia, ho takto dlhodobo rámcovali. Spomienky na násilnú smrť viacerých osôb pôsobiacich v prostredí vtedajšieho športového sektora vrátane vtedajšieho prezidenta Slovenského zväzu ľadového hokeja (ďalej iba „SZLH“) Dušana Pašeka (14.3.1998) či podporovateľov futbalového ŠK Slovana Bratislava, exministra Jána Duckého (11.1.1998), kontroverzného podnikateľa a zápasníka Jozefa Svobodu (28.6.2004) či boxujúceho kontroverzného podnikateľa Petra Čongrádyho (september 2004), tento obraz veľmi podporovali.²² Brutálny útok na bývalého predsedu komisie rozhodcov SFZ Igora Šramku z roku 2006, ktorého následky boli prasknutá lebka či zlomené rebrá, nemohli tiež nechať nikoho na pochybách, či (ne)mal súvislosť s jeho športovou činnosťou.²³

²² Všetci pôsobili v orgánoch Slovana, keď mal ešte právnu formu občianskeho združenia. Svoboda dokonca i v Dozornej rade Slovana ako a.s. od 9.4.2002 do 20.1.2004. Päť mesiacov po skončení svojho oficiálneho pôsobenia v a.s. ho 28. júna 2004 v Bratislave zastrelili dvaja neznámi páchatelia troma strelnými ranami do hlavy a viacerými do chrbta. Deň nato, 29. júna 2004, Útvár osobitného určenia Prezídia Policajného zboru (tzv. „kukláči“) vykonal zásah vo futbalovom klube ŠK Slovan Bratislava, pri ktorom odniesli veľkú časť účtovníctva a právnej agendy, asi 10 dní predtým bola na Slovane finančná polícia.

²³ 18. februára 2006 sa konala konferencia Slovenského futbalového zväzu, na ktorej v súboji o post predsedu Komisie rozhodcov SFZ zdolal Igor Šramku dovtedajšieho predsedu Dušana Krchňáka. Bývalý úspešný asistent rozhodcu FIFA dostal zo 144 hlasov 110, meno jeho konkurenta označilo na hlasovacích lístkoch 33 delegátov, jeden hlas bol neplatný. Jedným z jeho prvých rozhodnutí bolo odvolanie Dušana Krchňáka z pozície tzv. UEFA delegáta. Štyri mesiace po jeho zvolení, dňa 12. mája 2006, Šramku neznámi páchatelia brutálne zbili pred jeho rodinným domom. Výsledkom útoku bola prasknutá lebka, zlomené rebrá a jeho následná abdikácia na všetky funkcie vo futbalovom hnutí. Neskôr, pri televíznej debate na tému korupcie vo futbale, ho mali poprosiť o názor, no on so slovami: „Viete, čo sa mi stalo.

Aj preto celý športový sektor²⁴ v očiach ostatnej verejnosti charakterizovala najprv hodnotová i personálna kontinuita z predchádzajúceho totalitného obdobia pred rokom 1989, ktorú postupne nahradili na čelných pozíciách najmä v športových kluboch veľmi často kontroverzní podnikatelia dobovej demokracie karpatského typu. Všetci tí sa prostredníctvom pôsobenia v športe a často i jeho finančnou podporou snažili legitimizovať svoje postavenie v spoločnosti po procesoch privatizácie. Tento fenomén bol zrejmy najmä vo vrcholových športových kluboch, ktoré sa pre nutne (z)menený spôsob financovania po roku 1989²⁵ dostali pod ich manažérsku kontrolu bez ohľadu na ich právnu formu (najprv občianske združenia, neskôr často i združeniami zakladané obchodné spoločnosti, na ktoré prešli okolo roku 2000 a krátko po ňom z postupne likvidovaných športových klubov – združení iba aktíva, napr. v podobe práva súťažiť v príslušných najvyšších súťažiach najmä kolektívnych športových hier). Najznámejším príkladom bol prípad VSŽ, a. s., a príslušníkov rodiny Rezešovcov²⁶ a s nimi spojený futbalový klub 1. FC Košice.²⁷ Počas prvého roku svojej existencie v ročníku 1992/93 vyhral 1. FC Košice Slovenský pohár, Československý pohár a z prvého miesta 1. SNL postúpil do najvyššej súťaže vo futbale, ale už len slovenskej, pretože rozpadom federácie zanikla aj najvyššia československá futbalová súťaž. V sezóne 1997/98 sa dokonca ako prvý klub po vzniku SR kvalifikoval i do skupinovej fázy Ligy majstrov organizovanej UEFA. Po 12 rokoch od svojho vzniku v auguste 2004 mal však klub zmiznúť i z futbalovej mapy.²⁸ Právna stránka veci hovorí, že

Tak sa nečudujte, že s vami o futbale nekomunikujem!“ odmietol. Páchatelia skutku neboli nikdy identifikovaní a potrestaní a novým predsedom, keďže iba zastupujúci Jozef Marko na pozíciu o pár mesiacov nekandidoval, sa stal opätovne Dušan Krchňák.

²⁴ Pre jeho dobové reflexie pozri napr. práce Jána Grexu, napr. GREXA, J. Šport v Slovenskej republike – súčasnosť a možné východiská. In: *Telesná výchova a šport*, roč. 9, 1999, č. 3 – 4, s. 2, GREXA, J. Šport v Slovensku – štát vs. občianske združenia. In: *Telesná výchova a šport*, roč. 10, 2000, č. 3, s. 40.

²⁵ Pozri dobové spomienky pamätníka Milana Lešického na situáciu vo futbalovej Nitre okolo roku 1989: LEŠICKÝ, M. *Manažér radil klubu kúpiť celú ulicu a predávať domy*. [online] 21.11.2019 [citované 22.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Manazer_radil_klubu_kupit_celu_ulicu_a_predavat_domy

²⁶ Pozri ako ukázkový príklad opakujúcich sa procesov i v súvislosti s inými stať s názvom VSŽ, a.s., na stranách 844 – 909 v publikácii ministerky financií SR v rokoch 1998 až 2002. SCHMÖGNEROVÁ, B. *Kniha o vládnutí*. Bratislava: Veda, Vydavateľstvo slovenskej akadémie vied, 2016.

²⁷ Záver, že občianske združenie môže samo alebo spoločne s niekým založiť obchodnú spoločnosť alebo družstvo, alebo sa iným spôsobom majetkovo podieľať na činnosti takýchto podnikateľských subjektov je obsiahnutý už i v Rozsudku NS SR z 31. januára 1996 (sp. zn. Obz 5/95).

²⁸ Pre športový pohľad pozri MAGDA, E. *1. FC Košice zmizol z futbalovej mapy*. [online] Bratislava 2.8.2004 [citované 12.11.2019] Dostupné na internete: <https://sport.sme.sk/c/1698847/1-fc-košice-zmizol-z-futbalovej-mapy.html>

občianske združenie s názvom „1. FC Košice“ vzniklo registráciou na MV SR 12.6.1992, keď predsedom prípravného výboru bol Imrich Pivarník, a dostalo IČO 31256619 a číslo spisu VVS/1-900/90-5942. „1. FC Košice, akciová spoločnosť“ (IČO 31 717 926) vznikla zápisom do OR SR 8.12.1995 a zanikla výmazom v OR SR 19.3.2004 kvôli zrušeniu obchodnej spoločnosti bez likvidácie na základe uznesenia Krajského súdu v Košiciach č. k. 7K 285/01-28 z 24.9.2003 právoplatného 28.10.2003 o zamietnutí návrhu na vyhlásenie konkurzu pre nemajetnosť. Nemálo rokov existovali popri sebe dva rôzne subjekty práva s takmer rovnakým menom a predmetom činnosti, pričom 22.4.2002 malo vzniknúť ešte i záujmové združenie právnických osôb s názvom „1. FC Košice“, ktorému do dnešného dňa verejné registre prisudzujú IČO 31256619, patriace už predtým občianskemu združeniu s názvom „1. FC Košice“.²⁹

Dnes už azda legendárne české divadelné predstavenie „*Ivánku, kamaráde, můžeš mluvit?*“ len potvrdzovalo ťaživú atmosféru vtedajšej doby. V tej nebol vôbec problém nájsť športových funkcionárov, pre ktorých: „*Podstatný jsou nějaký body, na zbytek se vyser. Podstatný jsou body a jedno, jak už.*“ Ale nielen oni boli na vine, veď ako sami vravia: „*Ty vole, dyk my jsme jenom pěšáci. My jsme jen dělníci, vole, fotbalu.*“ Hoc akými a koho bábkami z radov bezškrupulózných a po procesoch privatizácie kontroverzných vlastníkov klubov boli, najlepšie aj ich súdobú vinu prezrádza motto, ktoré v divadelnej hre napokon vysloví v danej úlohe famózný herec Jiří Lábus: „*Musíme tomu štěstíčku jít trochu na-proti.*“³⁰ Ako veľmi sa tak dialo i počas rekonštrukcie futbalovej infraštruktúry financovanej i z verejných zdrojov na účely po území SR organizovaných ME hráčov do 21 rokov v roku 2000, je dodnes nejasné.

Projekt Národného tenisového centra (ďalej len „NTC“) sa začal stavať realitou na základe Uznesenia vlády SR č. 1118 z 28. novembra 2001 (číslo materiálu 7468/2001). To uložilo ministrom školstva úlohu zabezpečiť na NTC úče-

²⁹ Podobná situácia sa týkala i futbalového Slovana Bratislava – likvidátor Milan Valášik oznámil, že občianske združenie ŠK Slovan Bratislava – futbal, zapísané na Ministerstve vnútra SR č. VVS/1-909/90-89, vstúpilo do likvidácie odo dňa 19. 12. 2005. História futbalového Slovana charakterizuje veľmi zvláštny zmysel pre iróniu, pretože v tomto prvom oznámení v Obchodnom vestníku sa pomýlil i samotný likvidátor a namiesto IČO Slovana – občianskeho združenia (IČO-00686816) uviedol IČO Slovana – v roku 2002 vzniknutej akciovej spoločnosti (IČO 35834579), čo sa, samozrejme, neskôr muselo napraviť – porovnaj s Obchodným Vestníkom – OV 2006/205 z 26. 10. 2006, značka: L000340 230 a OV 2006/217 z 14. 11. 2006, značka: E000006.

³⁰ Táto paródia je založená na umeleckom stvárnení policajných prepisov telefonických rozhovorov dvoch vysokých funkcionárov pôsobiacich v českom futbalovom hnutí, ktoré sa dostali na verejnosť v súvislosti s tamojšou obrovskou korupčnou kauzou v roku 2004. DVD s predmetnou hrou autorov Petra Čtvrtníčka a Jiřího Lábusa sa predalo viac ako 100 000 kusov. Celý text hry pozri ČTVRTNÍČEK, P. a kol. *Ivánku, kamaráde, můžeš mluvit?* In: *Krev, pot a skluzy*. Praha: Nakladatelství X.Y.Z, 2006, s. 59 – 107, citáty sú zo strán 73, 94 a 102.

lové použitie majetku Fondu národného majetku SR podľa § 28 ods. 3 písm. b) zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku na iné osoby v znení neskorších predpisov v roku 2002 vo výške 195,4 milióna Sk a výťažkov lotérií a iných podobných hier v roku 2002 vo výške 30 miliónov Sk a v roku 2003 vo výške 20 miliónov Sk, čo umožnila zmena zákona č. 194/1990 Zb. o lotériách a iných podobných hrách v znení neskorších predpisov, ktorou odvody z výťažku lotérií a iných hier namiesto „na účet ministerstva financií“ prichádzali „na príjmový účet štátneho rozpočtu“. Uznesenie vlády SR č. 1118 bolo z 28. novembra 2001 a na NTC mal byť majetok Fondu národného majetku SR (do 31.5.2002) a časť zo zdrojov z lotérií (do 31.12.2002) použité prostredníctvom kapitoly Ministerstva školstva SR podľa časti C tohto uznesenia **este predtým**, ako reprezentácia žien SR vyhrala FED Cup až následne asi rok potom, 3. novembra 2002. Muži po historickom triumfe spoločného štátu z roku 1980 odohrali neúspešné finále 94. ročníka Davisovho pohára v decembri 2005 proti Chorvátsku už v novej aréne NTC v Bratislave.

Národný futbalový štadión (ďalej aj „NFŠ“) začal byť mimoriadne aktuálnou verejnou témou až od prelomov rokov 2004 až 2005. SFZ využíval od vzniku SR v prevažnej väčšine prípadov pri organizácii reprezentačných stretnutí „A“ družstva vo futbale najmä štadión futbalového klubu ŠK Slovan Bratislava na Tehelnom poli. Tento štadión bol symbolom slovenskej futbalovej tradície a histórie, avšak svojím komfortom, vybavením a najmä bezpečnosťou postupne už nezodpovedal požiadavkám FIFA, UEFA i doby. Verejné investície (doň) sa tak stávali nevyhnutnou podmienkou ďalšieho pôsobenia futbalovej reprezentácie na území SR. Vláda SR preto prijala v júni 2006 uznesením č. 588/2006 koncepčný materiál „*Návrh postupu pri budovaní futbalovej infraštruktúry, ktorá bude spĺňať kritériá UEFA*“. V júni 2007 vláda SR uznesením č. 555/2007 pôvodné uznesenie zrušila. Predtým ako sa 14. novembra 2009 na Tehelnom poli odohralo posledné reprezentačné stretnutie „A“ družstva proti USA, vláda SR uznesením č. 509 z 8. júla 2009 schválila „*Návrh financovania výstavby futbalového štadióna pre potreby športovej reprezentácie SR*“ na Tehelnom poli. Na tento účel zároveň schválila finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu poskytnutím dotácie z kapitoly MŠVVaŠ Hlavnému mestu SR Bratislave v celkovej sume 69 120 000 euro, z toho v roku 2010 v sume 27 648 000 euro, v roku 2011 v sume 27 648 000 euro a v roku 2012 v sume 13 824 000 euro. Vlastníkom nového futbalového štadióna malo byť Hlavné mesto SR Bratislava, ktoré malo zabezpečiť aj jeho ďalšiu prevádzku. V uznesení vláda SR uložila úlohy podpredsedovi vlády, ministrom školstva a ministrom financií, ktoré súviseli s poskytnutím dotácie na výstavbu futbalového štadióna v jednotlivých rokoch. Samotná výstavba NFŠ sa však v priebehu roka 2010 nezačala, a teda ani dotácia MŠVVaŠ SR nebola nakoniec poskytnutá. Minis-

terstvo financií SR rozpočtovým opatrením zo 6. júla 2010 viazalo finančné prostriedky rozpočtované v kapitole MŠVVaŠ SR v sume 27 648 000 euro, ktoré boli určené na výstavbu futbalového štadióna. V návrhu rozpočtu na roky 2011 až 2013 už neboli zohľadnené finančné prostriedky schválené na tento účel v uznesení vlády SR č. 509 z 8. júla 2009. MŠVVaŠ SR vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti navrhol zrušiť uznesenie vlády SR č. 509 z 8. júla 2009, čo sa nakoniec uznesením vlády SR č. 691 z 13. októbra 2010 i stalo s odkazom na potrebu konsolidácie verejných financií.

Prioritou sa totiž musela stať okrem nutného znižovania deficitu rozpočtu verejnej správy i kvôli celosvetovej finančnej kríze i IIHF od mája 2006 SR pridelená organizácia MS v ľadovom hokeji, ktoré boli naplánované už na máj 2011 v SR a na ich základe potrebná totálna rekonštrukcia Zimného štadióna Ondreja Nepelu.³¹ Na tú štát mestu Bratislava napokon poskytol dotáciu 40 575 682 euro (mesto Bratislava sa i tak muselo i kvôli tomuto projektu ešte zadlžiť až skoro na úroveň nútenej správy), pričom ju predchádzali i iné investície do hokejovej infraštruktúry v rokoch 2006 – 2010 po celom území SR.³² Na území SR však po nich na začiatku roka 2012 stále neexistoval futbalový štadión pre potreby slovenskej futbalovej reprezentácie vhodný nielen z hľadiska dostatočnej diváckej kapacity, ale ktorý by zároveň taktiež spĺňal všetky nároky, kritériá a odporúčania FIFA, resp. UEFA nevyhnutné na organizovanie medzinárodných športových podujatí, ako sú napr. pravidelné (na rozdiel od ľadového hokeja) kvalifikačné zápasy o postup na ME, resp. MS, čo sa zmenilo až v roku 2015. Po rokoch súťaženia v Žiline sa zrekonštruovaný štadión Antona Malatinského v Trnave stal po slávnostnom otvorení v auguste 2015 súčasťou majetku mesta Trnava, keď spoločnosť City Aréna, a. s., v decembri 2015 bezodplatne vložila do majetku Mesta Trnava športovú časť City Arény, na ktorú štát cez SFZ prispel dotáciou 13,5 milióna euro.

V iných športových kluboch, ale aj v iných športových zväzoch nebola situácia po roku 2000 zásadne iná či lepšia. Súdne vojny spojené s právnym nástupníctvom po postkomunistických športových spolkových molochoch o členstvo, moc a majetok v nich preto neboli takisto ničím nezvyčajným.³³

³¹ Pozri o celom procese viac napr. LALÍKOVÁ, D. *Príbeh Zimného štadióna O. Nepelu v Bratislave*. Bratislava: Eurostav, 2011.

³² Vo vzťahu k hokeju pozri prehľad faktov, ktorý je dostupný v KRIŽAN, L. *Máme u nás vo financovaní hokeja pekný hokej?!* [online], 30.04.2013 [citované 22.2.2018] Dostupné na internete: <https://ladislavkrizan.blog.sme.sk/c/327305/Mame-u-nas-vo-financovaní-hokeja-pekny-hokej.html>

³³ Najdôležitejším je asi súdny spor, ktorý začal ešte 7. januára 2000 žalobou na Krajský súd v Bratislave, medzi Športka, a. s., ako žalobcom (stala sa právnym nástupcom federálnej spoločnosti SAZKA pre územie SR, pričom jej akcionármi sa stávajú cez Slovenské združenie telesnej kultúry jeho štyria členovia, t. j. športové občianske združenia Asociácia športu pre všetkých, Asociácia telovýchovných jednôt a klubov, Konfederácia športových zväzov a Slo-

Takéto spory sa nevyhli ani športovým spolkom telesne postihnutým športovcom, v ktorých sa často prekračovala veľmi krehká hranica medzi donorskou filantropiou a až lúpeživým obchodom s ľudským utrpením. Častým neuralgickým bodom vo viacerých športových zväzoch bolo ustanovovanie orgánov, deľba moci či otázky, kto je vlastne ich členom a ako mu členstvo vzniká a zaniká podľa ustanovení individualizovaných textov často veľmi rozporuplných stanov. Najlepšie problém dokumentujú nasledujúce riadky: „*Stěžovatel (Český svaz tělesně postižených sportovců – pozn. autor práce L. K.) v ústavní stížnosti opakuje, co namítal již v průběhu řízení před obecnými soudy; že ačkoli neučinil žádný úkon, kterým by na vlastní žádost ukončil své členství v žalovaném Českém paralympijském výboru, přesto jeho výkonný výbor vzal usnesením ,na vědomí jeho vystoupení na vlastní žádost‘ a jako se svým členem s ním přestal nakládat, což má v jeho poměrech zásadní majetkoprávní a existenční důsledky. Pakliže § 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. nedopadá na situace, kdy orgán sdružení, který žádné rozhodnutí nevydal, jedná v rozporu se zákonem a stanovami, musí zde být prostředek, jenž by ,poškozenému‘ poskytl soudní ochranu a jehož prostřednictvím by byla zjednána náprava. Jestliže Nejvyšší soud označil za subjekt ,kompetentní vyřešit spor‘ právě žalovaného, je podle stěžovatele ,naprosto evidentní‘, že právě ten o sporné existenci jeho členství nemůže ,objektivně rozhodnout‘ a vůči němu ,bude vždy postupovat negativně a svévolně‘.*“³⁴ Smutné cezhraničné porovnanie hovorí o tom, že v Slovenskom paralympijskom výbore nebola situácia v roku 2007 zásadne iná³⁵ a spory o to, kto je „štatutárny orgán“, spojené s obvineniami z netransparentného používania financií či nebudaj sprenevery, vrcholia nielen tam znova súdnymi spormi. Dokonca podľa dnes platnej právnej úpravy

venský futbalový zväz.) a Tipos, a. s., ako žalovaným. Či sa už spor naozaj definitívne po skoro 20 rokoch skončil medzi už inými účastníkmi konania FIVE X, a. s., (pôvodná Športka, a. s.) a cyperská LEMIKON LIMITED proti Tipos, a. s., až v roku 2019, je ešte veľmi otáznie. Pozri viac v Rozsudku NS SR z 13.8.2019 (spis. zn. 5Obo/20/2018).

³⁴ Viac pozri Nález Ústavného súdu Českej republiky III.ÚS 2542/07 zo dňa 23.04.2009 alebo pre podobný prípad napr. Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky III.ÚS 318/07 zo dňa 13.06.2007 alebo Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky II.ÚS 514/08 zo dňa 25.03.2009. Porovnaj s vývojom po zrušení OSP a rekodifikácii v SR s úvahami uvedenými v dielach ČOLLÁK, J., FILOVÁ, M. A., KORPÁŠ, E. Konanie vo veciach politických práv: § 375 – 411, piata hlava, štvrtá časť. In: Správny súdny poriadok. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1453 – 1541. ČOLLÁK, J. Riešenie sporov v športe a právna ochrana členov občianskych združení (so zameraním na športové zväzy). In: *Magister Officiorum*, roč. VI, č.1 – 2, s. 50 – 60 či ČOLLÁK, J. Limity a systematika súdnej ochrany členov občianskych združení- umenie (orientácie) v práve. In: *Umenie a právo: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: 2. jún 2016*. Skalnaté pleso. Bratislava: SAP, Slovak Academic Press, 2016, s.117 – 128.

³⁵ Pozri napr. SITA: *Pokus o nezákonné zmeny vo vedení Slovenského paralympijského výboru*. [online] Bratislava, 27.9.2007 [citované 12.11.2010] Dostupné na internete: <https://www.olympic.sk/clanok/pokus-o-nezakonne-zmeny-vo-vedeni-slovenskeho-paralympijskeho-vyboru>.

jeden z tzv. slovenských národných športových zväzov, Slovenský lyžiarsky zväz, vstúpil na prelome rokov 2009/2010 do likvidácie³⁶ a nahradil ho nový subjekt práva, ktorý však nie je jeho právnym nástupcom a má názov Slovenská lyžiarska asociácia, a pri ktorom je dodnes pochybnosť, či sa vôbec niekedy stal členom medzinárodnej športovej organizácie FIS, resp. slovenského, dnes už Slovenského olympijského a športového výboru.

I v športe však platilo – *vox populi, vox dei* – viac ako dvadsať rokov po roku 1989, ešte i na začiatku roku 2010, boli demokraticky opakovane zvolenými vedúcimi funkcionármi (prezidentmi) a štatutárnymi zástupcami troch najvýznamnejších športových zväzov v SR František Chmelár (Slovenský olympijský výbor – SOV), Juraj Široký (Slovenský zväz ľadového hokeja – SZLH) a František Laurinec³⁷ (Slovenský futbalový zväz – SFZ).

Princíp fair-play ako dominantný hodnotový princíp športu bol v našom športovom hnutí po 20 rokoch od novembra 1989 pred vyhubením a temer úplne vymrel,³⁸ čo bol asi i nevyhnutný následok vplyvu ponovembrového vývoja nielen v športe, ale i v celej spoločnosti a štáte.

V marci 2009 sa však František Laurinec stal ako vôbec prvý Slovák v histórii členom Výkonného výboru UEFA, keď bol zvolený na nasledujúce štyri roky pri svojej druhej kandidatúre po neúspechu v roku 2007. Pár mesiacov po MS 2010 i preto na volebnej konferencii SFZ konanej 25.9.2010 prebehli zásadné personálne zmeny, keď sa František Laurinec rozhodol viac ne kandidovať. Prezidentom SFZ bol spomedzi kandidujúcich Dušana Galisa, Lubomíra Luhového a Jána Kováčika zvolený posledný menovaný prekvapujúco už v prvom kole. Ešte dôležitejšie sa pre budúcnosť ukázalo zvolenie Petra Sepešihho medzi členov najvyššieho výkonného orgánu SFZ (Výkonného výboru SFZ – VV SFZ) za jeho člena pre organizačné a legislatívne otázky, do ktorej

³⁶ Likvidátor Pavol Kutlík oznámil, že občianske združenie Slovenský lyžiarsky zväz v likvidácii, so sídlom Bratislava, Junácka 6, IČO: 00 603 074, na základe rozhodnutia konferencie zo 16. 11. 2009 vstúpilo do likvidácie odo dňa 16. 11. 2009, a súčasne vyzýva veriteľov občianskeho združenia, iné osoby a orgány, ktoré sú vstupom do likvidácie dotknuté, aby si prihlásili svoje pohľadávky, prípadne iné práva. Porovnaj s Obchodným Vestníkom OV 2010/17 z 27. 1. 2010, Značka: L000042.

³⁷ Pozri napr. publikáciu CHOVANEC, J., LAURINEC, F. *Aktuálne otázky právnej výchovy*. Bratislava: Smena – edícia zväzákka knižnica, 1985.

³⁸ Aký je to rozdiel, keď túto skutočnosť porovnáte so životom a dielom MUDr. Ivana Chodáka, bývalého skvelého futbalistu Slovana Bratislava a neskôr rovnako skvelého lekára, po ktorom je dnes pomenovaná cena fair-play udeľovaná Slovenským futbalovým zväzom, porovnaj napr. s rovnomennou knihou o jeho živote PSOTKA, J. *Ivan Chodák. Rytier v kopačkách*. Bratislava: ŠPORT PRESS, s. r. o., 1999, alebo pozri i LETENAYOVÁ, Z., KARÁCSONY, V (zost.) *Ivan Chodák (Edícia – Z depozitára múzea)*. Bratislava: Slovenské združenie telesnej kultúry, 2014 [online] 2014 [citované 12.11.2019] Dostupné na internete: https://www.olympic.sk/sites/default/files/2019-06/ivan_chodak.pdf

kandidoval v tom čase ako prokurátor medzinárodného odboru Generálnej prokuratúry SR a získal 109 hlasov prítomných delegátov, pričom jeho súper a advokát Juraj Kuráň dostal 39 hlasov.

Práve jeho súper a od konca roka 2008 i predseda Rozhodcovského súdu SFZ, Juraj Kuráň, glosoval vtedajší stav v normách SFZ ešte pred voľbami už v máji 2010, takto: „**Základný problém je, že v normách SFZ vládne zmätok.** Hovorím o tom už veľmi dlho. Ako predsedovi rozhodcovského súdu sa mi ťažko rozhoduje tam, kde sú zlé pravidlá. Môžete dobre vyložiť zlý zákon? Nie. Preto pribúdajú podobné prípady. Neprekrývajú sa staré normy s novými, nerieši sa prechodný stav a v tom je vážny problém. Už niekoľkokrát som na rade SFZ signalizoval prezidentovi zväzu, aby sa vytvoril tím ľudí, ktorý by vypracoval dôveryhodné normy pre všetkých členov SFZ, čím by ubudlo pochybností.“³⁹

Peter Sepeši po svojom zvolení za podpory nového prezidenta SFZ Jána Kováčika postupne okolo seba systematicky a dlhodobo začal združovať komunitu právnikov z radov bývalých (profesionálnych, vrcholových i iba vášnivých amatérskych) futbalistov, ktorí spolu s ďalšími pre rozvoj športu a športového práva zapálenými poprednými odborníkmi vrátane dnes už profesorov práva Mareka Števčeka či Tomáša Gábriša postupne cielene pomocou bezplatných on-line nástrojov a rozsiahleho participačného procesu pripravujú návrhy textov nových predpisov SFZ. Konferencia SFZ 28. septembra 2012 komplexne mení stanovky SFZ v úplne novom texte, ktoré prijala výrazná väčšina.⁴⁰ Tie zásadne zlepšujú deľbu moci, systém bŕzd a protiváh a vôbec kontrolu exekutívy vo futbalovom hnutí.⁴¹ Roky 2013 a nasledujúce prinášajú nielen povinnosť členov SFZ zosúladiť svoje predpisy so stanovami SFZ, ale i negatívum z hľadiska s verejnosťou neparticipatívneho a s ostatným športovým hnutím nesolidárneho (vo vzťahu k niektorým v ňom nadbytočne zahrnutým subprojektom) spôsobu prijatia materiálu vládou SR o rekonštrukcii existujúcej a výstavby novej futbalovej infraštruktúry 20. februára

³⁹ Pozri PETRO, T. Proti rozsudku niet opravy. In: *Denník Šport*, 5.5.2010 [online] 5.5.2010 [citované 12.11.2019] Dostupné na internete: http://www.fcdac1904.com/2009_10/dac_news2009_10_100505_Sport_Proti-rozsudku-niet-opravy.htm

⁴⁰ Pozri k procesu SEPEŠI, P. *Konferencia SFZ schválila návrh nových Stanov SFZ – novú ústavu slovenského futbalového hnutia*. [online] 30.9.2012 [citované 27.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Konferencia_SFZ_schvalila_navr_h_novych_stanov_SFZ. Pre porovnanie starého a nového textu stanov vrátane zmien pozri článok predsedu Legislatívno-právnej komisie SFZ: MALICH, J. *Porovnanie existujúcich stanov SFZ s návrhom Nových stanov SFZ*. [online] 19.8.2012 [citované 27.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Porovnanie_existujucich_stanov_SFZ_s_navrhom_novych_stanov_SFZ

⁴¹ Pre detaily pozri SEPEŠI, P. *Kontrola futbalovej exekutívy v nových stanovách SFZ*. [online] 20.2.2013 [citované 27.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Kontrola_futbalovej_exekutivy_v_novych_stanovach_SFZ.

2013 pod číslom materiálu UV-7051/2013.⁴² Vývoj NFŠ prebiehal po roku 2010 mimo SFZ.⁴³ Neskôr prichádzajú na rad i zmeny ostatných noriem SFZ, ako je napr. pre hnutie po Stanovách SFZ asi najdôležitejší predpis, ktorým je i nový Registračný a prestupový poriadok SFZ schválený výkonným výborom SFZ 10. februára 2015.⁴⁴

SFZ sa tak postupne, najmä po roku 2010 i ďalej, očisťoval⁴⁵ a ako najväčší spolok v SR sa stával konečne určite nie ideálnym ako skôr dobovo reálnym lídrom i v pozitívnych zmenách v oblasti dobrej správy športu vrátane tvorby zákona č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí, a pri jeho príprave a implementácii do praxe bol opäť lídrom a podieľali sa na nej aj jeho pracovníci a dobrovoľníci na čele s Petrom Sepešim a členmi a priateľmi z Učenej právnickej spoločnosti, o. z., resp. iných subjektov vrátane SZLH, najmä osobou jej advokátky Zuzany Zajíčkovej.

K procesu prípravy a východiskám pri tvorbe návrhu nového zákona o športe

Každý chystaný proces zmeny musí mať svojho lídra. Pri zmenách v športe v SR po roku 2000 bolo jeho hľadanie najprv viac ako 10 rokov, no logicky i z vecných dôvodov, neúspešné.

⁴² Pozri vo vzťahu k futbalu bez materiálov o NFŠ(!) napr. vládou SR vo februári 2013 schválený materiál UV-7051/2013 s názvom *Financovanie rekonštrukcie, modernizácie a budovania futbalových štadiónov na roky 2013 – 2020*, ktorý nikdy nebol predmetom participácie v medzirezortnom pripomienkovom konaní, pretože doň nikdy nebol zaradený a následne ho opakovane vláda SR i menila a dopĺňala.

⁴³ Pozri vo vzťahu k NFŠ napr. materiál *Správa o príprave výstavby športovej infraštruktúry – Národný futbalový štadión (UV-17982/2013)* a uznesenie vlády SR k nemu č. 400/2013 z 10.7.2013 či materiál *Hodnotiaci správa z finančného, daňového a právneho due diligence Národný futbalový štadión, a. s. (UV-39824/2015)* a uznesenie vlády SR k nemu č. 638/2015 z 25.11.2015.

⁴⁴ Pre detaily pozri PITEK, L. (zost.) *Registračný a prestupový poriadok SFZ – Otázky a odpovede*. [online] 20.2.2013 [citované 27.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Registracny_a_prestupovy_poriadok_SFZ_OTAZKY_A_ODPOVEDE

⁴⁵ Porovnaj s dobovou prácou ČORBA, J. *Obchodovanie s bielym mäsom? Právne aspekty zmluvných vzťahov pri prestupoch športovcov*. In: HUSÁR, J. (ed.). *Právo a obchodovanie*. Zborník z vedeckej konferencie doktorandov zo 7.6.2007 v Košiciach. Košice: PF UPJŠ, 2008, s. 46 – 57, a odsudzujúcim rozsudkom Špeciálneho súdu SR v prípadoch korupcie bývalého dlhoročného vysokého funkcionára SFZ Vladimíra Wänkeho, zaoberajúceho sa okrem iného i prestupmi na matrike SFZ, ktorému 7. apríla 2009 udelil za korupciu trest odňatia slobody na tri roky a štyri mesiace nepodmienečne v prvej nápravno- výchovnej skupine a taktiež peňažný trest 2 000 eur. 29.11.2010 tento rozsudok Špeciálneho súdu SR definitívne potvrdil i NS SR.

Ako sme už vyššie uviedli, štát a jeho štruktúry v oblasti športu nemali kapacity i pre veľkosť a šírku problematiky novú reguláciu dlhodobu v stanovených termínoch pripraviť,⁴⁶ najmä keď navyše v SR ustala príprava nového zákona o spolkoch po neúspechu návrhu z roku 2008,⁴⁷ či nebudaj až uvažovaného zákonníka celého tretieho sektora, ktorý by mohol pomôcť (vy)riešiť i niektoré problémy športu. Navyše ak už existovali snahy, ako po roku 2004, sprevádzal ich politický konflikt medzi vtedajším premiérom Mikulášom Dzurindom a jeho projektom reformy športu s názvom Viktória, manažovným z Úradu vlády SR pod vedením Jozefa Tokoša, a odlišnými predstavami, ktoré malo o reforme športu KDH a jeho vtedajší minister školstva (a i športu) Martin Fronc, ktoré napokon ukončil predčasný odchod KDH z koalície osem mesiacov pred skončením riadneho funkčného obdobia v roku 2006.

Slovenské združenie telesnej kultúry (ďalej i „SZTK“) ako právny nástupca ČSTV pre územie SR sa dlhodobu po roku 2000 zmietalo vo vlastných obrovských problémoch aj v súvislosti so súdnym sporom Športka, a. s., ktorej bolo vlastníkom vs. Tipos, a. s., ktorej vlastníkom bolo MF SR. V súvisiacej exekúcii SZTK navyše v novembri 2003 exekútor prostredníctvom obchodníka s cennými papiermi predal 68 percent akcií Športky, a. s., ktoré vlastnilo SZTK, teda de facto jeho členovia štyri slovenské športové spolky žalujúce v danej kauze štát. Štát za ich predaj získal 21,2 milióna korún, hoci iba ich nominálna hodnota bola v čase predaja podľa viacerých médií 85 miliónov korún. V roku 2006 sa odpredali zvyšné akcie Športky ich vtedajšiemu majoritnému vlastníkovi, potom akcie i pohľadávky opakovane menia svojho vlastníka. Od kalendárneho roku 2004 sa zo všetkých, už i hore uvedených dôvodov, stalo SZTK pre štát a jeho MŠ SR nedôveryhodným partnerom a základne sa zmenila programová štruktúra financovania športu na Slovensku. Verejné financie do slovenského športu už neboli transferované ako dovtedy cez SZTK, ale začali sa poukazovať už priamo

⁴⁶ Porovnaj v historickej retrospektíve sľuby a ich exekúciu v plynúcom čase pri poznaní histórie činnosti vecne príslušného útvaru štátu – napr. v POLLÁK, M. *Činnosť Ministerstva školstva Slovenskej republiky vo vývoji a v rozvoji štátnej starostlivosti o telesnú výchovu a šport na Slovensku v rokoch 1990 – 2006*. Bratislava: MŠ SR, Sekcia štátnej starostlivosti o šport. 2006. Verejne nepublikovaný materiál. Pre následné detaily pozri GREXA, J. Ako ďalej, slovenský vrcholový šport? In: MALÍKOVÁ, E. (zost.) *Národná konferencia o športe. Ako ďalej, slovenský vrcholový šport?* 5. – 7. novembra 2008, Starý Smokovec. Bratislava, SOV a MŠ SR, 2008, s. 44 – 56.

⁴⁷ O napokon neúspešných snahách v SR porovnaj s GAJDOŠOVÁ, M. V Slovenskej republike sa pripravuje zákon o spolkoch. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference „Metamorfózy práva ve střední Evropě“ a kolokvia „Metamorfózy veřejné správy“, pořádaných Ústavem státu a práva AV ČR a Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 11. – 13. června 2008 ve Znojme, editoři: Helena Jermanová, Zdeněk Masopust, Praha: Ústav státu a práva AV ČR; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008s, s. 172 – 187.

konkrétnym (národným) športovým zväzom reprezentujúcim najmä konkrétne športové odvetvia.⁴⁸

Napriek textu zákona č. 226/1994 Z. z. o používaní a ochrane olympijskej symboliky a o Slovenskom olympijskom výbore, ktorý vo svojom § 6 ods. 2 stále reguloval i postavenie SOV nasledujúco: „*Slovenský olympijský výbor riadi olympijské hnutie v Slovenskej republike*“, bol SOV v tejto oblasti po roku 2000 vrátane zmeny vlastných stanov a predpisov preukázateľne dlhodobo takmer úplne pasívny.⁴⁹ Bolo to i v rokoch 2012 – 2015 pred prijatím ZoŠ, napriek krátko po voľbách do NR SR a po predpokladanej zmene vlády už 3. apríla 2012 veľkolepo organizovanému podujatiu SOV „*1. športové fórum na Slovensku*“. To sa síce konalo i za účasti prezidenta SR Ivana Gašparoviča,⁵⁰ no niektoré médiá ho následne otitulkovali pod názvom „*Február '48 v športe?*“.⁵¹ Je historickým faktom, že žiadnym 1. športovým fórom organizovaným na Slovensku v skutočnosti nebolo, lebo mnohí na ňom prítomní v roku 2012, vrátane prezidenta SOV Františka Chmelára,⁵² boli priamymi účastníkmi nielen názvom, ale i obsahom rovnakého/podobného podujatia „*Celoslovenské športové fórum 2000*“, konaného 5. decembra 2000.

Stav v SZLH po smrti Dušana Pašeka od roku 1998 určovalo zvolenie Juraja Širokého trikrát po sebe za prezidenta SZLH, keď ho až v roku 2011 nahradil Igor Nemeček, ktorého nahradil v roku 2016 Martin Kohút, a toho až v roku 2019 Miroslav Šatan.

Františka Laurinca, opakovane zvoleného za prezidenta SFZ od februára 1999, nahradil Ján Kováčik v roku 2010, ktorý je vo funkcii až dodnes.

⁴⁸ Porovnaj so správou tlačovej agentúry SITA: Peniaze pôjdu priamo zväzom. In: *Denník Sme*, 27.10.2003.

⁴⁹ V máji 2009 SOV spolu s Fakultou práva v tom čase Bratislavskej vysokej školy práva (dnes PEVŠ) zorganizoval konferenciu s názvom „Šport a právo v európskom právnom priestore“ na jej pôde. Akékoľvek aktivity následne ustali a podobné podujatie na tému športového práva zopakoval, a to najmä zásluhou jeho právnik Patrika Hrbeka až 23.5.2019 spolu s UK pod názvom „Šport medzi paragrafmi“ v priestoroch PF UK v Bratislave.

⁵⁰ Pozri zborník z neho GANTNEROVÁ, P., GAŠKO, M. *Zborník z 1. športového fóra na Slovensku*. [online] 1.3.2014 [citované 27.11.2019] Dostupné na internete: https://www.olympic.sk/sites/default/files/field_media_file/2012-11/zbornik-z-i_-sportoveho-fora-na-slovensku-57447_1.pdf

⁵¹ Pozri celý text KOTIAN, R. Február “48” v športe? In: *Denník Šport*, 4.4.2012, s. 31.

⁵² Pozri jeho príspevok z roku 2000: CHMELÁR, F. Organizačná štruktúra spolkovej telovýchovy. In: KOSORÍN, S., GERHÁTOVÁ, B., MIKULA, P. (zost.) *Východiská programu rozvoja športu na Slovensku*. Zborník vybraných príspevkov z Celoslovenského športového fóra 2000, 5. december 2000. Kongresové centrum Gastropol, Bratislava. Bratislava: Sekcia športu detí a mládeže MŠ SR, 2000, s. 16, 17 i jeho úvodné slovo a príspevok o 12 rokov neskôr z roku 2012 a porovnaj ich obsah: CHMELÁR, F. Šport v SR, jeho hodnoty, problémy a nádeje. In: GANTNEROVÁ, P., GAŠKO, M. *Zborník z 1. športového fóra na Slovensku*. [online] 1.3.2014 [citované 27.11.2019] Dostupné na internete: https://www.olympic.sk/sites/default/files/field_media_file/2012-11/zbornik-z-i_-sportoveho-fora-na-slovensku-57447_1.pdf.

Viacročnému procesu tvorby a prijatia novej právnej úpravy športu po roku 2010, ktorý vyvrcholil prijatím zákona o športe (440/2015 Z. z.) takto predchádzala veľmi komplikovaná situácia, ktorú mala záujem eliminovať apolitickosť, odbornosť, práca vo veľmi širokom tíme, participácia vrátane viacročnej praktickej a úspešnej skúsenosti so zmenou regulácie v športe, najmä z prostredia futbalu po roku 2010.

Tá mala byť od vzniku projektu prípravy nového zákona o športe na konci roka 2013 doplnená najmä počas rokov 2014 a 2015 súčinnosťou a spoluprácou ďalších osôb i z iného športového prostredia až 15 pracovnými mikrotímami⁵³ vrátane mnohých osôb z prostredia iných športových organizácií – SOV, verejnej správy či akademickej sféry. Len čas najlepšie ukázal, či vôbec a ako boli mnohí z nich vrátane mnohých dobových čelných predstaviteľov športu napokon v týchto procesoch v rokoch 2014 a 2015 (ne)aktívni, a napr. v prípade nesúhlasu s navrhovanými riešeniami verejným predstavením a publikovaním iných odborných alternatív. Najlepšie to glosoval asi sám František Chmelár ešte ako prezident SOV v rozhovore publikovanom 10 mesiacov po účinnosti ZoŠ v októbri 2016: „Priznám sa, že najnovšiu verziu zákona som ani nečítal.“⁵⁴

K obsahu schváleného nového zákona o športe a jeho implementácii do praxe

ZoŠ, ktorým sa s účinnosťou od 1.1.2016 zrušili dovtedajšie predpisy (zákony 226/1994, 288/1997, 300/2008, 384/2013 a vyhlášky 444/2006 i 452/2008), mal ambíciu zásadne zmeniť právnu úpravu športu. Novelizoval preto z hľadiska športu i ustanovenia ďalších 14 právnych predpisov vrátane napr. zákona o dani z príjmov, zákona o sociálnom poistení, zákona o zdravotnom poistení, Zákonníka práce či zákona o dobrovoľníctve atď.

ZoŠ je rozsahom vrátane súvisiacich predpisov pomerne rozsiahly. Je to tak nielen pre 108 paragrafov, ale i pre

⁵³ Viac k procesu pozri SEPEŠI, P., ČOLLÁK, J. *Projekt prípravy „Nového zákona o športe“ – projekt, ktorý sa môže stať vzorom.* [online] 1.3.2014 [citované 27.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Projekt_pripravy_noveho_zakona_o_sporte_collak_sepesi, pre osnovu návrhu, základné tézy, základné vízie a opatrenia, anketu, verejné diskusie pozri http://www.ucps.sk/blog-375-1-default/827_Zakon_o_sporte.html.

⁵⁴ Celý veľmi zaujímavý a veľmi otvorený rozhovor pozri: HUSÁR, I. *Rozhovor s Františkom Chmelárom, prezidentom SOV.* [online] 1.3.2014 [citované 27.11.2019] Dostupné na internete: <https://ivanhusar.blog.sme.sk/c/435204/rozhovor-s-frantiskom-chmelarom-prezidentom-sov.html>.

- Nariadenia vlády Slovenskej republiky o metodike na výpočet podielu uznaného športu (na rok 2017 – 261/2016 Z. z., na rok 2018 – 245/2017 Z. z., na rok 2019 – 245/2018 Z. z. a na rok 2020 – 283/2019 Z. z.) či
- Vyhlášky Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, ktorými sa ZoŠ vykonáva
 - v oblasti antidopingu (Vyhláška, ktorou sa ustanovuje zoznam zakázaných látok a zakázaných metód na účely dopingu v športe – 396/2018 a jej predchodkyň- 29/2018 Z. z., 360/2016 a 17/2016),
 - v oblasti zdravotných prehliadok športovcov (Vyhláška Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č. 51/2016 Z. z., ktorou sa ustanovujú zdravotné výkony, ktoré sú súčasťou lekárskej prehliadky vrcholového športovca a talentovaného športovca) či
 - v oblasti vzdelávania v športe (Vyhláška Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č.110/2016 Z. z. o odbornej príprave na nadobudnutie odbornej spôsobilosti v športe).

Dosiaľ neboli prijaté viaceré ďalšie vykonávacie predpisy predpokladané v § 100 ZoŠ.

V tejto súvislosti treba podotknúť, že právna úprava v ZoŠ je napriek tomu v mnohých oblastiach nepatriacich do verejného práva,⁵⁵ ale viac do súkromného práva, skôr dispozitívna v obsahu, a platí v nej skôr preferencia autonómie vôle a pokiaľ možno minimum kogentných ustanovení ako základné východisko. Je to aj kvôli vyššie spomínanej veľkej rôznorodosti a rozmanitosti športu. SFZ je napr. úplne iná entita vyžadujúca iné normy, procesy a postupy ako 68 iných NŠZ. Kolektívne športy sú iné ako športy individuálne. Letné sú iné ako zimné. Tie, v ktorých hrajú dôležitú rolu športové kluby a ich súťaže zase iné ako tie NŠZ, ktoré združujú najmä fyzické osoby súťažiacie individuálne vo vlastnom mene atď.

Ak na konštituovanie a postavenie orgánov územnej samosprávy (VÚC, miest a obcí) štát vrátane ich odmeňovania prijal veľké množstvo právnych predpisov⁵⁶ upravujúcich túto oblasť a sú dokonca obsiahnuté v Ústave SR,

⁵⁵ Typický príklad úpravy, ktorá jednoznačne patrí do oblasti verejného práva, je výkon závislej práce i v prostredí profesionálneho športu, ktorá sa napriek tomu na záver roka 2019 stala predmetom zmätočných zmien na základe schválenej(!) poslaneckej novely ZoŠ (parlamentná tlač 1716 a schválená ako 6/2020 Z. z.). Viac pozri napr. *ÚFP a SIHPA opäť vyzvali poslancov NR SR, aby neschválili novelu zákona o športe*. [online], 27.11.2019 [citované 30.11.2019] Dostupné na internete: <https://ufp.sk/2019/11/27/ufp-a-sihpa-opat-vyzvali-poslancov-nr-sr-aby-neschvalili-novelu-zakona-o-sporte/> alebo KOTIAN, R. *Najväčším problémom je nerovné postavenie športovcov vo vzťahu k športovým klubom (rozhovor s Róbertom Janom ml.)*. [online], 23.11.2019 [citované 30.11.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Najvacsim_problemom_je_nerovne_postavenie_sportovcov_vo_vztahu_k_sportovym_klubom

⁵⁶ Najdôležitejší je zákon č. 269/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

v oblasti športu vrátane nie iba športových klubov, ale i NŠZ, ktoré majú de facto určitý typ monopolu na konkrétny šport na území SR, bol štát omnoho zdržanlivejší.

Ako kľúčové môžeme označiť v ZOŠ najmä § 19 s názvom „Orgány národného športového zväzu“ a následne § 21 týkajúci sa ich zasadnutí (a najmä jeho odsek 2), čím ponecháva pre rôznorodosť dnes 69 národných športových zväzov na ich najvyššie orgány, aby si mnohé upravili individuálne pre vlastné potreby vo vlastných stanovách. Osobitné postavenie ZoŠ naopak venuje kontrole v športovej organizácii v § 10 až 14 a postaveniu kontrolóra najmä v NŠZ, resp. zverejňovaniu informácií napr. v zmysle § 17, ods. 1 a 2. Náročnú prácu vykonal po roku 2016 i útvar hlavnej kontrolórky športu novozriadenej ZoŠ (§ 60 a nasl.), keď sa zameral na (ne)implementáciu týchto zmien v praxi cez kontrolu súladu stanov NŠZ s § 19 až 23 ZoŠ.⁵⁷

Športové kluby majú naopak v zmysle ZoŠ na výber viaceré právne formy i individuálnu a slobodnú úpravu ich vnútorných pomerov zvýšenú najmä po prvej novele ZoŠ.

Rozpočtový proces v NŠZ je v ZoŠ podobne nastavený. Ak pre rozpočtový proces územnej samosprávy – VÚC, miest a obcí – štát prijal opäť veľké množstvo právnych predpisov upravujúcich túto oblasť,⁵⁸ v oblasti športu bol štát

ale dôležitý je i napr. zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov. Dôležitý je napr. i zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov a ďalšie

⁵⁷ Pozri viac na stranách 7 až 17 in: FISTEROVÁ, A. *Správa z činnosti Hlavného kontrolóra športu. Rok 2016. Za obdobie od 19. mája 2016 do 31. decembra 2016.* [online], 2017 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/data/att/12109.pdf>, resp. na stranách 9 až 22 v FISTEROVÁ, A. *Správa z činnosti Hlavného kontrolóra športu. Rok 2017.* [online], 2018 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/data/att/13743.pdf>, resp. na stranách 8 až 11 v FISTEROVÁ, A. *Správa z činnosti Hlavného kontrolóra športu. Rok 2018.* [online], 2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23685/1>

⁵⁸ Napr. zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov, nariadenie vlády SR č. 668/2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov, zákon o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, zákony, nariadenia vlády alebo výnosy jednotlivých ministerstiev, ktoré upravujú výpočet a spôsob poskytovania dotácií na zabezpečovanie preneseného výkonu štátnej správy a na výkon iných pôsobností štátu v podmienkach miest a obcí, napr. zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov či tzv. „obedy zadarmo“ – § 4, ods. 3 zákona č. 544/2010 o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Po-

omnoho zdržanlivejší a ako kľúčové môžeme označiť § 9, § 65, ods. 3 a ods. 6 a najmä § 68 a nasl. až po § 78, pričom extrémne dôležitý je najmä § 69a s názvom „Zmluva o poskytnutí príspevku uznanému športu“ po novelách ZoŠ. Výšku príspevku uznanému športu (ďalej „PUŠ“) totiž síce určujú parametre vzorca a postup určenia jednotlivých premenných,⁵⁹ ktoré determinuje každoročné Nariadenie vlády o metodike na výpočet podielu uznaného športu na príslušný rok (na rok 2020 je to č. 283/2019 Z. z.), no veľmi dôležitým nástrojom upravujúcim okrem iného tzv. oprávnené výdavky je práve text zmluvy o poskytnutí príspevku uznanému športu uzatvorenej medzi štátom prostredníctvom MŠVVaŠ SR a príslušným NŠZ, ktorá sa každoročne mení. Ak od roku 1993 do 2015 boli NŠZ odkázané na financovanie formou právne nenárokovateľných dotácií, tak vplyvom ZoŠ od roku 2016 dochádza k postupnému, štvorročnému zákonom garantovanému zvyšovaniu tejto sumy až do roku 2019 pri zákonnej garancii minimálnej sumy poskytnutej na šport cez Národný program rozvoja športu z MŠVVaŠ SR, pričom na PUŠ a pravidelný termín jeho vyplácania je dokonca právny nárok! Pri porovnaní textov zmlúv dostupných v CRZ od roku 2011 doteraz je možné vnímať i zásadné zmeny, keď napr. zmluva o poskytnutí PUŠ v roku 2019 okrem iného nielen zaviazala NŠZ postupovať pri použití príspevku podľa zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov, ale v prípade porušenia tejto povinnosti existujú až zbytočne prísne následky vo vzťahu k PUŠ.

Kľúčovým sa ukázala i postupná kvalitatívna zmena v oblasti účtovníctva v NŠZ. Ak pred niekoľkými rokmi niektoré dokonca celorepublikové športové spolky zo zákona mohli (a i účtovali) ešte v systéme jednoduchého účtovníctva, po ZoŠ a jeho účinnosti všetkých 69 NŠZ v roku 2019 účtuje (časť i dobrovoľne) už v systéme podvojného účtovníctva. Ich riadne účtovné uzávierky a výročné správy navyše overuje audítor, hoci novela ZoŠ zvýšila finančné limity (§ 9 ods. 4 ZoŠ). Nielen ich zasielanie do neverejnej časti registra účtovných uzávierok, ale najmä ich zverejňovanie na ich webových sídlach vrátane ďalších povinných informácií je obrovským výdobytkom vďaka ZoŠ, hoci má v mnohých NŠZ stále svoje zásadné medzery. Najmä ak ide o proaktívne informovanie svojich členov formou ich webových sídiel nielen o hospodárení NŠZ, kde je úžasným nástrojom na možnosti kontroly § 65, ods. 6 ZoŠ, ktorý ustanovuje: „*Prijímateľ prostriedkov zo štátneho rozpočtu je povinný priebežne*

stupy účtovania pre obce a vyššie územné celky obsahuje opatrenie Ministerstva financií SR č. MF/16786/2007-31.

⁵⁹ Pozri viac v GREGUŠKA, I. *Vzorec na výpočet príspevku uznanému športu: Náhrada subjektívneho rozhodovania politikov a priestor na neustále zlepšovanie výpočtu.* [online], 30.12.2018 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/VZOREC_Nahrada_subjektivneho_rozhodovania_politikov_a_priestor_na_neustale_zlepsovanie_vypoctu

*zverejňovať informácie o prijatí a spôsobe použitia prostriedkov zo štátneho rozpočtu najneskôr do 25. dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom boli prostriedky štátneho rozpočtu prijaté alebo použité, ak nevedie príjmy a výdavky prostriedkov zo štátneho rozpočtu na osobitnom bankovom účte.*⁶⁰

Nielen pred, ale i po účinnosti ZoŠ už dlhodobo existuje v prostredí športu diskusia, ktorá sa týka spôsobu, formy, rozsahu a miery podrobností pri informovaní nielen členov NŠZ, ale i verejnosti a médií o činnosti NŠZ, ich hospodárení či priebehu zasadnutí orgánov NŠZ formou zápisov z nich. Existujú na túto tému zjavne veľmi rozdielne názory, i prax je veľmi rozdielna. Napr. zasadnutia najvyššieho orgánu SFZ – Konferencie SFZ – sú dlhodobo prístupne naživo prostredníctvom prenosu v HD kvalite spôsobom umožňujúcim pomocou videozáznamu i ex post hromadný prístup na kanáli YouTube. Iné športové organizácie sú naopak (i otázne, kedy vlastne) na zverejnený písomný zápis veľmi skúpe.

Nielen popri najvyšších orgánoch NŠZ (často nazvaných napr. Konferencia, Valné zhromaždenie, Snem či Kongres), ale i najvyšších zastupiteľských kolektívnych orgánoch NŠZ (najčastejšie ako napr. Výkonný výbor, Rada či Predsedníctvo) popri ich štatutárnych orgánoch, je možné vnímať v rámci ich činnosti z hľadiska rozsahu zverejňovaných informácií mnohé paralely so zverejňovaním informácií zo zasadnutí obecného zastupiteľstva.

Zasadnutia obecného zastupiteľstva však majú byť v zmysle § 12 ods. 10 zákona č. 269/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoObecZ“) na rozdiel od zasadnutí orgánov NŠZ v zásade verejné. Komentár k ZoObecZ⁶¹ uvádza: „Zmyslom inštitútu verejnosti rokovania obecného zastupiteľstva je možnosť pre kohokoľvek získať informácie o takomto rokovaní, o jeho priebehu a jeho obsahu. **Toto právo účasti je aj výrazom práva obyvateľov obce takouto bezprostrednou formou kontrolovať svojich zástupcov.** ... Zákon o obecnom zriadení v § 12 ods. 9 negarantuje právo na informácie iba osobám prítomným na konkrétnom rokovaní mestského zastupiteľstva, ale bez rozdielu všetkým osobám, ktoré sa k informáciám o priebehu a obsahu rokovania môžu dostať rôznym spôsobom. Môže pritom ísť o ústne podanie informácií od prítomných osôb alebo o vypočutie, resp. zhladnutie vyhotoveného záznamu.“ Je právom občanov samosprávy vyhotovovať z verejných zasadnutí obecného zastupiteľstva zvukovo-obrazový záznam.⁶²

⁶⁰ Pozri viac na stranách 20 až 21 in: FISTEROVÁ, A. *Správa z činnosti Hlavného kontrolóra športu. Rok 2017*. [online], 2018 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/data/att/13743.pdf>.

⁶¹ TEKELI, J., HOFFMAN, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 464, resp. 466.

⁶² Pozri napr. rozhodnutie Ústavného súdu SR zo 6. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 255/2010-27.

Domnievam sa, že v rámci NŠZ by vo vzťahu k informovaniu o činnosti dvoch hore uvedených orgánov mali prevážiť podobné hodnoty. Vyplývajú z môjho vnútorného presvedčenia, že čo v NŠZ nie je tajné, má byť verejné. Najmä v NŠZ, ktoré sa nachádzajú na pomedzí verejnej správy a združovacieho práva⁶³ a narábajú z rozpočtu verejnej správy im pridelaným PUŠ(om), ktorý často tvorí drvivú časť ich príjmov v rozpočtoch. Z iného ako iba prísne právneho hľadiska (napr. hľadisko, ktoré subjekty práva a prečo sa zaraďujú medzi tzv. subjekty verejnej správy z hľadiska MF SR/EUROSTATu z hľadiska verejných financií bez ohľadu na ich právnu formu ako právnické osoby zapísané v štatistickom registri organizácií, ktoré sú zaradené v sektore verejnej správy v súlade s európskou metodikou ESA 2010 ustanovenou Nariadením EP a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii⁶⁴), tak majú mnohé NŠZ skôr charakter príspevkových organizácií štátu!

Ak patrí najmenšia obec v SR pod režim 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 (ďalej len „infozákon“), myslím si, že i NŠZ má i z týchto dôvodov, síce ako nie územná, ale záujmová samospráva, takisto povinnosť umožniť „reálnu“ kontrolu nielen svojim členom, ktorí podľa analógie obyvateľov územných samospráv majú mať právo na informácie o jej činnosti, ale i odbornej a laickej verejnosti, médiám a tretiemu sektoru a občianskej spoločnosti.

O rozsahu tejto informačnej povinnosti sa dá širšie diskutovať. Nemyslím si, že má a musí byť dnes totožná s povinnosťami obce v zmysle infozákona aj pre jeho šikanózne zneužívanie, no vo vzťahu k informovaniu o zasadnutiach vyššie uvedených orgánov NŠZ z hľadiska rozsahu zverejňovaných informácií nemá a nesmie prevládnuť (auto)cenzúra, najmä ak sloboda prejavu a sloboda združovania sú na vnútroštátnej úrovni v Ústave Slovenskej republiky zaradené do Tretieho oddielu – politické práva, a medzi mnohými aktuálnymi zvolenými členmi kolektívnych orgánov NŠZ prebiehajú často jasné názorové a hodnotové konflikty na chod a riadenie NŠZ.

⁶³ K otázke verejnej prospešnosti, resp. verejného záujmu a príp. verejnoprávnej povahy športových organizácií pozri konferenčný príspevok GÁBRIS, T. *Šport na pomedzí verejnej správy a združovacieho práva*, prednesený na konferencii Akademické akcenty na pôde Paneurópskej vysokej školy v Bratislave 9. septembra 2010. Tiež konferenčný príspevok z Olomouckých debát mladých právnikov konanej v dňoch 12. – 14. 9. 2010, GÁBRIS, T. *Princípy a zásady tzv. športového práva*.

⁶⁴ Ich zoznam za roky 2014 až 2019 pozri web Štatistického úradu SR, tu je ich zoznam za október 2019, [online], 5.11.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/Databases/administration!/ut/p/z0/04_Sj9CPYkssy0xPLMnMz0vMA-fIjo8ziw3wCLJycDB0NDNxDMDQ0cHYMDTb0NLY1MfE31C7IdFQJJP-JC/

29. októbra 2019 bol publikovaný komentár bývalého predsedu Ústavného súdu SR Jána Mazáka,⁶⁵ ktorý okrem iného v tejto súvislosti napísal: „Právo na informácie je ľudské alebo základné právo. Jeho rozhodujúcou črtou je kvalita. Každý má právo na kvalitné informácie. Kvalita zahŕňa presnosť, úplnosť, včasnosť, kompletnosť a zrozumiteľnosť informácií. Obsah základného práva na informácie plní významnú funkciu. Chráni viaceré životné záujmy. Základné právo na vyjadrenie sa, záujem na tom, aby sa človek rozhodoval po zrelom uvážení, a napokon záujem na tom, aby sa, budem konkrétny, volič rozhodoval so znalosťou veci, čo vyžaduje dôveryhodné informácie o volebnom procese a volebnej kampani.

Zákon o 50 dňoch agresívne vstupuje do tohto základného práva a do jeho ochranej funkcie. Ponecháva z neho v prípade volieb prázdnu škrupinku, ktorá je už len potemkinovskou dedinou a nie právom na informácie. Lenže to nie je jediný dôsledok.

Základné právo na informácie je často využívané na to, aby sme dokázali patrične uplatniť aj ďalšie základné práva a slobody. Ako bez kvalitnej informácie dokážeme prosperovať napríklad zo základného práva na životné prostredie, na zdravotnú starostlivosť a v neposlednom rade z aktívneho a pasívneho volebného práva?

Nie, bez úplnej, včasnej, presnej a dôveryhodnej informácie sa dostávame do pozície, v ktorej sa rozhodujeme náhodne, azda aj proti vlastnej vôli, prípadne chybné alebo v rozpore s tým, čo by sme urobili, ak by nám zákonodarca neodoprel právo na kvalitné informácie.“

Realizácia práva nielen členov NŠZ, ale i občanov SR na kvalitné, úplné, neskreslené a objektívne informácie o činnosti NŠZ sa vplyvom ustanovení Zoš generálne zlepšila, no stále má v niektorých ustanoveniach i pre jeho neimplementáciu svoje nedostatky, a to až natoľko, že niekde je reálne ohrozovaná nielen samotná kontrola činnosti NŠZ, ale aj reálne práva členov NŠZ voliť. Právo byť volený do orgánov NŠZ je garantované po návrhu akýmkoľvek členom NŠZ úplne komukoľvek pre § 19, ods.1 písm. j) Zoš. Na tvorbu pozitívneho PR pre NŠZ má slúžiť „kontrolovaný“ obsah na ich webovom sídle či účtoch na sociálnych sieťach. Zápisy zo zasadnutí uvedených orgánov však majú mať iný účel – majú slúžiť na neskreslené informovanie o skutočnom obsahu diskusie ich členov počas ich zasadnutí, a to napr. i o existujúcich problémoch v rámci NŠZ. Zapísať sa ma to, čo skutočne odznelo. V prípade zjavne dlhodobo existujúcich sporov o (ne)súladoch „povedaného a následne zapísaného“ je jednoduchým riešením neupravovaný zvukový záznam a jeho zverejnenie na webovom sídle NŠZ do 24 hodín. Vyššie navrhované riešenie

⁶⁵ MAZÁK, J. Zákon o 50 dňoch je protiústavný, surový voči voličom a šliape po slovenskej štátnosti. [online] 29.10.2019 [citované 29.10.2019]. Dostupné na internete: <https://dennikn.sk/1634271/zakon-o-50-dnoch-je-protiustavny-surovy-voci-volicom-a-sliape-po-slovenskej-statnosti/?ref=list>

by pri jeho prípadnej implementácii do praxe v rámci NŠZ na jednej strane zaručilo, aby:

- zasadnutia ostali naďalej neverejné, hoci na ne môžu byť i tak prizvaní hostia, a zároveň
- **bol z nich vyhotovený a max. do 24 hodín od ich skončenia i zverejnený na webovom sídle NŠZ spôsobom umožňujúcim hromadný prístup k prehľadu hlasovaní o jednotlivých uzneseniach (text) + neupravený zvukový záznam, čo**
 - zabráni novej cenzúre a skresľovaniu (povedané vs. v zápise zapísané⁶⁶) v rámci NŠZ, najmä v prípade, keď medzi členmi orgánov NŠZ existujú zjavne úplne odlišné postoje na kľúčové témy v NŠZ (členovia NŠZ majú právo o tom vedieť vrátane obsahu postojov jednotlivých volených členov, keďže si ich na sami do funkcií volia a môžu ich z funkcie aj odvolať),
 - podporí slobodu prejavu jednotlivých volených predstaviteľov, pričom zdôrazňujeme zároveň osobnú zodpovednosť každého, no výlučne iba za svoje vlastné vyjadrenia,⁶⁷
 - eliminuje „úniky“ informácií o priebehu zasadnutí (môžu byť totiž zámerne neúplné, jednostranne či skreslené), a ktoré sa opakovane objavujú nielen na sociálnych sieťach, ale i v médiách napr. už niekoľko hodín po zasadnutí orgánov NŠZ, a ktoré by bez súčinnosti s niektorou z osôb prítomných na zasadnutí neboli možné.

Takéto riešenie však najmä umožní kontrolu činnosti najvyššieho výkonného orgánu NŠZ nielen všetkými členmi NŠZ, ale i inými osobami vrátane verejnosti a médií aj preto, že prípadné nedostatky v činnosti NŠZ a činnosti jeho orgánov sa nemajú zakrývať, ale bezodkladne po ich zistení bez „zbytočného (seba)bičovania sa NŠZ“ naopak odstraňovať. Podstatou kontroly je totiž porovnanie stavu skutočného so stavom želaným, ktoré (často alebo

⁶⁶ (Auto)cenzúru alebo prinajmenšom skresľovanie informácií namietajú i po účinnosti ZoŠ často mnohí zápisní z orgánov NŠZ v športe dotknutí.

⁶⁷ Hoci Ústava Slovenskej republiky výslovne neustanovuje, že výkon práva na slobodu prejavu v sebe zahŕňa práva a aj povinnosti, je zrejme, že každý, kto vykonáva slobodu prejavu, má aj určité povinnosti a zodpovednosť. V tejto súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že „Ako explicitne z obsahu limitačnej klauzuly v čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru vyplýva, ktokoľvek, kto vykonáva slobodu prejavu, má aj určité povinnosti a nesie určitú zodpovednosť, v rámci ktorých nesmie prekročiť isté hranice stanovené v záujme štátnej bezpečnosti, ochrany práv a slobôd iných a ostatných tu vymedzených relevantných sociálnych potrieb. Takto prezentované výnimky ohraničujúce slobodu prejavu si však vyžadujú úzku interpretáciu, kde potreba obmedzenia slobody prejavu musí byť preukázaná presvedčivým spôsobom, a to vzhľadom na význam tejto slobody garantujúcej ducha tolerancie demokratickej spoločnosti“ – pozri viac Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. januára 2014, sp. zn. III. ÚS 385/2012.

skoro vždy) môžu byť, a to nielen v NŠZ, vo väčšej či menšej miere v rozpore. Následným želaným výsledkom kontroly je, aby vnútorný mechanizmus nápravy v rámci NŠZ ako záujmovej samosprávy bez potreby ingerencie štátu a jeho orgánov sám a dobrovoľne prípadné negatívne zistenia napravil.

Podobne ako už legendárne obecné zastupiteľstvo vo Fekišovciach, i niektoré NŠZ a ich orgány treba pozdvihnúť, nie zatracovať.

Rok 2019 – prvých 12 mesiacov pôsobenia Slovenského olympijského a športového výboru a Jozefa Gönciho ako historicky prvého štátneho tajomníka na MŠVVaŠ SR zodpovedného iba za oblasť športu

ZoŠ spolu s jeho vykonávacími predpismi priniesol do športu organizovanému pod NSŽ úplne novú základnú spoločenskú dohodu so štátom, ktorá by sa dala zhrnúť do motta „*Viac garantovaných finančných prostriedkov do športu organizovanému pod NSŽ výmenou za viac transparentnosti*“. Nárasty príjmov vo väčšine NŠZ boli v rokoch 2016 až 2019 v stovkách percent (na rozdiel od ekonomických nástrojov na podporu športových klubov, ktoré z pôvodného návrhu ZoŠ v legislatívnom procese najmä pre nesúhlas MF SR vypadli a v rokoch 2016 – 2019 neboli prijaté alternatívne). Ešte dôležitejšie bolo, že ZoŠ zároveň priniesol i najdôležitejšiu zmenu spočívajúcu vo vzniku právneho nároku, keď dovtedy negarantovanú dotáciu nahradil zákonom garantovaný príspevok uznanému športu (PUŠ). Zároveň priniesol i spôsob jeho výpočtu pre uznaný NŠZ, t. j. konkrétnu výšku PUŠ z vopred známych a merateľných údajov, ktoré však majú stále svoje nedostatky, hoci sa mnohé postupne zlepšujú (negatívnou výnimkou je napr. tzv. zahraničná popularita a jej zisťovanie). Toto opatrenie zásadným spôsobom a dlhodobo posilnilo autonómiu športu na úkor moci štátu a jeho predstaviteľov.⁶⁸ Tento stav pretrval i po prijatí noviel ZoŠ v rokoch 2016 až 2019, hoci novely ZoŠ, ich obsah, no najmä spôsob ich prijatia naopak slobodu, participáciu a demokraciu v našom športe skôr oslabujú.⁶⁹

Dňa 26.11.2016 sa stal po jednoznačnom zvolení novým prezidentom SOV Anton Siekel. Ten takmer po 17 rokoch vystriedal na pozícii Františka Chmelára, ktorý bol od novembra 1999 najprv predsedom SOV a po zmene názvu

⁶⁸ Pozri viac v GREGUŠKA, I. *Vzorec na výpočet príspevku uznanému športu: Náhrada subjektívneho rozhodovania politikov a priestor na neustále zlepšovanie výpočtu*. [online], 30.12.2018 [citované 30.12.2018] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/VZOREC_Nahrada_subjektivneho_rozhodovania_politikov_a_priestor_na_neustale_zlepsovanie_vypoctu

⁶⁹ Pozri podrobne zhodnotenie 1. novely ZoŠ – UČENÁ PRÁVNICKÁ SPOLOČNOSŤ: Vecné zhodnotenie novely ZoŠ (zákon č. 354/2016 Z. z.) všeobecne za UčPS – analytický materiál. [online], 11.09.2017 [citované 30.12.2018] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Vecne_zhodnotenie_novely_ZoS_vseobecne_za_UcPS

tejto funkcie v marci 2008 sa stal z predsedu SOV prezidentom SOV bez zásadnej zmeny práv.

Ak osobná verejná podpora Antona Siekela prvej novele ZoŠ iba pár dní po jeho zvolení a jej schválení na tlačovej konferencii priamo v NR SR mohla plynúť ešte z neznalosti, resp. jeho oklamania či zavedenia inými osobami, budúcnosť ukázala, že „rýchle prečíslenie“ pri vstrelení tohto gólu pri jej prijímaní v NR SR sa ukázalo ako iba prvý úvodný vlastný gól, najmä v spôsobe tvorby a implementácie právnych predpisov, ako aj kľúčových rozhodnutí v oblasti športu a športových politík v nasledujúcich rokoch 2017 – 2019.⁷⁰

Od decembra 2018 SOV pod vedením Antona Siekela zmenil svoj názov na Slovenský olympijský a športový výbor (SOŠV, predtým SOV) a prezentuje sa navonok ako strešná organizácia slovenského športového hnutia, pričom od januára 2019 sa historicky prvým štátnym tajomníkom na MŠVVaŠ SR zodpovedným iba za oblasť športu stal Jozef Gönci, dovtedajší viceprezident SOŠV.

Po skoro 12 mesiacoch takéhoto synergického pôsobenia je možné smutne faktograficky konštatovať, že úroveň a kvalita participácie na tvorbe právnych predpisov a verejných politík v oblasti športu a transparentnosť ich tvorby nestúpila, ale naopak zásadne poklesla. Hrozným dobovým príkladom je Návrh na uvoľnenie finančných prostriedkov v sume 29! miliónov euro na zámer vybudovania Národného cyklistického centra, ktorý schválila vláda SR dňa 27.3.2019 uznesením č. 141/2019 na návrh nie vecne príslušného MŠVVaŠ SR, ale MF SR. Dokonca ani bývalý dráhový cyklista, tréner a dlhoročný zamestnanec a aktuálne riaditeľ odboru športu MŠVVaŠ SR Dušan Ťažký už nemohol mlčať a zverejnil následne veľmi kritický komentár, z ktorého je zrejmé, že dokonca ani on ako riadiaci pracovník MŠVVaŠ SR nevedel a nemohol ovplyvniť obsah tohto materiálu za niekoľko desiatok miliónov euro, ktorého súlad s verejným záujmom vecne zásadne spochybnil!⁷¹

⁷⁰ Prvá novela ZoŠ priniesla presný opak, ako deklarovala, a najmä SZLH a ľadový hokej iba vďaka nej získali v nasledujúcich rokoch milióny euro navyše na úkor iných NŠZ, pozri viac in: GREGUŠKA, I. *Porovnanie výšky príspevku uznanému športu pre futbal a ľadový hokej*. [online], 1.2.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Porovnanie_vysky_prispevku_uznanemu_sportu_pre_futbal_a_ladovy_hokej.

⁷¹ Pozri jeho komentár ŤAŽKÝ, D. Komentár k projektu Národného cyklistického centra. In: E-ŠPORTINFORM, 2019, č. 2, s.15-17 [online] 2019 [citované 20.1.2020] Dostupné na internete: <http://www.sportcenter.sk/userfiles/file/Studovna/e-sportinform2019-02.pdf> a porovnaj s dôležitými historickými súvislosťami vo vzťahu k už neexistujúcemu velodrómu v Bratislave v roku 2006 (dnes na jeho mieste už stojí Park Jama) pre jeho škandalózne prevody zo SZTK- SZC – dcérska spoločnosť SZC- WYNN, s.r.o. – až na STRABAG DEVELOPMENT SK, s.r.o., na zodpovednosť najúspešnejšieho športovca Československa 1976, 7 rokov člena VV SOV a prezidenta SZC (2001 – 2011) Antona Tkáča.

V Pláne legislatívnych úloh vlády SR na rok 2017⁷² sa ako úloha s číslom 4 v mesiaci jún 2017 nachádzala úloha pre MŠVVaŠ SR „*Návrh zákona o fonde na podporu športu*“. „*Dôvodom predloženia návrhu zákona je centralizácia zdrojov financovania športu a kontroly financovania športu.*“ Jeho vytvorenie bolo deklarovanou prioritou i SOŠV pre rok 2019. Celý rok 2019 nebol ani len pracovný návrh zákona viac ako 23 mesiacov po dátume, ako mal byť predložený do medzirezortného pripomienkového konania, zverejnený spôsobom umožňujúcim hromadný prístup a o prebiehajúcim postupe prác a ich čiastkových výsledkoch pri jeho príprave odborná verejnosť nič konkrétne nevedela, neexistovala k nim žiadna webová stránka, tlačová správa, žiadny výstup v médiách. Vo výsledku ho napokon MŠVVaŠ SR ani len nepredložilo do medzirezortného pripomienkového konania (ďalej iba „MPK“). Do NR SR bol totiž predložený na poslednú chvíľu na jeseň 2019 ako poslanecký návrh zákona so zjavným cieľom obísť MPK, čo sama ministerka školstva (i športu) verejne priznala, keď povedala, že ide o de facto návrh MŠVVŠ SR: „*Včera prešiel v parlamente prvým čítaním náš návrh zákona o Fonde na podporu rozvoja športu.*“⁷³ Hoci pri jeho predstavovaní na tlačovej konferencii v NR SR jeho údajní tvorcovia z radov poslancov NR SR ešte s problémami čítali i pred nimi ležiaci pripravený text, ani to im napokon nezabránilo k prijatiu zákona č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu,⁷⁴ ktorému predchádzala rovnako poslanecká iniciatíva ústiaca do zákona č. 228/2019 Z. z. o príspevku za zásluhy v oblasti športu, resp. v príspevok na športovú činnosť dieťaťa, ktorý bol doplnený s účinnosťou od 1.1.2020 do § 152b Zákonníka práce.⁷⁵

Hodnotenie celého volebného cyklu 2016 – 2020 z hľadiska (s)plnenia Programového vyhlásenie vlády SR v oblasti športu (ďalej iba „PV VSR 2016 – 2020“) je pred jeho skončením predčasné, no spojí ho určite vzácna zhoda, že nie všetko je v SR v našom športe v poriadku. Veľkosť a charakter aktuálnych problémov v celej našej spoločnosti vrátane práva a justície sa tak prejavuje i tu a limituje i šport a jeho ďalší rozvoj.

⁷² http://www.vlada.gov.sk/data/files/6771_plu-2017.pdf

⁷³ LUBYOVÁ, M. *Rozvoj športu už nie je otázkou peňazí*. [online], 27.6.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: <https://komentare.hnonline.sk/komentare/1965668-rozvoj-sportu-uz-nie-je-otazkou-penaz>.

⁷⁴ Pozri UČENÁ PRÁVNICKÁ SPOLOČNOSŤ. *Pripomienky UčPS k návrhu zákona o Fonde na podporu športu a o zmene a doplnení zákona č. 440/2015 Z. z. o športe*. [online], 22.10.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Pripomienky_UcPS_k_navrhu_zakona_o_Fonde_na_podporu_sportu_a_o_zmene_a_doplneni_zakona_c_440_2015_Z_z_o_sporte.

⁷⁵ Pozri viac v MIHÁL, J. *Príspevok na športovú činnosť dieťaťa (možné využiť od 1.1.2020)*. [online], 2.12.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Prispevok_na_sportovu_cinnost_dietata.

Ak na úrovni vzťahu štátu a NŠZ je zrejмый demokratický progres najmä ešte pre prvé znenie ZoŠ i pred jeho novelami, pre ich vzťahy k športovým klubom a najmä samosprávam to však neplatí. Bolo to sčasti úplne nevyhnutné, lebo pre prvé roky po vzniku SR z hľadiska podpory športu samosprávou bol zlomom rok 2001 po fiškálnej decentralizácii prijatím zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a VÚC, ktorým na ňu boli prenesené aj pôsobnosti na úseku vtedy ešte telesnej kultúry. Samosprávy skôr nemali silu, ľudí a zdroje starať sa okrem iného o podporu športu. Ten z hľadiska priorít a tzv. mandatórných výdavkov samosprávy logicky musel ostať nevyhnutne na druhej koľaji. Či to mohlo byť pre historický vývoj po roku 1989, resp. 1993, inak, sú skôr dnes rečnícke otázky, najmä pred dokončením reformy verejnej správy. Malá obec, okresné mesto a krajské mesto má však v konkrétnom čase a priestore vlastné, často veľmi rozdielne problémy i potreby, preto určenie minimálneho podielu z ich rozpočtu na šport zákonom, po ktorom často športové hnutie volá, nemusí byť tým najlepším riešením. Ak nie sú zdroje na investície do materských škôl, kanalizácie, vodovodu či ciest, má byť šport povinnou rozpočtovou prioritou? Kľúčovým problémom pri úvahách o zlepšovaní športu v SR, ale i vzorca na výpočet PUS, i tak ostane podpora športu na úrovni samosprávy (štátom) vrátane najmä športovej infraštruktúry. Tá vplýva aj na kapacitu NŠZ, ktorý má vo výlučnej pôsobnosti príslušný šport v SR, resp. v mnohých prípadoch ju úplne determinuje cez jej stav, prevádzku, rekonštrukciu existujúcej či výstavbu pri spolufinancovaní z rozpočtu verejnej správy, t. j. aj z rozpočtu samospráv. Financovanie tejto primárnej kapacity športu (NŠZ) pritom ide bez hlbších verejne prístupných analýz, diskusií a hľadania najvyššej hodnoty za peniaze mimo PUS,⁷⁶ ktorý je najväčším zdrojom príjmov skoro všetkých príjmov NŠZ, nielen od štátu. Až na malé výnimky štát ani žiadny NŠZ pritom nie sú vlastníkami žiadnej športovej infraštruktúry. Naopak kľúčovými aktérmi z hľadiska vlastníckych práv, resp. stavu, prevádzky, rekonštrukcie a jej výstavby pri spolufinancovaní z rozpočtu verejnej správy sú najmä samosprávy. **Spôsob pridelovania dotácií jednotlivým samosprávam (výnimočne priamo NŠZ) od štátu na financovanie výstavby novej a rekonštrukcie existujúcej športovej infraštruktúry v rokoch 2016 až 2019 boli iba smutným pokračovaním kontinuálne tristného stavu už od roku**

⁷⁶ Pozri okrem dlhodobého kritických stanovísk autora k podpore infraštruktúry nielen futbalu, hokeja a tenisu, ale i iných športov štátom vo vedeckej i odbornej spisbe, blogoch či publicistike i návrhy riešenia – plánovaný projekt UčPS vzhľadom na podporu športu samosprávou – KRIŽAN, L. Lepšie riešenia pre riadenie, správu, podporu a rozvoj športu a osobitne športovej infraštruktúry na úrovni územnej samosprávy. In: *Magister Officiorum*, 2018, č. 2, s. 24 – 36.

1993.⁷⁷ Od vzniku SR až do súčasnosti nie je spracovaný žiadny komplexný vládny materiál týkajúci sa športu na úrovni územnej samosprávy vrátane športovej infraštruktúry. Nie je otázka, či by mal existovať, ale aké priority na najbližšie obdobie by mal obsahovať. Pripravovaná Politika súdržnosti EÚ po roku 2020 a príprava programového obdobia 2021 – 2027 či úprava podmienok na čerpanie eurofondov 2021 – 2027 môže byť kľúčová. Najmä vtedy, ak by umožnila obciam a mestám konečne z európskych peňazí financovať reálny rozvoj obcí a miest i v oblasti športu i v SR, najmä infraštruktúry využívanej doobeda na školskú telesnú výchovu a poobede na činnosť športových klubov.

Je negatívnym paradoxom, že hoci v návrhu štátneho rozpočtu na rok 2020 sa navrhuje pre šport zjednodušene menej, ako by tam malo byť,⁷⁸ informačný systém športu ani štyri roky od účinnosti ZoŠ nie je stále plne funkčný i kvôli neprideleniu finančných prostriedkov na jeho rozvoj v rokoch 2016 – 2019.⁷⁹ Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu predložil v roku 2019, a to po prijatí zákona č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu, do MPK materiál (LP/2019/616), ktorý je s jeho filozofiou z PV VSR 2016 – 2020 podporovanou MŠVVaŠ SR i SOŠV⁸⁰ v úplne príkrom rozpore.

⁷⁷ Pozri i vládou SR v júli 2017 schválený materiál týkajúci sa podpory infraštruktúry viacerých športov, s ktorým vládou SR i NR SR schválený rozpočet na rok 2017 nerátal: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26700>. Pre prehľad pozri UČENÁ PRÁVNICKÁ SPOLOČNOSŤ. *Financovanie športovej infraštruktúry národného významu v SR v rokoch 2016 – 2019 zo zdrojov štátneho rozpočtu a (ne)jasné pravidlá jej financovania*. [online], 1.10.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Financovanie_sportovej_infrastruktury_narodneho_vyznamu_v_SR

⁷⁸ Pozri UČENÁ PRÁVNICKÁ SPOLOČNOSŤ. *Športovci pozor!!! V položke štátneho rozpočtu určenej pre šport sa navrhuje o takmer 4,44 mil. € menej ako by to podľa sedliackej logiky a zákona o športe malo byť*. [online], 12.11.2019 [citované 30.12.2018] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Sportovci_pozor. Aj vďaka aktivite UČPS to neplatilo pre rok 2019. Pozri UČENÁ PRÁVNICKÁ SPOLOČNOSŤ. *Dobrá správa pre slovenský šport – dodatočne príde do športu takmer 5 mil. eur za rok 2019 pre vyšší skutočný výber odvodov z lotériových hier*. [online], 12.11.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Dodatocne_navysenie_financnych_prostriedkov_na_Narodny_program_rozvoja_sportu_v_roku_2019

⁷⁹ Videozáznam 1 z troch diskusií – diskusie o téme „Informačný systém športu“, ktorý v Klube pod lampou v Bratislave 4.11.2019 zorganizovala UČPS za účasti bývalého riaditeľa NŠC, zástupcu dodávateľa IS športu, zástupcu SLOVENSKO DIGITAL a ďalších sú na webe. Podklady k nej sú v príspevku UČENÁ PRÁVNICKÁ SPOLOČNOSŤ. *Sumarizácia ustanovení Zákona o športe z roku 2016 súvisiacich s informačným systémom športu*. [online], 17.11.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/SUMARIZACIA_USTANOVENI_Zakona_o_sporte_z_roku_2016_suvysiacich_s_informacnym_systemom_sportu. Pozri i diskusie o tzv. športových poukazoch a financovaní športu a vzorci pre výpočet PUŠ.

⁸⁰ „Vláda vytvorí prostredie, v ktorom bude šport vnímaný ako významná spoločenská činnosť, ktorá zvyšuje kvalitu života každého obyvateľa Slovenskej republiky. Vláda podporí šport na Slovensku tým,

Jeho predzvestou bolo, keď najprv SOŠV dostal pridelené finančné prostriedky vo výške tri milióny euro na základe materiálu zverejneného v rámci MPK pod číslom LP/2019/390 (Výstavba, modernizácia a rekonštrukcia športovej infraštruktúry národného významu v rokoch 2019 – 2021).

Vyššie uvedeným materiálom LP/2019/616 Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu navrhoval, aby uvedené procesy vrátane stanovenia kritérií, výberu podporených projektov, podpisu zmlúv, kontroly financovania a pod. nezabezpečoval priamo ústredný orgán štátnej správy – MŠVVaŠ, ale táto úloha mala byť presunutá ani nie na samotným SOŠV presadzovaný novovznikajúci Fond na podporu športu, ale priamo na SOŠV. Jedným z prostých vysvetlení je, že autorom elektronického dokumentu „*vlastný materiál*“, predloženého do MPK Úradom podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu, je podľa vlastností tohto dokumentu⁸¹ pán Gábor Asványi, ktorý je výkonným riaditeľom SOŠV⁸² a malo ísť o 70 miliónov euro na rozdeľovanie pre SOŠV na roky 2020 a 2021. Po neodstránených zásadných pripomienkach MF SR, GP SR i občianskej spoločnosti bol do MPK MŠVVaŠ SR daný tesne pred Vianocami na necelé 3 dni do 17.12.2019 materiál (LP/2019/891), obsahovo de facto identicky s pôvodným materiálom, v ktorom boli iba zmenené niektoré dôležité údaje. Pôvodných 70 miliónov euro, roky 2020 – 2021 a tok z Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu na SOŠV sa zmenil po novom na 60 miliónov euro na roky 2020 – 2022, pričom tok financií má ísť z MŠVVaŠ na Fond na podporu športu, ktorý má definitívne rozhodovať. Vláda SR materiál následne schválila dňa 18.12.2019 uznesením č. 625/2019.

že: ...zriadi verejnoprávny Fond na podporu športu (podľa vzoru Fondu na podporu umenia) ako nástroj na centralizáciu zdrojov a kontrolu financovania športu na centrálnej úrovni (rezortné strediská, národné športové projekty vlády/ministerstva školstva, dotácie ministerstiev/vlády určené na športovú činnosť, príspevky na športový poukaz, stredné športové školy, odvody z lotérií a podobne).“

⁸¹ Nebolo by to vonkoncom prvý raz v SR, porovnaj napr. s VALČEK, A. *Vládny materiál o SPP má v záhlaví značku J&T*. [online], 17.9.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: <https://ekonomika.sme.sk/c/6931081/vladny-material-o-spp-ma-v-zahlavi-znacku-jt.html>.

⁸² Zásadné pripomienky MF SR i GP SR pozri i v článku UČENÁ PRÁVNICKÁ SPOLOČNOSŤ. *Zásadná pripomienka UčPS k Návrhu na uvoľnenie finančných prostriedkov na rozvoj regionálnej športovej infraštruktúry v Slovenskej republike*. [online], 17.9.2019 [citované 30.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Zasadna_pripomienka_UcPS_k_Navrhu_na_uvolnenie_financnych_prostriedkov_na_rozvoj_regionalnej_sportovej_infrastruktury_v_Slovenskej_republike

Ak má demokracia v našom športe svoje dobové nedostatky, prekonávajme tie, neprekonávajme samotnú demokraciu

Právna regulácia vždy značí i politizáciu jej objektu. Miera jej podrobnosti a spôsob jej zrodu určuje i mieru politizácie príslušných spoločenských vzťahov a udržateľnosť ich regulácie celospoločenskou zhodou. **Rok 2019 bol v tejto súvislosti asi negatívnym vrcholom v histórii športu v samostatnej SR aj preto, že v jeho skutočne decíznych pozíciách je v súčasnosti až priveľa bezškrupulózných podnikateľov a už výrazne menej športových pedagógov. Slovenskému športu v súčasnosti môže tiež pomôcť i vyššia účasť žien na jeho vrcholovej správe a riadení.** Ženy so vzdelaním, odbornosťou, integritou, no i ľudskou skúsenosťou, ako napr. matky, môžu byť väčšou zárukou, že pohybové aktivity nielen detí a mládeže, ale i seniorov, nebudú prioritou iba na papieri rečníckych prejavov, ale i pri skutočnom rozhodovaní o veľkých verejných investíciách do športu aj pre neodvratné starnutie obyvateľstva SR, ktoré do 30 rokov má mať štruktúru dnešného obyvateľstva Japonska.

Črtou biznisu je súboj, eliminácia a často až „úplné vyhladenie“ obchodného konkurenta na trhu jeho zánikom, to však pre šport, a ani ten profesionálny, vôbec neplatí. Črtou športu je totiž spolčovanie sa individualít. Cieľom preto nie je eliminácia či „úplné vyhladenie“ svojho súpera, či už športovca a/alebo športovej organizácie, ktorý je však často zároveň i obchodným konkurentom na trhu v spoločnej profesionálnej súťaži. Komerčnú hodnotu profesionálnej súťaže v športe totiž určuje nie jej najlepší, ale najslabší účastník vrátane ich počtu. Spoločným cieľom je neistota športového výsledku budiaci záujem divákov, sponzorov, médií.

SOŠV a jeho prezident Anton Siekel osobne, i štátny tajomník MŠVVaŠ SR zodpovedný iba za oblasť športu, Jozef Gönci, sa od roku 2019 stali verejnými kritikmi zákona o športe,⁸³ no už nie jeho noviel zo záverov roku 2016 (354/2016 z 29.11.2016), 2017 (335/2017 z 30.11.2017), najmä vrátane zákona

⁸³ Pre kritické názory pozri ŠIMO, M. Veľký zákon a malé pomery. „Sľuby sú jedna vec a realita druhá, a kým nie je dohodnuté všetko, nie je dohodnuté nič“ In: *Magazín Slovenského olympijského a športového výboru*, 2018, č. 2, s. 17-21 [online], 10.12.2018 [citované 20.4.2019] Dostupné na internete: [https://sport.aktuality.sk/c/389392/priama-rec-antona-siekela-kde-doslo-pri-tvorbe-zakona-o-sporte-k-chybe/](https://www.olympic.sk/clanok/v-magazine-olympicsk-jesenzima-2018-vysla-aj-analyza-genez-y-vztahu-medzi-slovenskym-sportom-alebo-SIEKEL, A. Priama reč Antona Siekela: Kde došlo pri tvorbe zákona o športe k chybe? In: <i>Denník Šport</i>, 23.3.2019, s. 2 [online], 23.3.2019 [citované 20.4.2019] Dostupné na internete: <a href=) alebo podcast SOŠV s názvom *Na rovinu s prezidentom SOŠV o 10 fauloch zákona o športe* [online], 28.3.2019 [citované 20.4.2019] Dostupné na internete: https://www.olympic.sk/clanok/na-rovinu-s-prezidentom-sosv-o-10-fauloch-zakona-o-sporte_

č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (bol tiež okrem iného novelou ZoŠ). Všetky verejne podporili. Stalo sa tak opakovanne pri súčasnej absencii verejného predstavenia veľmi konkrétnych alternatív voči existujúcemu ZoŠ a ich následnému podrobeniu (pred) MPK i verejnej diskusii, čo platí i pre všetky veľké investičné projekty štátu v športe v rokoch 2017 až 2019. Mlčanie a/alebo dokonca priama podpora hore uvedených pri prijímaní legislatívy znižujúcej sociálno-právnu ochranu profesionálnych športovcov v decembri 2019 pri výkone závislej práce v športe (prijatej napokon ako 6/2020 Z. z.) je takisto smutným faktom, horším je už iba dokonca jej verejné podporenie SZLH a ďalšími.⁸⁴ Rovnako ani SOŠV a jeho prezident Anton Siekel osobne, ani štátny tajomník MŠVVaŠ SR zodpovedný iba za oblasť športu doteraz nevyjadrili jednoznačný postoj⁸⁵ pri téme NFŠ. Kolaudácia NFŠ prebehla v decembri 2019. Bola jednou z odkladacích podmienok v rokoch 2016 – 2019 pre štát nevýhodne dodatkami zmenenej zmluve o budúcej zmluve, ktorú s MŠVVaŠ SR uzatvoril investor NFŠ. Z „*ak štát bude chcieť, investor musí predať*“ sa právny režim dohľadateľný cez dodatky zmlúv v CRZ zjednodušene zmenil na „*štát NFŠ musí odkúpiť, ak o to majiteľ štadióna požiada*“. Suma najviac za 75,2 milióna eur zároveň nemusí byť konečná, lebo dodávateľ hrubej stavby NFŠ podľa medializovaných informácií žiada za práce na NFŠ príplatok približne ešte asi 30 miliónov eur. Prípadné zvyšovanie ceny nad zmluvu so štátom bude musieť schváliť vláda SR. **Akokoľvek to napokon už bude, prípadná kúpa NFŠ štátom by bola najväčšou verejnou investíciou do športu v histórii SR po roku 1993.⁸⁶ Rovnako ňou mohol byť i presun rozhodovania o 70 miliónoch euro zo štátu ani nie na tieto účely zriaďovaný Fond na podporu športu,⁸⁷ ale priamo na**

⁸⁴ Pozri menoslov signatárov verejnej výzvy pred prijatím tejto novely ZOŠ v SEPEŠI, P. A KOL. *Nech v utorok dopadne hlasovanie o Tittel-Jančulovej novele zákona o športe akokoľvek ...* [online], 1.12.2019 [citované 1.12.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Nech_v_utorok_dopadne_hlasovanie_o_Tittel_Janculovej_novele_zakona_o_sporte_akokolvek

⁸⁵ Pozri diskusiu organizovanú Denníkom N a jeho partnerom SOŠV a vedenú redaktorom Denníka N Michalom Červeným za účasti Ivana Kmotríka z futbalového ŠK Slovan Bratislava, Antona Siekela z SOŠV a Jozefa Antošíka z futbalového MŠK Žilina z 23.4.2019 a dostupnú na webe na účte Denníka N na sociálnej sieti Facebook na tému „*Ako ďalej so štadiónmi*“.

⁸⁶ Pred pár mesiacmi ľadový hokej skoro vyrovnal projekt z oblasti cyklistiky pre jej NŠZ na vybudovanie Národného cyklistického centra v sume 29 miliónov euro. Pozri materiál „*Návrh na uvoľnenie finančných prostriedkov na zámer vybudovania Národného cyklistického centra*“ (UV-9482/2019) a s ním súvisiace uznesenie vlády SR č.141/2019 z 27.3.2019.

⁸⁷ Vláda SR v zmysle § 25 ods. 1 zákona č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu a o zmene a doplnení niektorých zákonov („*Vláda vymenuje členov správnej rady najneskôr do 30. novembra 2019.*“) ani na svojom zasadnutí 4. decembra 2019 za členov jeho správnej rady uznesením nevyvolala, lebo bod bol z plánovaného programu napokon vypustený (materiál UV-29007/2019). Napokon boli za členov Správnej rady Fondu na podporu športu vymenovaní 11.12.2019 uzne-

SOŠV (materiál LP/2019/616), čo sa napokon po kritike nestalo a znížená suma 60 miliónov má byť predseda len v decíznej sfére Fondu. Dlhodobé ignorovanie diskusie s vecnými kritikmi už len z radov tretieho sektora a občianskej spoločnosti, keďže v športovom hnutí skoro žiadni (už) nie sú, najlepším dôkazom toho je absencia ich verejných a i publikovaných hlasov v rokoch 2016 – 2019, na všetkých týchto hore uvedených faktoch nič nezmení. Súvisiaca rečnícka otázka v súvislosti s činnosťou štátu, MŠVVaŠ SR i SOŠV v športe potom už veľmi varovne na prelome rokov 2019 a 2020 v SR znie, či podporovalo obdobie od roku 2016 do konca roka 2019 v oblasti športu u nás rozvoj demokracie, slobody a polemickú diskusie, alebo naopak podporovali sa prvky autoritárstva, ktoré najprv začína ako padajúci súmrak, no končí sa ako čierno-čierna tma? Tomáš Garrigue Masaryk mal v tejto súvislosti vysloviť kedysi nadčasovú myšlienku, ktorá platí i pre slovenský šport na záver roka 2019: „Ak má naša demokracia nedostatky, musíme prekonávať tie nedostatky, ale nie prekonávať demokraciu.“ Podstatou demokracie i v športe je totiž uznanie práva na existenciu názorového oponenta, nie jeho eliminácia. Demokracia je veľmi únavná a pomalá, najmä ak máte počúvať, čítať a dokonca nebudaj propagovať i svojich oponentov, s ktorými možno i vecne nesúhlasíte.⁸⁸ Ako dobré to však je pre zážitok z hľadania pravdy i v športe, vystihujú slová profesora Patočku – *História nie je pohľad, ale zodpovednosť?*

Hlavná otázka, ktorá pre zjednodušenie pre každého človeka zo slovenského športu veľmi zrozumiteľne vo vzťahu nielen k úlohe štátu, práva, SOŠV, ale i SFZ a/alebo SZLH či vôbec pánov nielen prsteňov, ale i športových funkcionárov z hokeja či z futbalu atď.⁸⁹ pri tvorbe budúcnosti športu v SR

sením vlády SR č. 611/2019 Jozef Gönci z pozície štátneho tajomníka MŠVVaŠ SR zodpovedného za šport ako jej predseda, Jaroslav Rybánsky ako jej podpredseda a Martin Kohút, Ján Riapoš, Anastasia Kuzminová, Richard Galovič, Daniel Líška, Jozef Krnáč, Anton Danko, Jozef Turčány a Mária Berdisová ako jej členovia. Hoci členovia Dozornej rady boli vymenovaní už 22.11.2019, MŠVVaŠ SR ani Fond ich identity aktívne nezverejnili a boli zverejnené až vďaka infožiadosti skoro 2 mesiace po ich zvolení. Sú nimi Iveta Lednická, Alena Kánová, Richard Horský, Anna Orthová, Jaromír Šmátrala. Porovnaj s MŠVVaŠ SR: Fond na podporu športu začal svoju činnosť. [online] 18.12.2019 [citované 22.11.2019] Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/fond-na-podporu-sportu-zacal-svoju-cinnost-a-UČPS-TÍM>. Ministerstvo and Fond doteraz aktívne nezverejnili členov Dozornej rady Fondu na podporu športu, robíme tak až vďaka infožiadosti my. [online] 20.1.2020 [citované 20.1.2020] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/MINISTERSTVO_ANI_FOND_DOTERAZ_AKTIVNE_NEZVEREJNILI_CLENOV_DOZORNEJ_RADY_FONDU_NA_PODPORU_SPORTU__ROBIME_TAK_AZ_VDACA_INFOZIADOSTI_MY

⁸⁸ SEPEŠI, P. A KOL. *Reakcia na článok Mariána Šima zverejnený v médiách SOV v decembri 2018.* [online], 18.1.2019 [citované 20.4.2019] Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/REAKCIA_na_clanok_Mariana_Sima_zverejneny_v_mediach_SOV_v_decembri_2018

⁸⁹ Porovnaj s už legendárnymi dielami britského investigatívneho novinára Andrewa Jennigsa o MOV, resp. FIFA: *The Lords of the Rings: Power, Money and Drugs in the Modern Olympics*

v decembri 2019, má znieť, je potom asi táto: „*Ak by vám išlo o veľa, naozaj o veľa, a mohli by ste si vybrať, zverili by ste rozhodnutie o autonómii⁹⁰ slovenského športu pravidlám uvedeným v (právných) predpisoch a ich dodržiavaníu a vynucovaníu alebo iba bez nich tvoreným rozhodnutiam športových odborníkov z SOŠV a/alebo SFZ a/alebo SZEK atď.? Dôverujete tomu, že títo športoví odborníci budú (môcť) rozhodovať bez existujúcich konfliktov záujmov podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, no zároveň predvídateľne a nepozerať sa na nič iné ako nie IBA NA SVOJ ICH NAJLEPŠÍ ZÁUJEM, ANI NIE IBA NAJLEPŠÍ ZÁUJEM KAŽDÉHO Z 69 NŠZ NARAZ SÚČASNE, ale NAJMÄ NA OPRÁVNENÉ ZÁUJMY V OBLASTI ŠPORTU VIAC AKO 5 MILIÓNOV OBČANOV SR, KTORÝCH DRVIVÁ VÄČŠINA NIE JE ZDRUŽENÁ V NŠZ?“*

Šport je totiž dôležitý spoločenský fenomén, ktorého význam možno sledovať na viacerých úrovniach každodenného života. Ak bol šport kedysi vnímaný ako bezstarostná hra spojená najmä s radosťou, pohybom a súťažím, tak v rámci historického vývoja sa stal postupne neoddeliteľnou súčasťou zdravého životného štýlu, spolkových aktivít tretieho sektora i občianskej spoločnosti a v neposlednom rade aj dôležitou súčasťou globálneho zábavného priemyslu. Okrem pozitívneho vplyvu na zdravie aktívneho jedinca, medzi neodmysliteľné prínosy športu patria taktiež sociálne a psychologické efekty, ako sú spoločenská integrácia bez ohľadu na vek, pohlavie či národnosť, disciplína a solidarita. Šport umožňuje aktívne zapojenie jedinca do spoločnosti, budovanie komunity a ponúka nové inšpiratívne vzory. Štúdie z rôznych zahraničných kontextov⁹¹ poukazujú tiež na významné prepojenie športu a občianskej participácie. Šport rovnako plní výchovnú funkciu u detí a mládeže a vedie k princípom, ako sú čestnosť, tolerancia, fair play, spolupatričnosť a spolupráca. Všetky tieto hodnoty športu majú svoju opodstatnenosť a obohacujú osobnosť človeka. **Vnímanie športu len ako fyzickej aktivity organizovanej v SR pod iba NŠZ je nedostatočné. Zmyslom športu má byť umožniť žiť čo najšťastnejší a najzdravší život čo najväčšej časti populácie SR, i tej nezdrúženej(!) v NŠZ, vďaka pravidelnému vykonávaniu pohybo-**

z 1992 či jej inovované vydanie z 1996, *The Great Olympic Swindle* z 2000, dielo *FOUL! The Secret World of FIFA: Bribes, Vote-Rigging and Ticket Scandals* z 2006 či dielo *Omertà: Sepp Blatter's FIFA Organised Crime Family* z 2014 a dielo *The Dirty Game: Uncovering the Scandal at FIFA* z 2015.

⁹⁰ Autonómia športu je už dávno vnímaná nie ako samozrejma a nedotknuteľná, ale iba ako podmienená. Pozri viac napr. v WEATHERILL, Stephen. *Principles and Practise in EU Sports Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

⁹¹ Pozri viac napr. v Hallman, K. & Petry, K. (Eds.) *Comparative Sport Development: Systems, Participation and Public Policy*. New York: Springer-Verlag, 2013.

vej aktivity, ktorú si dobrovoľne zvolí (od aikida po zumbu) a/alebo získať vnútornú motiváciu pre svoj život vďaka športovému predstaveniu iných osôb na najvyššej úrovni.

Veľmi aktuálna dizertácia⁹² sociologičky športu Zuzany Botikovej z roku 2019 vo všetkých uvedených súvislostiach analyzuje SR ako prípad „malej“ postkomunistickej stredoeurópskej krajiny, ktorá sa pokúša dohodnúť na koncepte športového úspechu a dôležitosti jeho pridanej sociálnej, politickej a ekonomickej hodnoty. Jej zistenia poukazujú na sociologicky zaujímavý konflikt, keď sa v rámci rokovaní o lepšom riadení športu diskutuje o predstavách o národných a občianskych záujmoch krajiny. Zo záverov preto vyplýva konceptualizácia športu ako dôležitej platformy, ktorá umožňuje rozhovory nielen o lepšie spravovanom športe, ale aj lepšie spravovanej spoločnosti.

Preto treba veľmi dôsledne rozlišovať medzi združeniami (i v športe) nie podľa (samo)deklarovanými verejnoprospešne a neziskovo znejúcimi hlavnými činnosťami v ich stanovách, ale následne i v realite vykonávanými konkrétnymi činnosťami vrátane ich zmyslu a účelu, no najmä prejavov, pretože: *„...ak dochádza k prejavom, ktorých výsledkom je zneužívanie práva, takéto prejavy by v individuálnych prejavoch nemali byť štátnymi orgánmi tolerované. A ak dochádza k prejavom, ktoré deštruujú vieru v hodnotu, v ktorú niekto verí, je potrebné sa v rámci každého možnosti voči týmto prejavom vymedziť.“*⁹³

Príbeh športu v SR po roku 1989, vrátane príbehu ZoŠ a jeho noviel, je v kontexte tohto citátu iba súčasťou širšieho zápasu o demokraciu, právny štát a princípy dobrej správy (i v športe) v SR.

Ladislav Krížan

Katedra teórie práva a sociálnych vied

Ústav telesnej kultúry, Univerzita Komenského v Bratislave

Šafárikovo nám. 6

P. O. Box 313 810 00 Bratislava 1

Slovenská republika Európska únia | European Union

ladislav.krizan@flaw.uniba.sk | www.flaw.uniba.sk

⁹² BOTIKOVÁ, Z. *'In search of a national sport?': Analysing the creation of Slovakia's new sports policy.* Brno: Fakulta sociálnych štúdií MUNI v Brne, Disertačná práca, 2019.

⁹³ Porovnaj napr. s komentárom VOZÁR, I. *Keď jednotlivec tyranizuje väčšinu (názor).* [online] 16.10.2017 [citované 30.11.2019] Dostupné na internete: <https://www.aktuality.sk/clanok/529103/tyrania-jednotlivca/>

ÚSTAVNÉ PRINCÍPY ZDRUŽOVACIEHO PRÁVA A VÝZNAM PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF FREEDOM OF ASSOCIATION AND RELEVANCE OF PARTICIPATION OF THE PUBLIC

doc. JUDr. Jana Vallová, PhD.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
Externý doktorand Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy

Abstrakt: Príspevok sa venuje slobode združovania a ústavným princípom združovacieho práva – princípu dobrovoľnosti, princípu záujmovosti a princípu oddelenosti od štátu s poukázaním na právnu úpravu účinnú od 1. januára 2019 a význam participácie pri tvorbe verejných politík.

Kľúčové slova: Sloboda združovania. Princíp dobrovoľnosti. Princíp záujmovosti. Princíp oddelenosti od štátu. Participácia. Mimovládne neziskové organizácie.

Abstract: The Article deals with the freedom of association and constitution principles of right to association – principle of voluntariness, principle of interest and principle of separation from State with focus on legislation in force since January 1st 2019 and importance of participation in creation of public policies.

Key words: Freedom of association, principle of voluntariness, principle of interest, principle of separation from State, participation, NGO.

Občania majú právo slobodne sa združovať. Sloboda združovania v súčasnosti zahŕňa združovanie v spolkoch a združeniach, združovanie v politických stranách a politických hnutiach, v odborových organizáciách i organizáciách zamestnávateľov. Sloboda združovania sa však interpretuje aj v spojitosti so slobodou združovania v cirkvách a náboženských spoločnostiach.

Pojem združovanie je široký. Z hľadiska usporiadania štátu a z hľadiska práva v množine združovaní možno vyznačiť veľa podmnožín. Ľudia sa združujú kvôli spoločným cieľom odjakživa. Človek je tvor spoločenský a je vždy súčasťou skupiny – skupín. Možno hovoriť o rodine, rode, národe, štáte, ale aj o skupinách vytvorených ľuďmi pre rôzne účely – kvôli zisku, obrane, vzájomnej podpore, prejaveniu svojho politického zmýšľania, náboženského presvedčenia, s cieľom pestovať spoločné záľuby a iné. Skupiny rôzneho druhu sú od najstarších čias súčasťou ľudskej existencie.¹

¹ GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: Nakladateľství C. H. Beck, s. r. o., organizačná zložka, 2013, 2019, s. 7.

„Nevyhnutným dôsledkom slobody viery, svedomia a svetonázorového presvedčenia je sloboda prejavu. (...) A od slobody prejavu vedie priama cesta k slobode spolčovania, slobode vytvárania politických strán a občianskych združení, k formovaniu systému reprezentatívnej demokracie, zahrňujúcej všeobecné volebné právo, ako aj právo zastávať verejné funkcie.“²

Sloboda združovania je upravená v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky, tretí oddiel – politické práva (čl. 26 – 32), spolu so slobodou prejavu, petičným právom, zhromažďovacím právom, právom účasti občana na správe vecí verejných, pričom zákonná úprava politických práv a slobôd a ich výklad musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. K politickým právam patrí napokon právo občana na odpor.

Štvrtý oddiel tejto hlavy – práva národnostných menšín a etnických skupín – výslovne uvádza právo občanov tvoriacich v Slovenskej republike národnostné menšiny alebo etnické skupiny združovať sa v národnostných združeniach (čl. 34 ods. 1).

Združovanie v odborových organizáciách je v Ústave Slovenskej republiky garantované tiež v čl. 37 v rámci oddielu – hospodárske, sociálne a kultúrne práva.³

„Sloboda združovania prispieva k vytváraniu zdravej občianskej spoločnosti, pôsobí na ochranu politických, náboženských, kultúrnych a iných menšín, ktorým združovanie pomáha rozvíjať svoju identitu.“⁴

„Sloboda združovania je úzko spojená so slobodou názoru a prejavu, lebo ide o možnosť spoločne zdieľať spoločné myšlienky a presvedčenia; Pojem združenie má svoj autonómny dosah, lebo kvalifikácia vo vnútroštátnom práve je relatívnou hodnotou a predstavuje východiskový bod.“⁵

² HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecnej štátovedy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 131.

³ Čl. 37 Ústavy SR: (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 zvyhodňovať 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.

⁴ Sidiropoulos a ostatní v. Grécko z 10. 7. 1998, sťažnosť č. 26695/95. In: GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: Nakladateľství C. H. Beck, s. r. o., organizačná zložka, 2013, 2019, s. 31.

⁵ Chassagnou a ostatní v. Francúzsko, sťažnosť č. 25088/94, 28331/95, 28443/95, 29. 4. 1999. In: GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: Nakladateľství C. H. Beck, s. r. o., organizačná zložka, 2013, 2019, s. 31.

Na realizáciu združovacieho práva sa viažu určité spoločné charakteristiky, resp. princípy realizácie. Medzi ústavné princípy združovacieho práva patria najmä tri základné:

- princíp dobrovoľnosti,
- princíp záujmovosti (spoločného cieľa),
- princíp oddelenosti od štátu.

1. Princíp dobrovoľnosti

Princíp dobrovoľnosti znamená slobodné rozhodnutie využiť právo na združovanie, či už vo svoj prospech, alebo na prospech členov združenia („súkromnoprospesne inštitúcie“), alebo na prospech verejných záujmov („verejnoprospesne inštitúcie“). Slobodné rozhodnutie patrí k podmienke sine qua non princípu dobrovoľnosti a len druhotnou (javovou) stránkou tohto princípu je forma realizácie práva na združovanie, to nie je dôležité, či príslušná inštitúcia vznikla na základe zákona, individuálneho rozhodnutia štátneho orgánu alebo občianskoprávnym úkonom (zmluvou, zhromaždením majetku). Princíp dobrovoľnosti je však modifikovaný v závislosti od toho, či ide o inštitúciu:

- verejnoprávnou alebo
- súkromnoprávnou.⁶

Rozlišovanie medzi verejnoprávnym a súkromnoprávnym charakterom určitej inštitúcie je dôležité najmä z hľadiska tzv. negatívneho práva na združovanie. Toto právo možno označiť aj ako právo na nezdzružovanie. Právo na nezdzružovanie nie je výslovne obsiahnuté ani v slovenskej ústavnej úprave, ani v čl. 11 Európskeho dohovoru.⁷

⁶ Kým v prípade súkromnoprávnej inštitúcie je akýkoľvek prvok núteného členstva vylúčený, tak v prípade verejnoprávnych inštitúcií môže byť tento prvok prítomný, a preto sa na verejnoprávne inštitúcie nevzťahuje ústavná ochrana práva na združovanie. Ako konštatoval Európsky súd pre ľudské práva (ďalej „súd“) v prípade Chassagnou a ostatní c. Francúzsko (rozhodnutie z 29. apríla 1999, týkajúce sa sťažností 25088/94, 28331/95 a 28443/95), otázka, či je nejaká inštitúcia súkromnoprávnej povahy alebo verejnoprávnej povahy, nie je z hľadiska Európskeho dohovoru posudzovaná vnútroštátnym právom. Inými slovami, aj keď by slovenský zákonodarca označil nejakú inštitúciu za verejnoprávnou, nevyňal by ju tým spod ochrany čl. 11 Európskeho dohovoru, a naopak inštitúcia ním označená za súkromnoprávnou nemusela by automaticky profitovať z práva na združovanie. Tieto pojmy majú teda autonómny obsah a ich kvalifikácia vo vnútroštátnom práve má iba relatívnu hodnotu a predstavuje len východiskový bod (podobne pozri aj rozhodnutie vo veci Artico c. Taliansko, 1980; Zjednotená komunistická strana Turecka c. Turecko, 1998).

⁷ V prípade Young, James a Webster c. Spojené kráľovstvo (1981) však konštatoval, že obsah ľudských práv je živý a dynamicky sa vyvíjajúci, a ak aj tvorcovia Európskeho dohovoru

Z hľadiska európskej judikatúry pri určovaní, či ide alebo nejde o verejnoprávny záujem a potom o verejnoprávnu inštitúciu, boli stanovené nasledujúce kritériá:

- autonómnosť,
- obsah činnosti,
- štatút vychádzajúci buď z verejného práva, alebo súkromného práva,
- stupeň a rozsah kontroly vykonávanej štátom,
- sledovaný záujem (cieľ) z celospoločenského, resp. kolektívneho hľadiska.

2. Princíp záujmovosti

Princíp záujmovosti alebo spoločného cieľa je veľmi úzko spojený s princípom dobrovoľnosti. Verejnoprávny charakter, ktorý je predmetom spoločného záujmu, je jedným z kritérií vymedzujúcich určitú inštitúciu ako objekt ochrany práva na združovanie. V týchto prípadoch môže práve charakter spoločného cieľa predmetnej inštitúcie (komory, združenia a pod.) oprávňovať na donútenie jednotlivca, aby sa stal jej členom a táto inštitúcia nie je potom chápaná ako „združenie“ v zmysle článku 11 Európskeho dohovoru. Na tomto konštatovaní nič nemení ani tzv. súkromnoprávna povaha založenia tohto združenia, a naopak ak je združenie založené na základe zákona, môže byť predmetom ochrany podľa článku 11 Európskeho dohovoru.

Na uplatňovanie práva na združovanie je okrem charakteru spoločného cieľa dôležité aj to, v akých podmienkach sa tento cieľ dosahuje a najmä aká je ingerencia štátu do výkonu tohto práva. Pritom aj typicky súkromnoprospešný charakter uplatňovaného záujmu nemusí postačovať na to, aby inštitúcia založená na jeho plnenie bola chránená právom na združovanie.

priamo zakotvili právo na nezdružovanie, neskorší vývoj opodstatnil konštituovanie tohto práva. Súd v tomto prípade konkrétne vyhlásil, že sťažovatelia nemôžu byť donucovaní vstupovať do odborovej organizácie, aby si tým zachovali pracovný pomer. Naopak pod právo na nezdružovanie nepatrí nútené členstvo v organizáciách, ktoré plnia verejnoprávne ciele. Ak niekto chce vykonávať určitú profesiu alebo nejakú činnosť a tá je vykonávaná vo verejnoprávnom záujme, musí vstúpiť do inštitúcie zriadenej na tento účel, pričom nezáleží, či táto inštitúcia bola zriadená zákonom (prípady *Le Compte, Van Leuven a De Meyere* c. Belgicko, 1981), alebo zmluvou (prípady *Sigurjonsson* c. Island, 1993). V našom právnom poriadku ide najmä o výkon určitých profesií, ktorý je podmienený členstvom v stavovskej komore. Vyše tridsať zákonov už upravuje rôzne komory a rôzne profesie sa tak začleňujú do verejnoprávnej sféry, ktorá nie je chránená právom na združovanie. V mnohých prípadoch je takáto zákonná úprava z hľadiska článku 11 Európskeho dohovoru možno diskutabilná (napríklad učiteľia autoškôl, kominári), nehovoriac už o záujme ďalších profesií zriadiť „svoje“ komory.

Spoločný cieľ združenia musí byť dovolený a súkromnoprávny. Dovoľnosť cieľa bola rovnako súčasťou nielen našej historickej právnej úpravy. Na jednej strane sa definovalo, na ktoré združovanie sa rakúsky spolkový zákon nevzťahuje (napr. združovanie v cirkvách, bankových a poisťovacích ústavoch či sporiteľniach, ktoré podliehali osobitnej právnej úprave). Na druhej strane sa definovali činnosti a ciele, ktoré sa považovali za nedovolené, keď nebolo možné pripustiť existenciu daného subjektu. Dovoľnosť je aj v súčasnej slovenskej úprave definovaná negatívne, teda vymedzením nedovolených združení, nedovolených cieľov a nedovolených činností. Zásada všetko, čo nie je zakázané, je dovolené, je zásadou súkromného práva. No v mnohom platí aj pre subjekty súkromného práva operujúce vo verejnoprávnom priestore právneho štátu – napokon je to definičným znakom právneho štátu: občan môže všetko, okrem toho, čo mu zákon zakazuje, čiže jeho priestorom je *secundum et intra legem* a tiež *praeter legem*. Orgán štátu môže v právnom štáte konať výlučne iba *secundum et intra legem*. Priestor *contra legem* je skrátka nedovoleným priestorom pre všetkých. Otázkou je, ako je právnou úpravou „nedovoľnosť“ vymedzená a ako ju orgány aplikácie práva aplikujú.⁸

Podľa platnej právnej úpravy zavedenej zákonom č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií“) sa do registra zapisuje cieľ činnosti občianskeho združenia a všeobecne prospešný účel, ak je cieľom alebo predmetom činnosti zapisovanej osoby tvorba, podpora, ochrana a rozvoj:

- kultúrnych a duchovných hodnôt,
- životného prostredia,
- ľudských práv,
- zdravia,
- sociálnych služieb a sociálnej pomoci,
- vzdelávania,
- vedy, výskumu a vývoja,
- telovýchovy,
- dobrovoľníctva,
- rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci.

Na návrh zapisovanej mimovládnej neziskovej organizácie sa do registra zapisujú aj jeden alebo viacero všeobecne prospešných účelov, ktoré sú cieľom alebo predmetom jej činnosti. Sleduje sa tým po prvýkrát možnosť získať

⁸ SVÁK, J. Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). In: GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: Nakladateľstvá C. H. Beck, s. r. o., organizačná zložka, 2013, 2019, s. 29.

prehľad o účele použitia financií z podielu zaplatenej dane („asignácia“ v zákone o dani z príjmov).⁹

3. Princíp oddelenosti od štátu

Princíp oddelenosti od štátu znamená, že organizácie patriace pod ochranu práva na zhromažďovanie:

- nemôžu vykonávať funkcie štátnych orgánov a ani tieto orgány nahradzovať,
- nesmú riadiť štátne orgány a ani ukladať povinnosti osobám, ktoré nie sú ich členmi,
- nemôžu byť diskriminované v prístupe k verejným financiám, ale na tie nemôžu byť priamo napojené,
- majú právo, aby štát nezasahoval do ich činnosti.

Zákaz vykonávania funkcií štátnych orgánov je absolútny, avšak v niektorých oblastiach štátnej správy sa prenáša výkon niektorých činností na subjekty zo súkromného sektora (napr. pri poskytovaní sociálnych služieb – neverejných poskytovateľa).

⁹ Z dôvodovej správy k zákonu o registri mimovládnych neziskových organizácií: Tento výpočet predstavuje navrhované základné členenie všeobecne prospešných účelov, pričom v záujme jednotnej a prehľadnej klasifikácie boli do tohto základného členenia subsumované aj podskupiny všeobecne prospešných účelov. Napríklad v rámci účelu „podpora, ochrana alebo rozvoj ľudských práv“, treba ľudské práva vnímať širšie ako len základné ľudské práva a slobody, teda nie iba ako občianske a politické práva, ale aj ako hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Do skupiny občianskych a politických práv patrí napríklad právo na život, právo na slobodu združovania a zhromažďovania, právo na slobodu vierovyznania, právo na súkromie, občianska participácia. Do skupiny ľudských práv treba zaradiť aj práva upravené v špecializovaných dohovoroch napr. o odstraňovaní všetkých foriem rasovej diskriminácie a inej diskriminácie, práva obetí trestných činov a práva upravené v dohovoroch na ochranu niektorých skupín osôb, napr. osôb so zdravotným znevýhodnením, práva dieťaťa. Do skupiny hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv patrí najmä právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, právo sa slobodne združovať s inými na ochranu svojich sociálnych záujmov, právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. Do popredia sa dostáva čoraz viac aj ochrana spotrebiteľských práv. V rámci účelu „podpora a ochrana zdravia“ tak môže ísť napr. o poskytovanie zdravotnej starostlivosti, pomoc pacientom, preventívne a osvetové aktivity týkajúce sa ochrany zdravia. Aktuálne treba vnímať, že súčasťou podpory, ochrany a rozvoja kultúrnych a duchovných hodnôt je aj kreatívny priemysel a urbanistický rozvoj. Vzhľadom na rôznorodosť realizovaných aktivít mimovládnych neziskových organizácií nebude registrový orgán posudzovať činnosť jednotlivých zapísaných organizácií, ale do registra uvedie tie účely, ktoré si organizácia navrhne sama, a ktoré sú cieľom alebo predmetom jej činnosti.

Ďalším smerom je aj rozvoj tzv. tretej generácie ľudských práv, ktoré vo vzťahu štát – spoločnosť prináša nové prvky participácie občanov pri výkone štátnej správy.

Proces zavádzania participácie do praxe verejnej správy je postupný – evolučný proces, ktorý je postavený na vzájomnom učení, vyhodnocovaní a priebežnom zapracovávaní dobrých/zlých skúseností z praxe. Kľúčom na reálnu zmenu je postupné a ciele budovanie kapacít nielen v prostredí verejnej správy, ale aj v občianskej spoločnosti. Očakávať „zázraky“ a myslieť si, že sme na strane subjektov verejnej správy a mimovládnych neziskových organizácií pripravení spoločne pracovať v prospech budúcnosti s využitím participatívnych procesov bez systémovej podpory je krátkozraké. Stále chýbajú informácie o prínosoch, možnostiach a nástrojoch participácie.

Význam a vplyv participácie kontinuálne rastie, kvalitná participácia sa stáva kľúčovou pracovnou metódou – počnúc globálnymi rozvojovými stratégiami cez medzinárodné iniciatívy, iniciatívy Európskej únie až po aplikačnú prax vo väčšine členských štátov Európskej únie.

Zákaz ukladania povinnosti osobám, ktoré nie sú členmi konkrétnych mimovládnych neziskových organizácií je tiež absolútny. Akékoľvek vzťahy medzi mimovládnyimi neziskovými organizáciami, či už navzájom, alebo vo vzťahu k tretím osobám, musia byť založené na súkromnoprávných vzťahoch.

Mimovládne neziskové organizácie na rozdiel od štátnych rozpočtových alebo príspevkových organizácií nie sú priamo napojené na štátny rozpočet. V závislosti od charakteru svojej záujmovej činnosti sa však môžu uchádzať o dotácie z verejných financií (štátnych, obecných), pričom musia byť zachované princípy:

- **nenárokovateľnosti** (ide o právo uchádzať sa o dotáciu, ale nie o právny nárok túto dotáciu aj dostať),
- **rovnoprávnosti** (vylučuje sa akákoľvek možnosť diskriminácie v prístupe k verejným financiám, pričom niektoré inštitúcie tretieho sektora, ako napríklad politické strany alebo cirkevné organizácie, majú zákonom stanovené pravidlá financovania zo štátneho rozpočtu a z toho hľadiska možno hovoriť o ich privilegovanosti),
- **transparentnosti** (všetky inštitúcie majú ústavné právo na informácie o udeľovaní štátnych dotácií a o podmienkach ich pridelovania).

Pre subjekty verejnej správy platí všeobecný zákaz poskytnúť mimovládnej neziskovej organizácii, ktorá nemá v registri uvedené údaje v rozsahu podľa tohto zákona, verejné prostriedky.¹⁰ Ak mimovládna nezisková orga-

¹⁰ § 2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

nizácia nemá v registri uvedené údaje napr. o štatutárnom orgáne, táto osoba nesmie byť nadobúdateľom majetku štátu, majetku vyššieho územného celku, majetku obce alebo majetku verejnoprávnej inštitúcie (zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií účinný od 1. januára 2019).

Nevyhnutným predpokladom nezávislej činnosti mimovládnych neziskových organizácií je, že štát a jeho orgány majú zakázané zasahovať do činnosti inštitúcií tretieho sektora a ukladať im povinnosti nad rámec stanovený ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi.

Zasahovanie štátu do práva na združovanie môže byť tak pozitívne, ako aj negatívne. Pri pozitívnom zasahovaní ide o aktívne zásahy štátu, ktorými sa oprávnenej osobe zabráni vykonávať právo na združovanie, napríklad odmietnutím registrácie občianskeho združenia. Pri negatívnom zasahovaní ide o zasahovanie do práva na nezdzružovanie, to znamená, že štát niekoho núti, aby sa stal členom združenia.

Podmienkami legitímnosti zásahov štátu do slobody združovania v zmysle Európskeho dohovoru a Ústavy Slovenskej republiky sú:

- zákonný základ,
- legitímny cieľ,
- nevyhnutnosť zásahu v demokratickej spoločnosti.

Zákonný základ znamená, že štátne orgány môžu do práva na združovanie zasiahnuť len na základe zákona a v zhode so zákonom.

Legitímnym cieľom je v zmysle medzinárodných zmlúv a ústavných dokumentov:

- bezpečnosť štátu (na základe toho by mohlo byť združovacie právo obmedzené, ak by predmetná inštitúcia tretieho sektora mala za cieľ porušovať územnú integritu nášho štátu alebo zisťovať a šíriť veci, ktoré sú predmetom štátneho tajomstva),
- ochrana verejného poriadku (mohlo by ísť o zásahy do činnosti inštitúcií tretieho sektora, ktoré by sa snažili svojou činnosťou, napríklad petičnou, deštruovať chod vecí verejných, výkon volebného práva a pod.),
- predchádzanie trestným činom (tu ide o zabránenie kreovania rasistických alebo teroristických organizácií),
- ochrana práv a slobôd iných (výkonom združovacieho práva nemožno obmedzovať iné práva a slobody a naopak výkonom iného práva nemožno zasahovať do združovacieho práva).

Nevyhnutnosť zásahu v demokratickej spoločnosti vychádza z takeého chápania demokratickej spoločnosti, ktorá je založená na pluralizme, tolerancii a duchu otvorenosti. Aj keď niekedy treba podriadiť záujmy jednotlivca záujmom skupiny, demokracia sa nemôže redukovať na trvalú prevahu názoru

ru väčšiny, ale prikazuje rovnováhu, ktorá zabezpečuje menšinám spravodlivé zaobchádzanie a zabraňuje zneužitiu dominantného postavenia.

Na záver možno konštatovať, že sloboda združovania patrí k základným právam a slobodám, ktorá zároveň vyjadruje dobrovoľnú participáciu jednotlivcov v rámci občianskej spoločnosti a realizácia slobody združovania, zaručená Ústavou Slovenskej republiky, nikomu nelimituje počet združení, v ktorých sa môže angažovať.

Zoznam použitej literatúry:

- GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 400 s. ISBN 978-80-89603-77-0.
- HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecnej štátovedy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, 368 s. ISBN 978-80-73801-78-6.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.
- Zákon č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Dôvodová správa k zákonu č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

doc. JUDr. Jana Vallová, PhD.
Ministerstvo vnútra SR
Drieňová 22
826 86 Bratislava
jana.vallova2@minv.sk

ČLENSTVO V SÚDNEJ RADE SR

MEMBERSHIP IN THE JUDICIAL COUNCIL

JUDr. Vladimír Timko

doktorand

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Abstrakt: Autor sa v príspevku venuje otázke členstva v Súdnej rade Slovenskej republiky, poukazuje na kritériá, ktoré musí spĺňať každá osoba ustanovená za člena Súdnej rady a na vývoj ústavnej a zákonnej úpravy dotýkajúcej sa členstva v Súdnej rade v podmienkach Slovenskej republiky. Osobitne sa taktiež zaoberá otázkami súvisiacimi s členstvom v Súdnej rade t.j. funkčné obdobie, inštitút inkompatibility, odvolávanie členov a právnym postavením predsedu a podpredsedu Súdnej rady. V súvislosti s oprávnením stavovskej organizácie sudcov navrhnúť kandidáta na člena Súdnej rady poukazuje aj na činnosť stavovských sudcovských združení, ktoré zásadným spôsobom ovplyvňujú fungovanie, efektívnosť a kvalitu výkonu súdnej moci.

Abstract: The paper is devoted to the membership in the Judicial Council of the Slovak Republic, especially history of legislation, terms and rules used in the creating and recalling members of the Judicial Council, its personnel substrate and also the legal status of the Chairmen and the Vice-chairman of the Judicial Council of the Slovak republic and matter of the membership in the institute. In connection with proposition of the professional associations of judges for a position of the members of The Judicial Council of the Slovak Republic we also focused on activities of the professional associations of judges which exercise an influence on proper functioning of the judicial power.

Kľúčové slová: nezávislosť súdnej moci, Súdna rada, členstvo v Súdnej rade, vývoj ústavnej a zákonnej úpravy, kreovanie a odvolávanie členov Súdnej rady, právne postavenie predsedu a podpredsedu Súdnej rady, inštitút inkompatibility, stavovské sudcovské združenia

Key words: independence of the judicial power, Judicial Council, membership in the Judicial Council, history of the legislation, creating and recalling members of the Judicial Council, legal status of the Chairmen and the Vice-chairman of the Judicial Council, institute of the incompatibility, associations of the judges

Úvod

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa novelizovala Ústava SR č. 460/1992 Zb. (ďalej len „ústava“ alebo „Ústava SR“), sa okrem iného siedma hlava Ústavy SR označená nadpisom „Súdna moc“ rozšírila o čl. 141a označený nadpisom „Súdna rada Slovenskej republiky“ (ďalej len „Súdna rada“), ktorý upravuje zloženie, spôsob kreovania Súdnej rady, ako aj jej pôsobnosť. „Začlenením Súdnej rady do siedmej hlavy Ústavy sa zvyrazňuje jej nezávislé postavenie od zákonodarnej a vykonavej moci a je naplnením ústavnej zásady nezávislosti

*a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu.*¹ Ústavodarca prostredníctvom zriadenia Súdnej rady ako osobitného ústavného orgánu v súlade s požiadavkou obsiahnutou v Odporúčaní Rady Európy No R (94) Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 13.10.1994 na nezávislosť orgánu zodpovedného za výber a služobný postup od vlády a štátnej správy sledoval zámer právne i fakticky posilniť nezávislosť sudcov, dosiahnuť oddelenie výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu a zabezpečiť presun dôležitých a z hľadiska nezávislosti súdnictva citlivých kompetencií v personálnej a organizačnej oblasti na nový reprezentatívne zložený ústavný orgán „*sui generis*“.

Nezávislosť súdov patrí k najdôležitejším zárukám, ktoré umožnia aj faktickú realizáciu ľudských práv, nielen ich právne deklarovanie. Iba súdna moc, ktorá je inštitucionálne a funkčne oddelená, dokáže vydávať nestranné rozhodnutia, chrániť práva a oprávnené záujmy občanov, a tým im zabezpečiť dodržiavanie a ochranu ľudských práv.² Ak by sa nezávislosť súdnej moci nerešpektovala, tak by súdy predstavovali len ďalšiu nedôveryhodnú inštitúciu, ktorá len povrchne drží ochranu nad právom. Je potrebné, aby štát vytvoril určité garancie, prostredníctvom ktorých sa eliminuje akýkoľvek zásah, vplyv zo strany iných štátnych orgánov, rôznych politických strán či záujmových skupín. Jednou zo záruk, ktoré chránia súdy pred ovplyvňovaním zo strany iných zložiek štátnej moci je aj existencia Súdnej rady. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) v tejto súvislosti uviedol: „*Súdna rada je orgánom verejnej moci, ústavným orgánom, ktorý zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu.*“³

I. Zloženie Súdnej rady SR a vznik funkcie člena Súdnej rady SR

Ústava vymedzuje počet členov Súdnej rady a všeobecné kritériá, ktoré musí spĺňať každá osoba ustanovená za člena Súdnej rady. Ústavná úprava o personálnom zložení a konštituovaní Súdnej rady je na základe zmocnenia priznaného v čl. 141a ods.11 Ústavy konkretizovaná v zákone č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o Súdnej rade*“).

¹ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

² OTTOVÁ, E. *Teória práva*. Šamorín: HEURÉKA, 2010. s. 78.

³ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 79/04 zo dňa 21.10.2004.

Súdna rada je kolegiálnym orgánom. Členstvo v Súdnej rade nie je *expressis verbis* rozdelené medzi ústavne určený počet sudcov a ostatné osoby s právnickým vzdelaním. Ústava v čl. 141a ods. 1 písm. a) vymedzuje len minimálny štandard v súvislosti s personálnym zabezpečením zo strany sudcovského stavu, keď uvádza, že „členmi Súdnej rady sú deviaty sudcovia, ktorých volia a odvolávajú sudcovia“. Ústavná úprava o kreovaní Súdnej rady vychádza zo všeobecných zásad Európskej charty štatútu sudcov, ktorá „za účelom posilnenia nezávislosti súdnej moci, ktorá je jedným zo znakov právneho štátu, odporúča, aby sa všetky rozhodnutia týkajúce sa výberu, prijímania, ustanovenia do funkcie, kariérneho postupu alebo skončenia výkonu sudcovskej funkcie prijímali za účasti orgánu, ktorý je nezávislý od výkonnej a zákonodarnej moci a ktorého aspoň polovicu tvoria sudcovia zvolení ostatnými sudcami spôsobom, ktorý zaručuje čo najširšie zastúpenie členov sudcovského stavu“.⁴

Na základe pôvodného znenia zákona o Súdnej rade právo voliť členov Súdnej rady mali všetci sudcovia, ktorí ku dňu volieb vykonávali funkciu sudcu. Zmena týkajúca sa volieb členov Súdnej rady bola predmetom úpravy zákona č. 467/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. V zmysle jeho zákonných ustanovení by bol sudca oprávnený voliť len jedného člena Súdnej rady, ktorý vykonáva funkciu sudcu v jeho volebnom obvode a zároveň za člena Súdnej rady by bol v príslušnom volebnom obvode zvolený každý sudca, ktorý ku dňu volieb vykonáva funkciu sudcu v tomto volebnom obvode.⁵ Zákonodarcu zavedenie regionálneho princípu volieb členov Súdnej rady volených sudcami odôvodňoval potrebou výraznejšieho prepojenia činnosti najvyššieho ústavného orgánu súdnictva s jeho bezprostredným výkonom na jednotlivých súdoch. Doterajšia prax činnosti Súdnej rady totiž podľa názoru zákonodarcu ukázala, že špecifické potreby a podmienky konkrétnych okresných a krajských súdov neboli dostatočne zohľadnené, najmä v personálnych otázkach, osobitne ak uchádzač o funkciu sudcu nepatril do obvodu príslušného krajského súdu, ktorého sudca bol členom Súdnej rady.⁶

⁴ Európska charta štatútu sudcov a dôvodová správa.

⁵ Za výkon funkcie sudcu treba považovať aj dočasné pridelenie sudcu, resp. dočasné pridelenie na výkon funkcie predsedu súdu. V zmysle ustanovení zákona o Súdnej rade v znení zákona č. 467/2011 Z. z., dočasne pridelení sudcovia by svoje aktívne a pasívne volebné právo vykonávali tam, kde reálne vykonávajú funkciu sudcu (teda nie na materských súdoch). Uvedené vyplýva z dikcie ustanovenia § 10 ods. 2 zákona o Súdnej rade „*vykonávajú funkciu sudcu*“.

⁶ V dôvodovej správe k zákonu č. 467/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony sa ďalej uvádza: „*Len účasť člena*

V zmysle ustanovenia § 11 ods. 2 zákona č. 467/2011 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o Súdnej rade, by sa nanovo upravil okruh subjektov oprávnených podávať návrhy kandidátov na členov Súdnej rady za jednotlivé obvody. V ustanovení § 11 ods. 2 zákona o Súdnej rade v znení zákona č. 467/2011 Z. z. sa uvádza, že „kandidáta na člena Súdnej rady môže navrhnúť sudcovská rada pre volebný obvod, v ktorom je zriadená, stavovská organizácia sudcov pre ktorýkoľvek volebný obvod, alebo najmenej desať sudcov vykonávajúcich funkciu sudcu v tom istom volebnom obvode pre tento volebný obvod; pre volebný obvod Najvyššieho súdu najmenej desať sudcov tohto súdu“. Nová právna úprava by zachovávala princíp, že kandidátov navrhujú len samosprávne a stavovské orgány sudcov, prípadne zákonom určený počet sudcov. Pri zavedení regionálneho princípu však nie je mysliteľné, aby ktorákoľvek sudcovská rada mohla navrhnúť kandidáta na člena Súdnej rady v ktoromkoľvek volebnom obvode. Z uvedeného dôvodu sa uzákonila zmena právnej úpravy, v zmysle ktorej by právo sudcovskej rady navrhovať kandidátov na členov Súdnej rady bolo limitované na územnom princípe, tzn. v rámci určitého volebného obvodu by bola oprávnená navrhnúť kandidáta na člena Súdnej rady len sudcovská rada, ktorá je zriadená v tomto volebnom obvode. Ak sudcovská rada nie je na príslušnom súde zriadená, na základe ustanovenia § 45 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“) oprávnením navrhovať kandidátov na členov Súdnej rady by disponovalo plénum súdu, ktorý je zriadený v tomto volebnom obvode. Pokiaľ ide o oprávnenie sudcov navrhovať kandidátov na členov Súdnej rady, tak aj v tomto prípade by sa zohľadnil regionálny princíp, t. j. právo navrhovať kandidáta na člena Súdnej rady by mali sudcovia len v rámci jedného volebného obvodu. Podľa právnej úpravy platnej pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 467/2011 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o Súdnej rade, právo navrhnúť kandidáta na člena Súdnej rady mohla uplatniť stavovská organizácia sudcov pre ktorýkoľvek volebný obvod. Vzhľadom na celoštátnu pôsobnosť stavovských organizácií sudcov, by sa ich právo navrhnúť kandidáta na člena Súdnej rady v uvedenom rozsahu zachovalo s tým, že do jednotlivých volebných obvodov by kandidátov vyberali len zo sudcov, ktorí vykonávajú funkciu v tomto volebnom obvode.

Súdnej rady v jednotlivých výberových komisiách nezabezpečila dostatočné prihliadanie na lokálnu problematiku. Je tiež žiaduce pripomenúť, že doteraz za člena Súdnej rady nebol sudcami zvolený sudca súdu prvého stupňa. Viacero volebných obvodov dáva priestor aj na zvolenie sudcovských osobností, pre ktoré je poslaním výkon sudcovského povolania na základnom stupni súdnej sústavy.“

Podľa právnej úpravy platnej pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 467/2011 Z. z. sa vo voľbách sudcov do Súdnej rady vytváral jeden volebný obvod – územie Slovenskej republiky. Zavedením regionálneho princípu volieb členov Súdnej rady volených sudcami bolo potrebné rozdeliť územie Slovenskej republiky na toľko obvodov, koľko je volených členov Súdnej rady. Keďže podľa platnej ústavnej úpravy volili sudcovia osem členov Súdnej rady, bolo nutné vytvoriť osem volebných obvodov. Zákomom č. 467/2011 Z. z. sa mali zriadiť volebné obvody na úrovni jednotlivých krajov s tým, že sudcovia Najvyššieho súdu a Špecializovaného trestného súdu sa pre voľby členov Súdnej rady volených sudcami mali zaradiť do volebného obvodu Krajského súdu v Bratislave. Zákonodarca vytvorenie spoločného volebného obvodu pre Najvyšší súd, Špecializovaný trestný súd a Krajský súd Bratislava odôvodnil nasledujúco: „Podľa aktuálnej právnej úpravy jediným súdom, ktorý má garantovaného svojho člena Súdnej rady je Najvyšší súd, keďže jeho predseda je z titulu svojej funkcie súčasne aj predsedom Súdnej rady. Z uvedeného dôvodu sa preto nevytvára osobitný volebný obvod pre Najvyšší súd na účely zvolenia vlastného kandidáta. Tým však nie je dotknuté aktívne volebné právo sudcov Najvyššieho súdu (budú ho však vykonávať v rámci volebného obvodu Krajského súdu v Bratislave), a ani oprávnenie sudcovskej rady a sudcov Najvyššieho súdu podávať návrhy na kandidátov na členov Súdnej rady.“⁷

Zákonná úprava týkajúca sa volieb sudcov do Súdnej rady bola napadnutá na Ústavnom súde s odôvodnením, že

- a) výrazne a bez akéhokoľvek ústavného podkladu negatívne zasahuje do ústavou garantovaného aktívneho a pasívneho volebného práva sudcov, pretože
 1. právo každého sudcu voliť všetkých členov Súdnej rady v zmysle čl. 141a ods. 1 písm. a) Ústavy sa obmedzuje na právo sudcu určitého volebného obvodu voliť len jedného sudcu,
 2. právo každého sudcu byť volený za člena Súdnej rady v zmysle čl. 141a ods. 1 písm. a) Ústavy všetkými sudcami sa obmedzuje na právo sudcu byť volený len sudcami toho istého volebného obvodu.
- b) vytvorením spoločného volebného obvodu pre Najvyšší súd, Špecializovaný trestný súd a Krajský súd Bratislava dochádza k porušeniu ústavného princípu rovnosti volebného práva. V dôsledku toho, že voliči sú v jednotlivých volebných obvodoch rozložení nerovnomerne (počet sudcov patriacich do spoločného volebného obvodu je trojnásobne vyšší v po-

⁷ Dôvodová správa k zákonu č. 467/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

rovnaní s ostatnými volebnými obvodymi), hlas vo voľbách nemá rovnakú váhu v zmysle čl. 30 ods. 3 Ústavy, a zároveň jednotliví kandidáti nemajú garantované rovnaké podmienky na prístup k voleným alebo iným verejným funkciám v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy, keďže sa na získanie verejnej funkcie v jednotlivých volebných obvodoch vyžaduje rozdielny počet hlasov. Rovnosť volebného práva sa podľa navrhovateľa chápe nielen ako požiadavka, aby každý občan mal pri výkone svojho volebného práva rovnaké postavenie, ale tiež ako požiadavka, aby každému patril pri rozhodovaní jeden hlas a tento hlas mal rovnakú váhu voči ostatným hlasom voličov, teda aby sa každý občan v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy mohol za rovnakých podmienok uchádzať o zvolenie a mal rovnakú šancu na získanie verejnej funkcie. „Garancia, že o prístupe k volenej alebo inej verejnej funkcii rozhodne vôľa voličov, má pritom povahu všeobecného demokratického ústavného princípu, súčasťou ktorého je aj požiadavka, že každému voličovi, ktorý uplatňuje svoje ústavné právo podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy sa vytvorí rovnaká príležitosť, aby v súlade so zákonom mohol odovzdať svoj hlas v prospech svojho kandidáta na volenú alebo inú verejnú funkciu.“⁸

Ústavný súd prijal argumentáciu navrhovateľa, že ak by rozhodol o neústavnosti napadnutých ustanovení po voľbách, bolo by spochybnené, či Súdna rada je legitímna, „pretože by jej členmi boli sudcovia, pri voľbe ktorých vznikli dôvodné obavy, že boli porušené práva voličov na slobodnú voľbu svojich zástupcov a tak by sudcovia boli zvolení spôsobom, ktorý porušuje ústavou a medzinárodnými dohovormi garantované práva. Nezvratným následkom týchto volieb by boli členovia Súdnej rady so statusom protiústavnosti“.⁹ Na uvedenom právnom základe Ústavný súd v zmysle čl. 125 ods. 2 Ústavy SR a ustanovenia § 38 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, prihliadnuc na hrozbu vzniku nenapraviteľného následku, rozhodol uznesením o pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení zákona č. 467/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Ústavný súd pri posudzovaní ústavnosti napadnutých ustanovení zákona č. 467/2011 Z. z. v náleze konšatoval, že napadnuté zákonné ustanovenia majú povahu legislatívno-technických úprav prijatých s cieľom zaviesť regionálny princíp pri voľbách sudcov do Súdnej rady. Prijatím ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. sa zmenil spôsob kreovania Súdnej rady, keď sudcovia na-

⁸ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 13/02 zo dňa 12.12.2002.

⁹ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 2/2012 zo dňa 18.11.2015.

miesto doterajších ôsmich členov volia deviatich členov Súdnej rady. Tým sa zákonná úprava o vytvorení ôsmich volebných obvodov stala obsolentnou. Ako obiter dictum Ústavný súd taktiež dodal, že právna doktrína, ako aj súdna prax „výnimočne akceptujú primeranú odchýlku od princípu absolútnej rovnosti volebného práva, ak sú dané rovnako silné legitímne dôvody verejného záujmu, ktoré by dokázali vyvážiť zásah do rovnosti hlasov sudcov vo voľbách do Súdnej rady“.¹⁰ Vzhľadom na tú skutočnosť, že existencia ôsmich volebných obvodov by de facto znemožňovala kreovanie až deviatich sudcov podľa čl. 141a ods. 1 písm. a) Ústavy, Ústavný súd bez potreby podrobnejšieho skúmania dôvodnosti argumentácie navrhovateľa rozhodol o nesúlade predmetných zákonných ustanovení s Ústavou.

Ústavná úprava o kreovaní Súdnej rady zodpovedá koncepcii právneho štátu, v ktorom sa uplatňuje princíp delby moci, súčasťou ktorého je systém vzájomných brzd a protiváh (checks and balances), čo je pre fungovanie demokratickej spoločnosti nevyhnutné, keďže aj orgány zákonodarnej a výkonnej moci majú ústavou garantované právo delegovať do Súdnej rady svojich členov.¹¹ Text čl. 141a ods. 1 písm. b) až d) znie: „Členmi Súdnej rady sú traja členovia, ktorých volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky, traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky a traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky.“

Kritériá, ktoré musí spĺňať osoba delegovaná do Súdnej rady orgánmi zákonodarnej či výkonnej moci, sú rámcovo upravené v Ústave. V znení čl. 141a ods. 2 Ústavy: „Za člena Súdnej rady môže prezident, národná rada a vláda ustanoviť len osobu, ktorá je bezúhonná, má vysokoškolské právnické vzdelanie a najmenej pätnásť rokov odbornej praxe.“ Na ústavnú úpravu nadväzuje zákon o Súdnej rade, ktorý v ustanovení § 3 ods. 4 uvádza, že „za bezúhonnú osobu sa nepovažuje fyzická osoba, ktorá bola právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin, a to aj v prípade, ak jej bolo odsúdenie za úmyselný trestný čin zahladené, alebo na ktorú sa hľadí, akoby nebola za takýto trestný čin odsúdená. Bezúhonnosť sa preukazuje odpisom registra trestov“.

Úmyslom ústavodarcu bolo dosiahnuť, aby orgány stojace mimo súdnej moci delegovali do Súdnej rady osobnosti, ktoré priamo nepôsobia v justícii, aby sa zabezpečila všestrannosť názoru na riešené problémy a nedošlo k prípadnej jednostrannosti a presadzovaniu partikulárnych záujmov v roz-

¹⁰ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 2/2016 zo dňa 22.03.2017.

¹¹ Predkladacia správa k návrhu skupiny poslancov NR SR na vydanie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č.460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

hodovaní Súdnej rady.¹² Tento zámer sa v praxi ale nepodarilo naplniť. Kým v prvom funkčnom období historicky prvej Súdnej rady bolo osem nesudcov, v súčasnom, treťom volebnom období Súdna rada sa skladá z dvanástich sudcov a šiestich nesudcov, čím dochádza k tomu, že sa súdnictvo uzatvára. Totiž vzhľadom na materiálne podmienky vzniku funkcie, akými sú bezúhonnosť, vysokoškolské právnické vzdelanie a pätnásť rokov odbornej praxe je ústavne dovolené, aby členom Súdnej rady ustanoveným zákonodarnou či výkonnou mocou bol aj činný sudca z povolania.

Doterajšiu prax kreovania Súdnej rady, keď orgány zákonodarnej a výkonnej moci delegujú do Súdnej rady sudcov, nemožno považovať za ideálnu. Pri posudzovaní nezáujatosti sudcu a jeho nezávislosti totiž platí, že sudca musí byť nielen nestranný a nezávislý, ale musí sa tak aj navonok javiť. Preto sudca by mal sám veľmi citlivo vyhodnocovať, či sú tu okolnosti, ktoré by objektívne mohli spochybníť jeho nestrannosť, nezáujatosť, ale aj nezávislosť, ktorá je nevyhnutná na jeho rozhodovanie a ktorá sa posudzuje aj s ohľadom na jeho verejné pôsobenie. Ak vychádzame z tézy, že nominácie zákonodarnej a výkonnej moci sú politickými aktmi a osoby ustanovené vyššie spomenutými subjektmi sú vykonávateľmi politickej vôle, tak sudcom ako členom Súdnej rady ustanoveným do tejto ústavnej funkcie politickými zložkami hrozí, že už v tejto pozícii nebudú všeobecne vnímaní ako nezávislí. Automaticky sa budú totiž považovať za predĺženú ruku politickej moci v Súdnej rade, a to bez ohľadu na to, či tam skutočne prezentujú jej názory, čo nie je žiaduce. Zároveň je možné tvrdiť, že pohľad iných odborníkov – nesudcov v Súdnej rade je pre riadne fungovanie súdnictva priam nevyhnutný. Umožňuje to mnohé problémy vnímať z nadhľadu, posudzovať ich komplexnejšie a vyvažovať stavovské záujmy sudcov, keďže by sa podľa čl. 141a ods. 6 Ústavy pre prijatie určitého rozhodnutia Súdnej rady vyžadoval konsenzus jej členov pochádzajúcich zo sféry súdnej moci (deväť členov) s členmi pochádzajúcimi z iných sfér moci (deväť členov), a tak by to sudcom poskytlo určitú spätnú väzbu, ktorá je veľmi potrebná na ich sebareflexiu.

II. Právne postavenie predsedu a podpredsedu Súdnej rady

Na základe čl. 141a ods. 1 Ústavy SR č. 460/1992 Zb. v znení zákona č. 90/2001 Z. z. bol predsedom Súdnej rady ex constitutione predseda Najvyššieho súdu. V porovnaní s ústavnou úpravou platnou pred nadobud-

¹² Dôvodová správa k ústavnému zákonu č.90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č.460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

nutím účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. sa postavenie predsedu Najvyššieho súdu zmenilo. Tým, že sa z titulu svojej funkcie stal predsedom Súdnej rady, bol nielen predsedom najvyššieho súdneho orgánu v rámci sústav všeobecných súdov, ale zároveň stál v čele ústavného orgánu, ktorý má mimoriadne veľký vplyv na kreovanie sudcov, ako aj organizáciu a riadenie súdnictva.¹³

Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov sa zmenil spôsob kreovania funkcie predsedu Súdnej rady. Platný ústavný text v čl. 141a uvádza, že predsedu Súdnej rady volí a odvoláva Súdna rada zo svojich členov s tým, že za predsedu možno ustanoviť osobu, ktorá je bezúhonná, má vysokoškolské právnické vzdelanie a najmenej 15 rokov odbornej praxe. Z ústavnej úpravy tak vyplýva, že predsedom Súdnej rady sa môže stať aj člen Súdnej rady, ktorý nevykonáva funkciu sudcu.

Postavenie predsedu Súdnej rady je rámcovo vymedzené v čl. 141a ods. 7 Ústavy, ktorý znie: „Činnosť Súdnej rady riadi a organizuje jej predseda.“ Povinnosti a oprávnenia predsedu Súdnej rady sú konkretizované v zákone o Súdnej rade a zákone o sudcoch a príseďaciach. V zmysle zákonných ustanovení predseda Súdnej rady:

- a) zvoláva a vedie zasadnutia Súdnej rady
- b) podáva návrhy na začatie disciplinárneho konania voči sudcom
- c) plní úlohy pri uplatňovaní právomoci Súdnej rady rozhodovať o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti
- d) vymenúva a odvoláva vedúceho kancelárie Súdnej rady, ktorý mu zodpovedá za plnenie úloh spojené s odborným, organizačným, personálnym, administratívnym a technickým zabezpečením činnosti Súdnej rady
- e) vykonáva úlohy pri voľbe sudcov do Súdnej rady
- f) vyhlasuje a technicky zabezpečuje voľbu predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu a hlasovanie o návrhoch kandidátov na sudcov, ktorí by mali pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch
- g) dohliada na to, aby písomné vyhlásenia sudcov o vykonávaných činnostiach, zamestnaniach a majetkových pomeroch spĺňali zákonom ustanovené náležitosti a boli podané včas
- h) zabezpečuje zverejnenie vyhlásenia sudcov o vykonávaných činnostiach, zamestnaniach a majetkových pomeroch na voľne prístupnej webovej stránke v súlade s ochranou osobných údajov podľa zákona č. 122/2013

¹³ DRGONEC, J. *Ústava SR. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.* Šamorín: HEURÉKA, 2001. s. 265.

Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov sa pôsobnosť predsedu Súdnej rady rozšírila o ústavnú právomoc predložiť Ústavnému súdu návrh na začatie konania vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy týkajúcich sa výkonu súdnictva. V súvislosti s uvedeným novým oprávnením predsedu Súdnej rady si dovoľíme tvrdiť, že ústavná úprava o spôsobe ustanovenia predsedu Súdnej rady má viaceré nedostatky, a to najmä vzhľadom na skutočnosť, že ak by sa predsedom Súdnej rady stala osoba delegovaná orgánom zákonodarnej či výkonnej moci, pri prijímaní rozhodnutia, či podá návrh na začatie konania pred Ústavným súdom, by mohol byť predseda Súdnej rady limitovaný tým, že ako člena Súdnej rady ho môže odvolať orgán, ktorý ho do funkcie ustanovil, a tým mu na základe ustanovenia § 4b ods. 1 písm. c) zákona o Súdnej rade ex lege zanikne funkcia predsedu Súdnej rady. Možno konštatovať, že tým sa de facto oslabuje kontrolný mechanizmus súdnej moci voči parlamentu, ktorý sa pri prijímaní zákonov môže usilovať o obmedzenie nezávislosti súdnej moci.

Ústavná úprava s cieľom zabezpečiť nerušený výkon ústavnej funkcie predsedu Súdnej rady explicitne v čl. 141a ods. 3 ustanovuje, že *„výkon funkcie predsedu Súdnej rady je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom, s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti“*. Platné znenie ústavy taktiež vytvára bariéru proti prelinaniu výkonu funkcií predsedu Najvyššieho súdu a predsedu Súdnej rady. Text čl. 145a ods. 2 uvádza, že *„výkon funkcie sudcu je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci vrátane funkcie predsedu Súdnej rady“*. V prípade, ak by funkcia predsedu Súdnej rady bola obsadená sudcom, na základe ustanovenia § 24 ods. 1 písm. c) zákona o sudcoch a prísediacich, *„by sa výkon funkcie sudcu prerušil dňom, keď sa sudca stal predsedom Súdnej rady“*.

Ústava v prípade orgánov, ktoré zriaďuje, určuje nielen osobu stojacu na čele daného ústavného orgánu, ale aj osobu, ktorá zastupuje vedúceho. Čl. 90 Ústavy upravuje postavenie predsedu Národnej rady a podpredsedov Národnej rady, čl. 109 ods. 1 sa ustanovuje predseda vlády a podpredsedovia vlády, podľa čl. 135 na čele Ústavného súdu je predseda, ktorého zastupuje podpredseda, postavenie predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu je predmetom úpravy čl. 145 ods. 3. Na uvedenom základe je možné tvrdiť, že ústa-

vodarca pochybil, keď sa o postavení podpredsedu Súdnej rady nezmienil.¹⁴ V čl. 141a ods.7 Ústavy je len uvedené, že „činnosť Súdnej rady riadi a organizuje jej predseda“.

Funkcia podpredsedu Súdnej rady bola zriadená zákonom o Súdnej rade. V zmysle zákonných ustanovení si Súdna rada volí zo svojich členov podpredsedu, ktorý vykonáva povinnosti predsedu, ak nie je vymenovaný alebo je vymenovaný, ale je neprítomný. Počas neprítomnosti predsedu a podpredsedu Súdnej rady vykonáva ich povinnosti prítomný vekovo najstarší člen Súdnej rady. Zákonná úprava tak vytvára „bariéru proti ohrozeniu funkčnosti Súdnej rady a zabráňuje, aby nedošlo k stavu, keď Súdna rada nie je schopná plniť svoje ústavné funkcie“.¹⁵

Funkcia podpredsedu Súdnej rady bola v minulosti dlhodobo neobsadená, keďže jeho voľba bola viackrát vypustená z programu rokovania Súdnej rady, a to z dôvodov, ktoré vyvolávajú vo verejnosti dôvodné pochybnosti o ich opodstatnenosti. Ako príklad by sme mohli uviesť odročenie voľby pre neprítomnosť všetkých členov Súdnej rady s odôvodnením, že by jej neprítomní členovia nemohli zaujať svoje stanovisko opierajúc sa o dikciu § 6 ods. 8 zákona o Súdnej rade v znení zákona č. 467/2011 Z. z., podľa ktorej „člen Súdnej rady, ktorý nesúhlasí s uznesením Súdnej rady, má právo, aby sa jeho odlišné stanovisko pripojilo k rozhodnutiu Súdnej rady, toto stanovisko sa zverejňuje rovnako ako uznesenie Súdnej rady“.¹⁶

Je možné tvrdiť, že člen Súdnej rady by si mohol uplatniť právo, aby sa jeho odlišné stanovisko pripojilo k rozhodnutiu Súdnej rady, s ktorým nesúhlasí, len ak by bol prítomný na zasadnutí. Navyše ústavný text čl. 141a ods. 6 ustanovuje, že „na prijatie uznesenia Súdnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov“. Takýto konsenzus by sa mohol dosiahnuť, aj keď by sa rokovalo v neúplnom zložení a výsledok voľby nemožno za žiadnych okolností spochybniť, aj keby sa rozhodlo bez prítomnosti ostatných členov Súdnej rady, keďže ich odlišné stanovisko by na platnosť uznesenia Súdnej rady nemalo vplyv.

Aby nebolo možné neustále odďaľovať proces voľby podpredsedu Súdnej rady a predlžovať stav, keď funkcia podpredsedu Súdnej rady nie je obsadená, zákon by mal určiť zákonnú lehotu, v rámci ktorej by Súdna rada bola povinná prijať takéto rozhodnutie. Ponúka sa taktiež otázka, či by v týchto

¹⁴ DRGONEC, J. *Ústava SR. Komentár*. 2.vydanie. Šamorín: HEURÉKA, 2007. s. 1052.

¹⁵ OROSZ, L. Právna úprava ustanovovania ústavných orgánov a ústavných činiteľov v SR a kontinuita výkonu verejnej moci. In: MAJERČÁK, T. – PERDUKOVÁ, V. *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku SR*. Zborník vedeckých prác. Košice 2012. s. 59.

¹⁶ Vyjadrenie bývalého predsedu Najvyššieho súdu a Súdnej rady JUDr. Štefana Harabína z 8. marca 2012.

prípadoch nemala Súdna rada niesť zodpovednosť za nečinnosť, aby tak svoje rozhodnutie neodkladala na bližšie neurčiteľný čas.

III. Otázky súvisiace s členstvom v Súdnej rade SR (funkčné obdobie, inštitút inkompatibility, odvolávanie členov)

Členstvo v Súdnej rade je časovo obmedzené. Ústava v čl. 141a ods. 4 ustanovuje, že funkčné obdobie členov Súdnej rady je päť rokov, pričom tú istú osobu možno zvoliť alebo vymenovať za člena Súdnej rady najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach. Stanovenie vyváženej päťročnej dĺžky funkčného obdobia členov Súdnej rady prispieva k stabilite vývoju súdnictva a na druhej strane nemožnosť kandidovať vo viac ako v dvoch nasledujúcich funkčných obdobiach umožňuje pravidelnú obmenu Súdnej rady, čo má nesporný význam pre verifikáciu správnosti názorov na riešenie základných otázok súdnictva.¹⁷

Ústava výslovne neurčuje, či Súdna rada môže pôsobiť aj v zložení, z ktorého časť bola ustanovená v predchádzajúcom období, alebo či funkčné obdobie novej Súdnej rady začne plynúť až po obmene všetkých členov predchádzajúcej Súdnej rady. S prihliadnutím na spôsob ustanovenia členov Súdnej rady, keď navrhovatelia oprávnení podľa čl. 141a ods. 1 Ústavy voliť alebo menovať členov Súdnej rady využívajú svoju právomoc v rozdielnych termínoch, je možné tvrdiť, že každému členovi individuálne plynie funkčné obdobie, tzn. že nenastupuje na výkon funkcie až vtedy, keď zanikne funkčné obdobie všetkým členom ustanoveným do Súdnej rady v predchádzajúcom období, ale stáva sa členom Súdnej rady po tom, čo uplynie funkčné obdobie člena Súdnej rady, ktorý bol ustanovený v predchádzajúcom funkčnom období tým istým procesne legitimovaným subjektom.¹⁸ V dôsledku takéhoto plynutia funkčného obdobia členov Súdnej rady dochádza k zániku funkčného obdobia jednotlivých členov postupne, a tým je zabezpečená nepretržitá činnosť Súdnej rady.

Napriek uvedenému považujeme za vhodné pracovať na ústavnej zmene, ktorá by jednoznačne určila deň, kedy začne členom Súdnej rady plynúť funkčné obdobie. Za začiatok funkčného obdobia by mal byť určený deň, keď posledný z oprávnených navrhovateľov ustanoví členov Súdnej rady, aby sa všetkým ustanoveným členom Súdnej rady vytvorila rovnaká príležitosť spo-

¹⁷ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č.460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

¹⁸ DRGONEC, J. *Ústava SR. Komentár*. Šamorín: HEURÉKA, 2007. s. 1056.

lupodieľať sa na rozhodovaní Súdnej rady. Zároveň v záujme toho, aby nebola ohrozená spôsobilosť Súdnej rady vykonávať ústavou určenú pôsobnosť, členovia Súdnej rady, ktorí boli zvolení alebo menovaní v predchádzajúcom funkčnom období by vykonávali ústavou zverené právomoci až do ustanovenia novej Súdnej rady.

Ratio legis inkompatibility spočíva v tom, aby sa určitá osoba nepodieľala na výkone viacerých mocí, ktoré majú byť na základe ústavného princípu delby moci oddelené.¹⁹ Ústava výslovne neurčuje, s akými činnosťami, je členstvo v Súdnej rade nezlučiteľné. Uvedené sa nevzťahuje na predsedu Súdnej rady, ktorého výkon funkcie je v spojitosti s čl. 141a ods. 3 spojený so širokou inkompatibilitou.

Nezlučiteľnosť výkonu funkcie ostatných členov Súdnej rady je explicitne upravená len v ustanovení § 3 ods. 5 zákona o Súdnej rade, v znení ktorého funkcia člena Súdnej rady nie je zlučiteľná s funkciou predsedu a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu, prokurátora, príslušníka Policajného zboru a príslušníka Slovenskej informačnej služby. Keďže v zákonnej úprave nie je nijakým spôsobom riešená otázka, či aj predstavitelia orgánov zákonodarnej či výkonnej moci môžu priamo participovať na rozhodovaní v Súdnej rade ako jej členovia, je potrebné vychádzať z čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov, ktorý ustanovuje, že „*verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára podľa Ústavy Slovenskej republiky a zákonov*“.

V zmysle platnej ústavnej úpravy je možné, aby člena Súdnej rady vykonával aj poslanec Národnej rady za predpokladu, že spĺňa kritérium vzdelania, bezúhonnosti a odbornej praxe, keďže v čl. 77 Ústavy medzi činnosťami, ktorých vykonávanie je nezlučiteľné s funkciou poslanca Národnej rady, nenachádzame explicitné ustanovenie o zákaze členstva v Súdnej rade. Naproti tomu ústavná úprava neumožňuje orgánom výkonnej moci vykonávať funkciu člena v Súdnej rade, keďže na základe čl. 109 Ústavy je členstvo vo vláde nezlučiteľné s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci a Súdna rada má postavenie orgánu verejnej moci, ktorý zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu.²⁰ Možnosť prezidenta byť členom Súdnej rady je taktiež vylúčená, keďže platný ústavný text namiesto toho, aby umožnil prezidentovi byť priamo zastúpený v Súdnej rade, mu v znení čl. 141a ods.1 písm. c) len priznal oprávnenie vymenúvať a odvolávať troch členov Súdnej rady.

¹⁹ PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E. *Štátne právo SR*. 2. vydanie. Košice: UPJŠ, 2008, s. 290.

²⁰ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 79/04 zo dňa 21.10.2004.

Objavujú sa názory, či by nebolo vhodné, aby Ústava umožnila aspoň ministrom spravodlivosti stať sa členom Súdnej rady, aby svojím rozhodovaním v Súdnej rade mohol vo väčšej miere ovplyvňovať fungovanie, efektívnosť a kvalitu výkonu súdnej moci. Domnievame sa, že nie je nevyhnutné, aby vláda bola priamo cez ministra spravodlivosti zastúpená v Súdnej rade, keďže na základe čl. 141a ods. 1 písm. d) prostredníctvom troch členov Súdnej rady, ktorých do funkcie menuje, môže prenášať na pôde Súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva. Navyše minister spravodlivosti má iné právne nástroje, ktorými môže ovplyvniť rýchlosť súdneho konania a kvalitu rozhodovacej činnosti súdov. V rámci zákonodarnej iniciatívy vlády sa spolupodieľa na príprave návrhov zákonov za účelom vyššej efektivity výkonu súdnej moci. Zároveň ako ústredný orgán štátnej správy vytvára súdom náležité podmienky v oblasti personálnej, organizačnej, ekonomickej, finančnej či odbornej a sleduje plnenie povinností orgánov riadenia a správy súdov, ktoré dohliadajú na plynulosť súdneho konania, kvalitu priebehu súdnych pojednávaní či dodržiavanie procesných predpisov v súdnom konaní. Ak sa minister spravodlivosti domnieva, že sudca si neplní alebo porušuje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z jeho ústavnej funkcie, môže na základe ustanovenia § 120 ods. 2 písm. a) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sudcoch a prísediacich“) podať návrh na začatie disciplinárneho konania. Minister spravodlivosti je taktiež oprávnený podľa § 22 ods. 2 písm. a), b) zákona o sudcoch a prísediacich navrhnúť disciplinárnemu senátu, aby sudca, ktorý je trestne stíhaný za úmyselný trestný čin alebo proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie za čin, za ktorý môže byť odvolaný z funkcie sudcu, mal až do právoplatného skončenia disciplinárneho konania a prípadne naň nadväzujúceho rozhodnutia prezidenta o odvolaní z funkcie sudcu dočasne pozastavený výkon funkcie sudcu.

Dovolíme si tvrdiť, že vzhľadom na rozsiahlu pôsobnosť Súdnej rady by bolo vhodné uvažovať o takých ústavných zmenách, ktorými by sa vytvorili predpoklady na to, aby Súdna rada mohla permanentne vykonávať svoje ústavné právomoci. Je teda nevyhnutné zamedziť tomu, aby člen Súdnej rady vykonával súbežne aj iné funkcie, zamestnania a činnosti. Ústavným riešením je zavedenie princípu inkompatibility, čiže nezlučiteľnosti výkonu funkcie člena Súdnej rady s výkonom iných činností v rovnakom rozsahu, ako sa to podľa ústavnej úpravy vzťahuje na predsedu Súdnej rady. Samozrejme, s tým súvisí aj potreba vytvoriť jednotlivým členom primerané materiálne a sociálne zabezpečenie, na ktoré podľa ustanovenia § 8 zákona o Súdnej rade nemajú právny nárok, keďže v jeho znení „*predsedovi Súdnej rady patrí za výkon funkcie*

plat, príplatok a paušálne náhrady, výkon funkcie ostatných členov Súdnej rady nie je spojený s nárokom na odmenu“.

Ústava obsahuje základný právny rámec týkajúci sa spôsobu odvolania členov Súdnej rady. Vychádza sa zo všeobecnej zásady ústavného práva, že právo odvolať člena Súdnej rady má subjekt, ktorý ho do funkcie ustanovil, a to spravidla rovnakým procesným postupom.²¹ Podľa zákona o Súdnej rade v pôvodnom znení mohol byť člen Súdnej rady odvolaný len z dôvodu, že „*bol právoplatným rozhodnutím súdu pozbavený spôsobilosti na právne úkony, prípadne jeho spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená alebo ak podľa lekárskeho posudku, rozhodnutia orgánu štátnej zdravotnej správy alebo orgánu sociálneho zabezpečenia nebol spôsobilý zo zdravotných dôvodov vykonávať funkciu dlhšie ako jeden rok“.* Súčasná zákonná úprava dôvody na odvolanie člena Súdnej rady nepozná.

V dôsledku toho, že v platnej právnej úprave absentujú dôvody, pre ktoré by mohol byť člen Súdnej rady odvolaný, príslušný orgán verejnej moci pri uplatňovaní svojej ústavnej právomoci odvolávať člena Súdnej rady nepodlieha žiadnemu právnemu obmedzeniu s výnimkou prezidenta, ktorého úvahu o odvolávaní členov Súdnej rady limituje ustanovenie druhej vety čl. 101 ods. 1 Ústavy, v znení ktorej prezident „*svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“.* Ak však odvolanie člena Súdnej rady nebude mať v konkrétnom prípade za následok poškodenie riadneho chodu Súdnej rady, uplatnenie právomoci odvolať člena Súdnej rady nepodlieha ani tomuto obmedzeniu.²² Pre jednostranný odvolávací akt tak postačí len „*strata dôvery“* medzi členmi Súdnej rady a subjektmi, ktoré ich do funkcií ustanovili.

Objavujú sa názory, že oprávnenie orgánov verejnej moci odvolať členov Súdnej rady, ktorí sú v ich kreačnej dispozícii len z dôvodu straty dôvery, smeruje k neprístupnému politickému zasahovaniu do výkonu ústavnej funkcie vymedzenej ústavou stanovenou dĺžkou funkčného obdobia, a to jednotlivých členov, ale aj do činnosti Súdnej rady ako ústavnej inštitúcie.

Ústavou ustanovená vnútorná konštrukcia Súdnej rady však podľa nášho názoru vychádza z toho, že členovia Súdnej rady po svojom ustanovení musia mať spätnú väzbu na tých, ktorí ich na základe čl. 141a ods. 1 Ústavy do Súdnej rady zvolili alebo vymenovali. Totiž ústavodarca zveril príslušným orgánom právomoc kreovať členov Súdnej rady preto, aby mohli prenášať na pôde Súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v rozsahu zodpovedajúcom počtu členov Súdnej rady, ktorí sú v ich kreačnej dispozícii, jej rozhodovanie. Ústavný súd v jednom zo svojich rozhodnutí konštatoval „*že možnosť odvolať člena Súdnej rady pred uplynutím jeho funkčného*

²¹ ČIČ, M. a kol. *Komentár k ústave SR*. Bratislava: EUROKODEX, 2012. s. 765.

²² DRGONEC, J. *Ústava SR. Komentár*. Šamorín: HEURÉKA, 2007. s. 1054.

obdobia je vyvážené ústavné riešenie, ktoré je akceptovateľné aj z hľadiska princípov demokratického a právneho štátu, keďže je reálnym prejavom systému vzájomných brzd a protiváh v rámci ústavou ustanoveného systému delby moci. Oprávnenie orgánu verejnej moci odvolať členov súdnej rady, ktorí sú v jeho „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery, nenarušuje nezávislosť Súdnej rady ako ústavného orgánu vzhľadom na jej zloženie (trojdelenie štátnej moci nie je narušené, keďže najmenej polovicu členov tvoria sudcovia) a ako aj ústavou ustanoveného spôsobu jej uznášanania, ktorý predpokladá dosiahnutie konsenzu zástupcov jednotlivých zložiek štátnej moci“.²³

Pri preskúmaní skutkovo obdobnej veci vedenej ústavným súdom pod sp. zn. I. ÚS 215/2015 dospel I. senát ústavného súdu už pri jej predbežnom prerokovaní k odlišnému právnemu záveru vo vzťahu k otázke možnosti odvolania člena súdnej rady pred uplynutím funkčného obdobia, na ktoré bol zvolený či vymenovaný, v zmysle ktorého neexistencia dôvodov na odvolanie člena súdnej rady v ústave i v zákone o súdnej rade neprezumuje existenciu akýchkoľvek dôvodov na odvolanie člena súdnej rady kedykoľvek v priebehu ústavou stanovenej dĺžky funkčného obdobia, pretože takýto zásah priamo ohrozuje jej nezávislosť. Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne na neverejnom zasadnutí 19. septembra 2018 podľa § 7 ods. 1 písm. b) a § 13 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vzhľadom na rozdielnu rozhodovaciu činnosť senátov Ústavného súdu vo vzťahu k otázke ústavne konformného výkladu a uplatnenia ustanovenia čl. 141a ods. 1 ústavy a § 26 ods. 1 písm. c) zákona o súdnej rade si osvojil právny názor I. senátu ústavného súdu a prijal stanovisko, že člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho päťročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

V súvislosti s otázkou možnosti odvolania člena súdnej rady pred uplynutím funkčného obdobia sa stotožňujeme s odlišným stanoviskom sudcu Ladislava Orosza a sudkyne Marianny Mochnáčovej pripojeným k uzneseniu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PLz. ÚS 2/2018-18. Nie je možné súhlasiť s právnym názorom, že ak právna úprava mlčí o dôvodoch odvolania člena Súdnej rady, platí zásada, že neexistuje ani možnosť odvolať členov Súdnej rady pred uplynutím ich funkčného obdobia. Ústava v čl. 141a ods. 1 explicitne priznáva orgánom zákonodarnej či výkonnej moci nielen oprávnenie kreovať členov Súdnej rady, ale aj možnosť odvolať jednotlivých členov pred uplynutím funkčného obdobia. Dovoľme si tvrdiť, že Ústavný

²³ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 49/2011 zo dňa 25.05.2011.

súd v uznesení PLz. ÚS 2/2018-18 postavil zákonodarcu nad ústavodarcu, keďže svoju argumentáciu založil na konštrukcii, v zmysle ktorej dôsledkom pasivity zákonodarcu (neustanovenie dôvodov odvolania v zákone) je negácia vôle ústavodarcu, ktorú explicitne vyjadril v ústave. Na základe uvedeného vyplýva, že väčšina pléna ústavného súdu priznala Ústavnému súdu právomoc derogovať v ústave explicitne vyjadrenú vôľu ústavodarcu, čo je nezlučiteľné so základnými princípmi demokratického a právneho štátu.

ZDRUŽENIA A DISCIPLINÁRNA ZODPOVEDNOSŤ

ASSOCIATIONS AND THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Abstrakt: Príspevok sa venuje disciplinárnej zodpovednosti uplatňovanej v združeniach ako súkromnoprávných subjektoch. Disciplinárna zodpovednosť ako právna zodpovednosť sa vyvodzuje v spoločenstve jednotlivcov, v ktorej sa títo jednotlivci na nej spolupodieľajú. Najslobodnejší priestor na jej uplatnenie umožňuje jej najužší zákonný limit. Príspevok poukazuje na skutočnosť, že na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti v združeniach nemožno v plnej miere vzťahovať všetky požiadavky práva na spravodlivý proces.

Kľúčové slová: Stanovy, združenie, disciplinárny poriadok, vnútorné organizačné akty, sloboda združovania

Abstract: This contribution is focuses to the disciplinary responsibility in associations, as private subject of law. Disciplinary responsibility as a legal responsibility is realised in community of individuals, where these individuals participate on it. Simply limit of disciplinary responsibility enables its largest space of realising. It is not possible the all requirements of due process of law, in full extent, to apply on the disciplinary responsibility in association.

Key words: Statutes, association, disciplinary order, internal normative acts, freedom of association

Disciplinárna zodpovednosť je právnou zodpovednosťou

Zodpovednosť sa viaže na človeka v spoločnosti, respektíve fyzické i právnické osoby. „*Obmedzením osobnej slobody jednotlivca a transformáciou prirodzených práv človeka nevyhnutne vznikajú povinnosti voči sebe samému, voči členom skupín, v ktorých jednotliviec pôsobí, ako aj voči štátu. Podľa povahy veci ide o povinnosti morálne, politické, náboženské, právne a iné.*“¹ Disciplinárna zodpovednosť je druhom právnej zodpovednosti. „*Právna zodpovednosť je osobitná forma právneho vzťahu, v ktorom dochádza na základe porušenia právnej povinnosti k vzniku novej právnej povinnosti sankčnej povahy.*“² „*Právna zodpovednosť je spôsobilosť*

¹ Bröstl, A. a kol. *Teória práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 145, ISBN 978-80-7380-425-1.

² Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 162, ISBN 978-80-7380-454-1.

subjektu, podliehajúceho osobnej pôsobnosti právnej normy, znášať právne následky buď vlastného protiprávneho konania, alebo protiprávneho stavu, ktorý vznikol bez jeho priameho pričinenia.“ (...) Právna zodpovednosť sa delí „na zodpovednosť ústavnoprávnu, občianskoprávnu, trestnoprávnu, administratívnu a disciplinárnu“.³ Iné delenie právnej zodpovednosti spočíva v tom, či vzniká priamo zo zákona, alebo zo záväzku. „Mimozáväzková právna zodpovednosť vzniká priamo zo zákona a na základe protiprávneho konania, ktoré je v rozpore s právnymi povinnosťami ustanovenými týmto zákonom či iným predpisom. (...) Záväzková zodpovednosť vzniká na základe protiprávneho konania, ktoré je v rozpore s právnymi povinnosťami vyplývajúcimi zo záväzkového vzťahu.“⁴

Disciplinárna zodpovednosť sa tradične radí do verejnoprávnej oblasti a považuje sa za „zodpovednosť za porušenie disciplíny v rámci interných vzťahov (často tiež za porušenie paraprávnych predpisov). Tu neplatí zásada *ne bis in idem*“.⁵ Na druhej strane disciplinárne delikty majú „hraničnú povahu medzi súkromnoprávnymi a verejnoprávnymi deliktami“.⁶ V tomto príspevku sa budeme zaoberať osobitosťami disciplinárnej zodpovednosti vyvodzovanej v súkromnoprávných subjektoch.

Disciplína má pôvod v latinskom slove *disciplina* a má mnoho významov. Znamená **vyučovanie, vychovávanie, vzdelanie, poučenie, cvik, výcvik, znalosť, umenie**, ale aj **predmet, vyučovací odbor, náuka, poriadok, sústava**, tiež **trestanie, spôsob života, zásady, mravy, štátne zriadenie**; sloveso *disciplino* znamená **trestať, vyškoliť, vzdelávať**.⁷

Disciplinárnou zodpovednosťou by sme mohli chápať zodpovednosť, čiže spôsobilosť niesť následky svojho správania spojené s právami a povinnosťami v istej oblasti spoločenského života, kde sa vyžaduje zvýšená disciplína, alebo tiež vyššia miera zodpovednosti. „*Nemusí spočívať len v porušení právnych noriem, ale i noriem, ktoré sú obsiahnuté v paraprávnych aktoch (interné predpisy – štatúty, stanovy, atď.). Disciplinárnu (kárnu) zodpovednosť možno vyvodiť len za porušenie disciplíny, pokiaľ stále trvá vzťah, v ktorom sa zvýšená zodpovednosť vyžaduje.*“⁸ Disciplinárna zodpovednosť sa viaže na jednotlivca v rámci istého spoločenstva, teda neviaže sa na spoločenstvo – ale práve spoločenstvo môže

³ Procházka, R., Káčer, M. *Teória práva*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 272, ISBN 978-80-89603-14-5.

⁴ Prusák, J. *Teória práva*. Bratislava: VO PF UK, 1995, s. 274, ISBN 80-7160-080-6.

⁵ Večeľa, M. *Teória práva*. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 242, ISBN 978-80-89447-40-4.

⁶ Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 164 a 176, ISBN 978-80-7380-454-1.

⁷ Fürst, K. *Slovník latinsko-český*. Praha: Nakladatelství Kvasnička a Hampl, 1940, s. 11.

⁸ Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 176, ISBN 978-80-7380-454-1.

disciplinárnu zodpovednosť voči jednotlivcovi vyvodzovať. „*Charakteristickým znakom disciplinárnej zodpovednosti je to, že má internú povahu.*“⁹

Disciplinárna zodpovednosť je svojou povahou veľmi blízka administratívnej zodpovednosti, kde subjekt práva je schopný niesť následky správneho deliktu. Správny delikt je zavineným protiprávnym konaním, ktorým sa ohrozil alebo porušil záujem spoločnosti, jeho znaky vymedzuje zákon a nespĺňa stupeň nebezpečnosti pre spoločnosť v intenzite trestného činu.¹⁰ Túto administratívnu zodpovednosť však vyvodzuje štát na to určenými orgánmi. Disciplinárna zodpovednosť sa od nej odlišuje tým, že ju nevyvodzuje primárne štát, ale vyvodzujú ju na to určené orgány špecifikovaného spoločenstva. S disciplinárnou zodpovednosťou však štát počíta, a to v mnohých prípadoch aj jej priamym zakotvením v zákone. Dokonca s ňou počíta aj vtedy, keď ju výslovne zákonom neupravil, ale ju predpokladá – napríklad tým, že stanovы združenia majú obsahovať i. a. práva a povinnosti členov a ustanovenia o orgánoch. Disciplinárna zodpovednosť sa, na rozdiel od administratívnej, však môže vyvodzovať nielen v prípadoch, ak bol porušený zákon, stačí, ak bol porušený vnútorný predpis, napríklad stanovы, etický kódex, vnútorné pravidlá pretekov a podobne. Disciplinárna zodpovednosť sa odlišuje od súkromnoprávnej tým, že sa nevyvodzuje medzi dvoma oproti stojacimi subjektmi (kde jeden druhému zasiahol do jeho práv a právom chráneným záujmov), ale vyvodzuje sa v rámci spoločenstva, a to priamo spoločenstvom voči členovi daného spoločenstva, ktorý porušil povinnosti uložené vnútorným predpisom, alebo spôsobil nežiaduci stav pre dané spoločenstvo.

Na účely tohto príspevku sa budeme disciplinárnej zodpovednosti venovať len vo význame jej vzťahu jedinec v spoločenstve, ktorý má dosah na tvorbu pravidiel a na tvorbu orgánov vyvodzujúcich disciplinárnu zodpovednosť a na formulovanie procesu disciplinárneho konania. Preto je vhodné uviesť niekoľko príkladov, ktoré zvyrazňujú potrebu rozlišovať jednotlivé formy disciplinárnej zodpovednosti, prípadne aj ďalších druhov právnych následkov, kde právny predpis používa pojem *disciplína*.

Právny poriadok totiž pozná *disciplínu* aj v ďalšom jej význame, kde je podstatnejší jej obsah – vyučovanie, vychovávanie, poučenie, trestanie. Takto je formulovaná napríklad v pracovnom práve. Zákoník práce uvádza: *Zamestnanec je povinný podľa pokynov zamestnávateľa vykonávať práce osobne podľa*

⁹ Bröstl, A. a kol. *Teória práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 151, ISBN 978-80-7380-425-1.

¹⁰ Bröstl, A. a kol. *Teória práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 151, ISBN 978-80-7380-425-1.

pracovnej zmluvy v určenom pracovnom čase a dodržiavať pracovnú disciplínu.¹¹ „Podľa pracovnoprávnej teórie sa chápanie pracovnej disciplíny koncentruje do troch základných koncepcií, podľa ktorých obsah tohto pojmu tvorí – súhrn právnych noriem upravujúcich pracovnú disciplínu, – súhrn povinností zamestnanca, – dodržiavanie povinností zamestnanca.“¹² Pričom závažné alebo menej závažné porušenie pracovnej disciplíny môže v konečnom dôsledku znamenať napríklad výpoveď zamestnanca, okamžité skončenie pracovného pomeru či dočasné prerušenie výkonu práce.¹³ Pracovná disciplína postihuje široký okruh pracovnoprávných vzťahov a viaže sa na zamestnanca a jeho povinnosť dodržiavať istý okruh pravidiel v rámci výkonu jeho závislej práce pre zamestnávateľa. Je pritom zaujímavé, že hoci povinnosť dodržiavať pracovnú disciplínu sa viaže na každého zamestnanca, vysoké nároky sa kladú na vedúcich zamestnancov. Oni majú priamo Zákonníkom práce uloženú povinnosť zabezpečovať, aby nedochádzalo k porušovaniu pracovnej disciplíny.¹⁴ Okrem právnych predpisov, pracovnej zmluvy, prípadne aj kolektívnej zmluvy, práva a povinnosti zamestnanca vyplývajú aj z pracovného poriadku. Tento vnútorný normatívny akt je vytvorený s istou mierou spoluúčasti zástupcov zamestnancov.¹⁵ Vyvodzovanie následkov za porušenie pracovnoprávnej disciplíny je na zamestnávateľovi, teda vo vzťahu zostanú dva proti sebe stojace subjekty: zamestnanec a zamestnávateľ. Nevyvodzuje ju spoločenstvo ostatných zamestnancov, ktorí si na to vytvorili svoj orgán.

Iným príkladom disciplinárnej zodpovednosti v našom právnom poriadku vo význame – vyučovanie, vychovávanie, poučenie, trestanie – je vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti vo výkone väzby alebo vo výkone trestu odňatia slobody. Výkon disciplinárnych odmien, disciplinárne previenenia a disciplinárne tresty upravuje zákon č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby. Disciplinárne previnenie sa vzťahuje na obvineného alebo obžalovaného vo výkone väzby a rozumie sa ním zavinené nesplnenie alebo porušenie povinnosti alebo zákazu podľa tohto zákona, jeho vykonávacích predpisov a ústavného poriadku; považuje sa zaň aj konanie, ktoré má znaky priestupku.¹⁶ Ústavný poriadok, teda vnútornú normu zariadenia na výkon väzby, vydá

¹¹ § 47 ods. (1) písm. b) z. č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce.

¹² Barancová, H., Olšovská, A., Hamulák, J., Dolobáč, M. *Slovenské pracovné právo*. Bratislava: Sprint, 2019, s. 363.

¹³ Barancová, H. *Zákonník práce. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 452 a nasl. s. 604 a nasl., s. 649 a nasl., § 47 povinnosti vyplývajúce z pracovného pomeru, § 63 výpoveď daná zamestnávateľom, § 68 okamžité skončenie pracovného pomeru.

¹⁴ § 82 písm. e) Zákonníka práce.

¹⁵ § 84 ods. 1) Zákonníka práce: *Zamestnávateľ môže vydať pracovný poriadok po predchádzajúcom súhlase zástupcov zamestnancov, inak je neplatný.*

¹⁶ § 40 ods. 2 z. č. 221/2006 Z. z.

riaditeľ a schvaľuje ho generálny riaditeľ. Disciplinárna zodpovednosť v zariadeniach na výkon väzby sa, prirodzene, vyvodzuje jednoznačne – zo strany štátu. Podobným príkladom je vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti vo výkone trestu odňatia slobody, tentoraz voči odsúdenému.¹⁷

Disciplinárna zodpovednosť ako zodpovednosť vyvodzovaná v spoločenstve jednotlivcov, kde sa títo jednotlivci na nej spolupodieľajú

Disciplinárnu zodpovednosť na účely tohto príspevku chápeme ako disciplinárnu zodpovednosť viazanú na osoby v spoločenstve a na toto spoločenstvo osôb – definované právom, ktorá sa vyvodzuje voči týmto osobám a za ich spoluúčasti. Ide o osobitný druh zodpovednosti, inej ako občianskoprávnej, trestnoprávnej alebo administratívnej. Táto disciplinárna zodpovednosť je upravená právom, alebo ju právo pripúšťa, pričom existuje veľké množstvo jej jednotlivých podôb. Existuje v prostredí rozmanitých spoločenstiev osôb, kde možno predovšetkým spomenúť spoločenstvá osôb definované profesiou, vykonávajúcich niektoré úlohy štátu, prípadne združené v komorách s povinným členstvom.

Sem patrí oblasť disciplinárnej zodpovednosti, **ktorá je najužšie spojená so štátom, kde obsah práv a povinností osôb istého spoločenstva je priamo definovaný zákonom**. Radíme sem napríklad disciplinárnu zodpovednosť sudcov, prokurátorov, advokátov, exekútorov, notárov. Disciplinárne previnenie, opatrenie i samotné konanie definuje priamo zákon. Zároveň tiež zákon deleguje oprávnenia samotným členom tohto spoločenstva, aby sa spolupodieľali na vnútornej normotvorbe, ktorá na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti má vplyv.

V prípade výkonu štátnej moci – prokurátormi a sudcami je disciplinárne konanie upravené priamo zákonom. U **prokurátorov** sú ich povinnosti definované v rozmedzí – nielen dodržiavať všeobecne záväzné právne predpisy, ale aj služobné predpisy. Tieto služobné predpisy, ktoré musí prokurátor alebo čakaťel prokuratúry rešpektovať, musí služobný úrad vopred prerokovať s príslušným odborovým orgánom.¹⁸ Z ďalších pravidiel, ktoré sú pre prokurátorov záväzné, možno uviesť *Etický kódex prokurátora*, ktorý schválila Rada prokurátorov 11.1.2016,¹⁹ pričom zákon definuje aj úlohy etickej komisie prokurátorov a vzťah k disciplinárnemu konaniu.

¹⁷ Zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody upravuje disciplinárne odmeny a disciplinárne tresty a ich výkon. Ústavný poriadok obdobne vydáva riaditeľ ústavu a schvaľuje ho generálny riaditeľ (§ 31).

¹⁸ § 252 ods. 1 písm. a) z. č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťeloch prokuratúry.

¹⁹ Podľa § 217a a § 26 ods. 1 písm. n) z. č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakaťeloch prokuratúry.

Disciplinárne konanie **sudcov** je tiež upravené zákonom a zákon dokonca definuje povinnosť sudcu dodržiavať zásady sudcovskej etiky.²⁰ Nezávislosť súdnej moci je zvýraznená úlohou jej samosprávy – Súdna rada Slovenskej republiky je oprávnená vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy (čl. 141a ods. 5 písm. j) Ústavy SR).²¹ Vnútrotná koexistencia spoločenstva sudcov je ešte viac otvorená svojim vlastným inštitucionalizovaným prejavom, lebo sa tu prepája aj spolupráca s dobrovoľným združovaním sudcov – so sudcovskými stavovskými organizáciami. *Zásady sudcovskej etiky* obsahujú aj určenie ich interpretácie. V čl. VI. Záverečné ustanovenia, ods. 1) priamo stanovujú, že „zabezpečenie efektivity týchto zásad sudcovskej etiky si nevyhnutne vyžaduje jednotný postup pri ich interpretácii a aplikácii samotnými sudcami, príslušnými orgánmi sudcovskej samosprávy, sudcovských stavovských organizácií a Súdnej rady Slovenskej republiky“. Zároveň sa v ods. 2) a 3) stanovuje, že súčasťou zásad sú aj medzinárodné dokumenty upravujúce pravidlá etického správania sudcov, pričom pri interpretácii a aplikácii zásad sa vychádza z textov týchto dokumentov a že tvoria neoddeliteľnú súčasť zásad.²² Súdna rada Slovenskej republiky je oprávnená prijať k týmto zásadám výkladové pravidlá, čo už aj využila, a to k etickému správaniu sudcu a k slobode prejavu sudcu.²³

Väčiu miery samosprávy zákon umožňuje slobodným povolaniam, tradične zastrešených samosprávnou stavovskou organizáciou – komorou, napríklad advokátom, notárom, exekútorom. Táto štátom uznaná samospráva sa prejavuje aj vo vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti. Obdobne tu platí, že **obsah práv a povinností osôb tohto spoločenstva je priamo definovaný zákonom**. Existuje tu však väčšia spoluúčasť jednotlivých členov daného spoločenstva, keďže popri zákonom stanovených pravidlách pre disciplinárne previnenie, opatrenie a disciplinárne konanie sú zákonom delegované oprávnenia pre toto spoločenstvo. Môže si vlastným – samosprávnym a autonómnym – pôsobením vytvoriť vnútorné podrobnejšie predpisy pre definovanie práv a povinností člena, ale aj pre disciplinárne konanie a pre kreáciu

²⁰ § 30 ods. 1 písm. g) z. č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediaciach.

²¹ Prijaté 15.12.2015, dostupné: http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/680_zasady-sudcovskej-etiky.pdf

²² a) *Odporičanie CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť* zo dňa 17.11. 2010. b) *Londýnska deklarácia Európskej siete súdnych rád (ENCJ) („Sudcovská etika“)* z roku 2010, c) *Magna charta sudcov (Základné princípy) schválená Poradnou radou európskych sudcov (CCJE) z novembra 2010.* d) *Stanovisko č. 3 (2002) Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) o zásadách a pravidlách profesionálneho správania sudcov, o etike, nezlučiteľnom správaní a nestrannosti.*

²³ Čl. VI. ods. 4) *Zásad sudcovskej etiky*; <http://www.sudnarada.gov.sk/uznesenia-a-stanoviska-sudnej-rady-sr>.

disciplinárnych orgánov (etický kódex notára, advokátsky poriadok, etický kódex súdneho exekútora, disciplinárne a volebné poriadky etc.).

Disciplinárnu zodpovednosť môžu vyvodzovať aj čisto súkromnoprávne subjekty ako súčasť ich samosprávneho a autonómneho pôsobenia pri realizácii slobody združovania

Disciplinárnu zodpovednosť môžu vyvodzovať aj čisto súkromnoprávne subjekty, napríklad klasické združenia, a to v duchu zásad dobrovoľnosti, autonómneho a samosprávneho charakteru, priamo realizujúce slobodu združovania.

Na pomedzí verejnoprávneho a súkromnoprávneho priestoru sú združenia, ktoré realizujú aj výkon verejných úloh a oprávnení.

Niektoré združenia, ktoré síce manévrujú v súkromnoprávnom priestore, no realizujú aj verejné úlohy a oprávnenia, majú disciplinárnu zodpovednosť upravenú priamo v zákone. Napríklad z. č. 274/2009 Z. z. o **poľovníctve** upravuje kreáciu a pôsobnosť disciplinárnej komisie, disciplinárne previnenia a zákon tiež odkazuje na vnútornú normotvorbu – na disciplinárny poriadok Slovenskej poľovníckej komory. Zákon však ukladá povinnosť zostaviť vnútorné predpisy – stanovy – poľovníckych organizácií, ktoré určujú i. a. práva a povinnosti členov a orgány. Teda pripúšťa aj vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti priamo v poľovníckych združeniach (organizáciách).

Najvýraznejším príkladom prepojenia dobrovoľného združovania a priamo zákonom upravenej disciplinárnej zodpovednosti je zákon č. 440/2015 Z. z. o **športe**. Dôvodom je špecifickosť tohto dobrovoľného združovania, kde vystupujú nielen členovia a ich združenia. V právnych vzťahoch vystupujú športové organizácie, športovci, športoví odborníci, športový zväz – pričom sa nevyužíva iba členský vzťah, ale právne sa vyjadruje **príslušnosť** k športovej organizácii, alebo k inej osobe, ktorá má príslušnosť k športovej organizácii. Už len legálna definícia pojmu športovec sa vymyká klasickému členovi, veď sa už predpokladá výkon športu – ktorý môže spĺňať znaky závislej práce.²⁴ Predovšetkým však je dôležitý **verejný záujem v športe** priamo zadefinovaný zákonom (§ 2). Tento zákon upravuje aj disciplinárnu zodpovednosť, a to povinnosť športovej organizácie upraviť zákonom špecifikované negatívne javy do svojich predpisov ako závažné disciplinárne previnenia (§ 8 ods. 6; s následkami napr. v § 67). Zákon ďalej upravuje ustanovovanie disciplinárneho orgánu národného športového zväzu (§ 19 ods. 1), nezlučiteľnosť výkonu funkcie v kontrolnom a disciplinárnom orgáne (§ 20) a tiež s funkciou hlavného kontrolóra športu (§ 60), rozhodnutie o vylúčení člena

²⁴ Zákon rozoznáva profesionálneho, amatérskeho a neorganizovaného športovca, § 4 z. č. 440/2015 Z. z.

z národného športového zväzu na základe závažného disciplinárneho previnenia (§ 22 ods. 2). Zákon tiež určuje, že športová organizácia môže vyžadovať informácie o bezúhonnosti športovca, a to vrátane disciplinárnych sankcií (§ 34 ods. 3). Zákon rámcovo upravuje samotné disciplinárne konanie (§ 54), pričom odkazuje na predpisy športového zväzu – určenie sankcií, opatrení. Predpisy športového zväzu tiež určia, ktoré porušenia pravidiel súťaže, predpisov športového zväzu alebo rozhodnutia športového zväzu sa považujú za závažné porušenia. Dokonca prepojenie na štát je vyjadrené v pravidle, podľa ktorého je národný športový zväz oprávnený na účely disciplinárneho konania požiadať orgány činné v trestnom konaní a súd o informácie z trestného konania (§ 94 Opatrenia proti manipulácii súťaže).

Zákon o **rybárstve**²⁵ síce spomína oprávnenia a poverenia Slovenského rybárskeho zväzu, ale priamo disciplinárnu zodpovednosť neupravuje. Verejné úlohy plní aj **Dobrovoľná požiarňa ochrana Slovenskej republiky**, no disciplinárnu zodpovednosť v zákone upravenú nemá.²⁶

Združenia osôb výslovne reprezentujúce politické združenia, teda **politické strany a hnutia**, majú súkromné i verejné úlohy úzko prepletené. Osobitný zákon im však disciplinárnu zodpovednosť špeciálne nedefinuje. Vывodzovanie disciplinárnej zodpovednosti predpokladá, pretože definuje povinné orgány – štatutárny, najvyšší, rozhodcovský, výkonný a revízný orgán.²⁷ Medzi povinné náležitosti stanov patrí ustanovenie o orgánoch, „*najmä*“ tých spomenutých. Teda princíp dobrovoľnosti a samosprávneho charakteru dovoľuje vytvárať si aj ďalšie orgány, čiže tiež špeciálny disciplinárny orgán. No jednako je tu obmedzenie, pretože stanovy musia upravovať vymedzenie ich právomocí a spôsob ich voľby – teda musí ísť o orgán volený. Z ďalších zákonných obmedzení vyplýva, že členom orgánu strany môžu byť len členovia strany, teda prípadné vывodzovanie disciplinárnej zodpovednosti sa uskutocní výlučne v rámci spoločenstva členov a takýto orgán musí byť minimálne trojčlenný. Podľa rámcového zákonného vymedzenia právomocí jednotlivých orgánov môže disciplinárne oprávnenia vykonávať ktorýkoľvek z povinných orgánov strany,²⁸ ak by mu to vyplývalo zo stanov, zrejme najvhodnejším je

²⁵ § 4 ods. 3 z. č. 216/2018 Z. z. o rybárstve.

²⁶ Z. č. 37/2014 Z. z. o Dobrovoľnej požiarnej ochrane Slovenskej republiky.

²⁷ § 6 ods. 5) a ods. 6) z. č. 85/2005 Z. z. *Orgánmi strany sú najmä najvyšší, výkonný, rozhodcovský a revízný orgán. Každý orgán strany okrem štatutárneho orgánu musí mať najmenej troch členov, výkonný orgán strany musí mať najmenej deväť členov a najvyšší orgán strany musí mať najmenej 27 členov.*

²⁸ § 6 ods. 10) z. č. 85/2005 Z. z.: *Výkonný orgán strany rozhoduje o dôležitých záležitostiach strany, ak nie sú týmto zákonom alebo stanovami vyhradené do pôsobnosti najvyššieho orgánu, rozhodcovského, revízneho alebo iného orgánu strany. Rozhodcovský orgán rozhoduje spory v rámci strany a revízný orgán dohliada na hospodárnosť a efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov a nakladania s majetkom strany.*

rozhodcovský orgán, alebo môže byť na to ustanovený osobitný disciplinárny orgán. Všeobecná zákonná delegácia – na vnútornú normotvorbu v oblasti disciplinárnej zodpovednosti a na kreáciu disciplinárneho orgánu – je ustanovenie o povinnosti strany vypracovať si stanovky, ktoré upravujú i. a. práva a povinnosti členov a ustanovenia o orgánoch a ich právomociach.

V prípade politických strán je aj definovaná súdna ochrana člena, a to v správnom súdnictve. Člen politickej strany sa môže voči politickej strane žalobou domáhať určenia, že rozhodnutie orgánu politickej strany je nezákonné alebo odporujúce stanovám.²⁹

Najširší priestor na uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti majú klasické združenia, teda združenia podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, ale aj združenia podľa § 20f Občianskeho zákonníka (záujmové združenia právnických osôb). V tomto druhom prípade pôjde o špecifický charakter disciplinárnej zodpovednosti, pretože by sa vyvodzovala voči členovi, ktorým je výlučne právnická osoba.

Najslobodnejší priestor na uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti v súkromnoprávných združeniach umožňuje jej najužší zákonný limit

Najširší priestor na uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti v súkromnoprávných združeniach je odôvodnený najstručnejším zákonným limitom – a to povinnosť združenia upraviť v stanovách práva a povinnosti členov a upraviť orgány združenia a spôsob ich ustanovovania.³⁰ Teda dobrovoľnosť a samosprávny a autonómny charakter združenia ho oprávňujú rozhodnúť, či vôbec bude vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť voči členovi za porušenie povinností a či si vytvorí samostatný orgán na vyvodzovanie tejto zodpovednosti. Rovnako je združenie slobodné v rozhodnutí, ako si upraví proces vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti, ale tiež, aké druhy previnení a aké opatrenia zafinuje. Napriek tomu, že tento okruh vzťahov vo vnútri združenia nemá osobitnú zákonnú úpravu, tradične tvorí súčasť spolkového života od jeho počiatkov.³¹

Táto disciplinárna zodpovednosť vo vnútri združenia je na pomedzí medzi záväzkovou zodpovednosťou – keďže dohodnuté stanovky sa považujú za *lex contractus* – a mimozáväzkovou zodpovednosťou, ktorá vyplýva zo záko-

²⁹ § 375 ods. 4) Správny súdny poriadok.

³⁰ § 6 ods. 1 písm. c) a § 3 ods. 3 z. č. 83/1990 Zb.; § 20h OZ: *Stanovky združenia určia názov, sídlo a predmet činnosti združenia, úpravu majetkových pomerov, vznik a zánik členstva, práva a povinnosti členov, orgány združenia a vymedzenie ich pôsobnosti, spôsob zrušenia združenia a naloženia s jeho likvidačným zostatkom. Členstvo v združení možno viazať na členský príspevok.*

³¹ Podrobnejšie o histórii združovania a vnútorným sporom sa autorka venovala na inom mieste, napr. Gajdošová, M. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, kapitola 3. a 7.1., 8.2.

na a predovšetkým zo stanov – ako z normatívneho právneho aktu a z interného organizačného aktu (normatívneho charakteru).

Dá sa to definovať ako pomedzie medzi verejným a súkromným záujmom: „Zákonodarca vytvára v právnom poriadku predpoklady existencie alternatívneho spôsobu riešenia sporov (verejný záujem), kým členovia občianskych združení majú možnosť upraviť si systematiku ASR pre svoje potreby (súkromný záujem). Vzťah verejného a súkromného záujmu sa prejavuje ešte raz, a to pri možnom napadnutí rozhodnutí, ktoré sú výsledkom ASR, keďže v tomto prípade existuje súkromný záujem na napadnutí a zrušení takéhoto rozhodnutia, a k tomu prislúchajúci verejný záujem na prejednaní a rozhodnutí takéhoto sporu. Dalo by sa preto povedať, že vo vzťahu medzi združovacím právom, existenciou ASR a sústavou všeobecného súdnictva existuje obojsmerne podmienený vzťah verejného a súkromného záujmu.“³²

Stanovy a prípadná vnútorná úprava disciplinárnej zodpovednosti v združení je záväznou úpravou. Záväznosť stanov združenia potvrdil v roku 1998 Ústavný súd Českej republiky, podľa ktorého „registráciou sa stanovy občianskeho združenia stávajú záväznými a záväzne upravujú otázky, ktorých úprava bola stanovám zverená. Stanovy teda nemajú povahu ‚súkromnej listiny‘, ale sú záväzným dokumentom, pri ktorom neplatí princíp publikácie ako pre zákon, ktorého obsah musí byť preukázaný, avšak sú záväzné“.³³

Záväznosť stanov a vnútornej úpravy disciplinárneho konania – pre združenie i pre štát – v roku 2010 potvrdil tiež slovenský ústavný súd. „[Ú]čelom čl. 46 ods. 1 ústavy 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 rozhodnutia sú splnené predpoklady ustanovené právnymi normami. (...) 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. **Súčastou týchto povinností štátu je potom aj**

³² Čollák, J. Alternatívne riešenie sporov a združovacia sloboda – konotácie na hrane verejného a súkromného záujmu. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 186; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf.

³³ Uznesenie ÚS ČR z 25.8.1998, sp. zn. III. ÚS 195/98.

*povinnosť rešpektovať v medziach zákonov prijatú vnútornú úpravu pomerov združenia vrátane úpravy postupu disciplinárneho konania vedeného orgánom združenia proti jeho členovi za porušenie takto členovi stanovených povinností.*³⁴

Úprava vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti však má praktické dôsledky, do ktorej môže navyše zasiahnuť štát, a to prostredníctvom súdnej ochrany člena. Sme totiž na konci i na začiatku – disciplinárna zodpovednosť sa viaže na isté spoločenstvo osôb, ktoré si v medziach zákonov vytvorilo vlastný súhrn práv a povinností, ktoré vie vlastnými orgánmi v špecifickom konaní vynútiť, dokonca vie na základe takéhoto mechanizmu osobu spomedzi seba vylúčiť. Aké nároky by teda takéto vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti malo združenie spĺňať?

Otázku možno rozdeliť na podotázky:

- i) Aký orgán združenia môže vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť voči členovi?
- ii) V akom procese sa disciplinárna zodpovednosť v združení vyvodzuje?
- iii) Ako majú byť definované disciplinárne previnenia a opatrenia v združení?

Je dôležité zopakovať, že disciplinárnu zodpovednosť uplatňuje združenie voči členovi, nie naopak – člen voči združeniu, ani nie – člen voči členovi. Vychádzajúc z vnútrospolkovej demokracie, teda z nárokov na vnútorné usporiadanie združenia, možno pripomenúť, na akých zásadách združenia jestvujú. „**Vnútrospolková demokracia** je akýmsi zhmotnením zásad, ktoré vychádzajú z podstaty slobody združovania. Je veľmi úzko spojená predovšetkým s autonómnym a samosprávnym charakterom združenia a kladie nároky na vnútorné usporiadanie vzťahov. Je vyjadrením súhrnu zásad, ktoré vyplývajú tak z verejnoprávných, ako aj súkromnoprávných noriem a dotýkajú sa ústavných záruk slobody združovania, ako aj zákonných pravidiel príslušných pre výkon práva slobodne sa združovať a pre združenie samotné a ktoré sa viažu na združenie a jeho členov. Patrí sem predovšetkým zásada dobrovoľnosti, samosprávneho charakteru, autonómneho charakteru, oddelenosti od štátu, zásada zmluvnej slobody pri tvorení vnútorných pravidiel združenia, zásada podriadenosti sa vnútorným pravidlám, zásada priority hľadania riešenia sporu vzniknutého vo vnútri združenia združením samotným, napokon aj zásada súdnej ochrany člena. Spoločenstvo členov v združení je spoločenstvo rovnoprávných subjektov čo sa týka členských práv a povinností, pokiaľ prirodzene, stanovy neurčujú rôzne druhy členstva, čo zákon nevylučuje.³⁵

³⁴ Nález ÚS SR z 8.4.2010, sp. zn. II ÚS 413/09-35.

³⁵ Gajdošová, M. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 198.

Na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti v združeniach nemožno v plnej miere vzťahovať všetky požiadavky práva na spravodlivý proces

Na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti v združeniach **nemožno v plnej miere vzťahovať nároky zakotvené ústavou, zákonmi a medzinárodnými dohovormi, ktoré sa vzťahujú na spravodlivý proces.** Disciplinárna zodpovednosť v subjektoch, kde sa prihliada na ich verejnoprávny charakter, sa disciplinárne trestanie posudzuje podľa kritérií trestania v trestnom práve, aj so zárukami Dohovoru a ESLP. V prípade súkromnoprávných subjektov však tieto nároky nemožno spravodlivo vyžadovať.

„Povinnosť prihliadať na základné zásady trestného konania sa realizuje v prípade, ak ide o princípy konania univerzálnym spôsobom uplatniteľné pri prejednávaní verejnoprávneho deliktu bez ohľadu na to, či ide o trestný čin, o správny delikt alebo o disciplinárny delikt.“ Náš Správny súdny poriadok určuje, že *„ak rozhodujú súdy o správnych žalobách vo veciach správneho trestania, (sú povinné) prihliadať z úradnej povinnosti na „základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť pre správne trestanie““.*³⁶ To sa však nevzťahuje v plnej miere na súkromnoprávne združenia a vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti v nich.

Zaujímavý je v tejto súvislosti názor českého zákonodarcu, ktorý v prípade vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti isté nároky spolkom ukladá priamo v Občianskom zákonníku, ale treba zvýrazniť, že v prípade vylúčenia člena.

To, že disciplinárna zodpovednosť vyvodzovaná v súkromných združeniach má osobitnú povahu, pričom na ňu nemožno vzťahovať všetky atribúty práva na spravodlivý proces, sa pokúsime objasniť v odpovediach na položené otázky.

Ad i) Aký orgán združenia môže vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť voči členovi?

V nadväznosti na už uvedené môže orgán vyvodzujúci disciplinárnu zodpovednosť byť **akýkoľvek**, ako určia stanovy, na ktorých sa členovia dohodli. Môže to byť orgán monokratický alebo kolegiálny, ustanovený menovaním, voľbou, žrebovom alebo inak. Kompetencie disciplinárneho orgánu môžu byť zverené niektorému orgánu združenia a vykonáva ich popri iných kome-

³⁶ Košičiarová, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. in: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 51, 52; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

tenciách – napríklad najvyšší, výkonný, štatutárny (iba štatutárny orgán má zo zákona povinnosť byť ustanovený voľbou), alebo to môže byť osobitný disciplinárny orgán, prípadne to môže byť orgán ustanovovaný *ad hoc* podľa vopred určených pravidiel na konkrétny prípad.

Nezávislosť a nestrannosť disciplinárneho orgánu nemožno autoritatívne vyžadovať, pretože združenia z povahy veci sú menšími spoločenstvami osôb, kde sa všetci vzájomne poznajú a sú vzájomne prepojení osobnými väzbami. Toto konštatoval aj súd v kontexte poľovníckych združení: „*Poľovnícke združenie si ako súčasť svojho vnútorného fungovania, ktorého úprava bola v zmysle zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, plne v jeho kompetencii, upravil kreovanie svojich orgánov a tiež ich kompetencie. Tieto orgány sú zložené výlučne z jeho členov. V prípade žalovaného poľovníckeho združenia v počte 38. To znamená, že sú tvorené len osobami, ktoré majú k prípadnému účastníkovi kárneho konania vzťah. Z tohto pohľadu orgány združenia nemôžu naplňať požiadavku nezávislosti či objektívnej nestrannosti, ktorú musí správny orgán v zmysle správneho poriadku naplňať.*“³⁷

Združenie spravidla kreuje svoje orgány z takých členov a s tým, že ich autoritu rešpektuje a bude rešpektovať. Členovia v nich vidia záruku vykonávania svojej funkcie v najvyššej možnej kvalite pre dané spoločenstvo. Preto je logická zainteresovanosť každého člena orgánu, teda aj člena disciplinárneho orgánu. Tiež je logické, že členovi (členom) disciplinárneho orgánu bude osobne známa vec i osoba, ktorej porušenie povinností sa má posudzovať. Zároveň sa v ňom budú kumulovať všetky ohľady ako združenia, tak i posudzovaného člena. Od členov disciplinárnych orgánov sa teda vyžaduje povinnosť vykonať svoju úlohu podľa vnútorných predpisov združenia a v súlade s právnymi predpismi. Pretože vnútorná potreba rozhodnúť spor spravodlivo je potrebou všeobecnou a napokon je tu aj regulatív nekonania v rozpore s dobými mravmi. Namietanie nestrannosti alebo nezaujatosti by eventuálne mohol – v konečnom dôsledku – súd – posudzovať ako v rozpore so zákonom iba v prípade hrubého a zjavného porušenia týchto zásad. Rozpor so stanovami by sa posudzoval podľa stanov, ak by nezaujatosť a nestrannosť pri takomto rozhodovaní upravovali.

Na porovnanie uvedme, že český občiansky zákonník stanovuje isté nároky na takýto orgán, hoci zvyrazňuje zásadu dobrovoľnosti. *O vylúčení člena*

³⁷ Z rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici z 20. apríla 2012, č. k. 24 S/49/2010-100; Posudzovanie orgánu poľovníckeho združenia ako správneho orgánu prešlo svojím vývojom a neskoršia judikatúra ustálila, že spory vnútri združenia sa prejednávajú ako civilné spory v civilnom súdnictve.

*rozhoduje štatutárny orgán, ak stanovy neurčia inak.*³⁸ Tu je zaujímavé, že o prijatí za člena rozhoduje orgán spolku určený stanovami, inak najvyšší orgán³⁹ – teda neuprednostňuje sa princíp, že o prijatí i vylúčení musí rozhodnúť ten istý orgán. *Ak je zriadená rozhodcovská komisia, rozhoduje sporné záležitosti patriace do spolkovej samosprávy v rozsahu určenom stanovami; ak stanovy neurčia jej pôsobnosť, rozhodcovská komisia rozhoduje spory medzi členom a spolkom o platení členských príspevkov a preskúmava rozhodnutie o vylúčení člena zo spolku.*⁴⁰ Dokonca je tu uložená povinnosť nezaujatosti a istým spôsobom oddelenosti od „ostatných mocí“ v spolku. *Ak neurčia stanovy inak, rozhodcovská komisia má troch členov, ktorých volí a odvoláva členská schôdza alebo zhromaždenie členov spolku. Členom rozhodcovskej komisie môže byť iba bezúhonná a svojprávná osoba, ktorá v spolku nepôsobí ako člen štatutárneho orgánu alebo kontrolnej komisie. (...) Z činnosti rozhodcovskej komisie je vylúčený jej člen, ktorému okolnosti prípadu bránia alebo by mohli brániť rozhodovať nezaujato.*⁴¹

Ad ii) V akom procese sa disciplinárna zodpovednosť v združení vyvozuje?

Disciplinárne konanie združenia môže mať svoju úpravu vo vnútornom predpise viac alebo menej podrobnú. Celkom určite ho však nemožno „tesne primerat“ so zásadami trestného konania, ktoré sa v posledných desaťročiach stále viac interpretujú aj ako súčasť správneho trestania, dokonca aj ako súčasť disciplinárneho trestania.

Disciplinárne obviniť a sťahť možno len z dôvodov a spôsobom – podľa úpravy vnútornej normy. Takéto konanie však nemôže mať takú formalizovanú podobu, ako to vyžaduje a uplatňuje štát svojím mechanizmom trestného súdnictva, a ani v konaní o priestupku.

Osobitosťou disciplinárneho stíhania je, že **nenastupuje ako zákonná povinnosť združenia sťahť porušenia povinností členov** – tak, ako má svoju povinnosť definovanú prokurátor zastupujúci záujmy štátu. Vnútorný predpis môže určiť, kedy začína disciplinárne konanie a kto ho môže alebo musí iniciovať. Nevyhnutne nemusí ísť ani o kontradiktórne konanie so zaručenou rovnosťou zbraní, nemusia voči sebe stáť pred združením „navrhovateľ a disciplinárne stíhaný“. Dokonca ani nemusí byť definovaná forma návrhu a formulácia petitu a z neho celkom konkrétne vyplývajúca totožnosť skutku.

³⁸ § 240 ods. 1 NOZ.

³⁹ § 233 ods. 3 NOZ.

⁴⁰ § 265 NOZ.

⁴¹ § 266 NOZ.

Nemožno uvažovať ani o zákonnom disciplinárnom sudcovi,⁴² ktorému bude vec pridelená, pretože spravidla združenie má jeden disciplinárny orgán, alebo si ho môže určiť *ad hoc*. Preto ani nie je možné uvažovať o možnosti, že vec bola odňatá *zákonnému sudcovi*, resp. nebola pridelená *zákonnému sudcovi*. Iba – v krajnom prípade – ak by vec prerokoval a rozhodol orgán neoprávnený zo stanov.

V konečnom dôsledku, ak niet špeciálne určeného orgánu, najvyšší orgán združenia s kompetenciami pre najdôležitejšie záležitosti združenia, ktorým tradične býva spoločenstvo všetkých členov, môže rozhodnúť aj o vyvedení disciplinárnej zodpovednosti voči členovi. Môže tak urobiť, aj keby výslovne oprávnenie vylúčiť člena alebo inak ho potrestať nebolo špecifikované v stanovách, keďže rozhodnutie o vylúčení alebo inom potrestaní člena je svojou podstatou výkon samosprávnych oprávnení v združení samotným združením. Napokon to ani nemusí byť najvyšší orgán, ale orgán, ktorému zo stanov vyplývajú tzv. zberné kompetencie – je oprávnený rozhodovať o všetkých záležitostiach združenia, okrem tých, ktoré stanov výslovne špecifikujú niektorému inému orgánu.

Začatie konania možno viazať iba na úpravu zo stanov. Napríklad český občiansky zákonník necháva na dobrovoľnú úpravu stanovám začatie konania o vylúčenie člena. Inak je oprávnený ktorýkoľvek člen podať písomný návrh na vylúčenie člena s uvedením okolností odôvodňujúcich vylúčenie. Avšak jedna povinnosť tohto procesu je kogentná: *Člen, proti ktorému návrh smeruje, musí mať príležitosť sa s návrhom na vylúčenie zoznámiť, žiadať o jeho vysvetlenie a uviesť a doložiť všetko, čo mu je na prospech.*⁴³

Táto procesná **zásada byť oboznámený a môcť brániť sa** je ústavným pravidlom zakotveným v rámci práva na súdnu a inú právnu ochranu aj v našej ústave. „*Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prieťahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť k všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.*“⁴⁴ Toto pravidlo treba dodržiavať aj v disciplinárnom konaní uplatňovanom združením, i keď by ho vnútorný predpis výslovne neupravoval.

⁴² Obdobne uvádza prof. Košičiarová pre disciplinárne konania voči členom stavovskej organizácie – zmena príslušnosti a postúpenie vecí neprichádza do úvahy. Košičiarová, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 53; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

⁴³ § 240 ods. 2 NOZ.

⁴⁴ Čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Možno však polemizovať s ustanovením o prioritě verejnosti. Pretože verejnosť celkom iste nemožno chápať v zmysle disciplinárneho konania združenia – že sa môže, minimálne na samotnom pojednávaní, zúčastniť ktokoľvek aj mimo členov združenia. Verejnosť by v tejto súvislosti mala byť interpretovaná ako členská základňa daného združenia a tu si združenie samo môže upraviť, či pri prejednávaní disciplinárneho previnenia vylúči alebo nevylúči prítomnosť ďalších, resp. ktorých členov, okrem disciplinárne stíhaného. Inak je aj historicky disciplinárne konanie chápané ako neverejné konanie, pričom samotné tzv. hlavné pojednávanie môže byť zakotvené ako ústne a verejné.⁴⁵

Tento v ústave zakotvenej zásade by odporovalo, ak by vnútorný disciplinárny predpis združenia umožňoval uplatniť disciplinárnu zodpovednosť voči členovi združenia – vôbec bez jeho vedomia – bez jeho upovedomenia o prejednaní – bez toho, aby sa mu oznámilo, čo sa mu kladie za vinu – bez jeho prítomnosti (okrem prípadu, že by člen výslovne s prejednaním a rozhodnutím veci bez jeho prítomnosti výslovne súhlasil), alebo – bez umožnenia členovi predkladať vysvetlenia a dôkazy vo svoj prospech. No nemožno vyžadovať formalizovaný postup združenia – ako sa tieto úkony majú uskutočniť – a nie je tu ani žiadny predpis, ktorý by určoval premlčanie disciplinárneho stíhania. Preto tieto pravidlá slúžia ako odporúčania pre združenie a v prípade posudzovania súdom by mohli byť problematické iba v prípade ich zjavného a hrubého porušenia. Je však spravodlivé túto verejnoprávnu zásadu, hoci ústavné práva a slobody prežarujú celým právnym poriadkom, vynucovať v súkromnoprávnom priestore?

Pridáme iný názor. Zvýraznením zásady dobrovoľnosti a samosprávneho charakteru združenia sa spornou stala skutočnosť, že členovia do stanov vložili ustanovenie, podľa ktorého určitý orgán môže vylúčiť člena aj bez udania dôvodu, pretože aj združenie má právo nezdzružovať sa s niekým. Takýto spor riešil český súd, ktorý vyslovil názor: „*Spravidla teda nebude přípustné, aby členstvo v občianskom združení bylo ukončeno proti vůli člena bez uvedení důvodu.*“⁴⁶ Ani táto významná verejnoprávna zásada nemusí mať absolútnu platnosť v súkromnoprávnom združení, čo sa však posudzuje podľa konkrétnych okolností. Podrobnejšie nižšie.

Náležitosti rozhodnutia pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednos-

⁴⁵ Napríklad podľa zák. čl. XXXIV z roku 1874 bolo v advokátskych komorách disciplinárne konanie neverejné, verejné bolo len hlavné pojednávanie – „*Disciplinárne pojednávanie bolo ústne a verejné, disciplinárny senát mohol rozhodnúť o vylúčení verejnosti z dôvodov ochrany verejnej morálky.*“ In: Gajdošová, M., Kerecman, P., Ďuriška, Z., Kušník, J., Hellenbart, V. *Advokátske komory na Slovensku v rokoch 1875 – 1948*. Bratislava: SAK, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2018, s. 62.

⁴⁶ Rozsudok, Nejvyšší soud České republiky, zo dňa 14.12.2010, sp. zn. 28 Cdo 2976/2010.

ti nemusia nevyhnutne spĺňať štandardné nároky na rozhodnutie – výrok, odôvodnenie, poučenie o opravných prostriedkoch, ak tak neurčujú stanovy. Od súkromnoprávneho priestoru **nie je možné vyžadovať prísnu formálnosť, ak nie je zakotvená v zákone**. Potvrdzujú to aj rozhodnutia českých súdov. *„Forma rozhodnutí občianskeho združenia je na jeho vôli. Je vhodné pripomenúť, že úprava § 15 z. č. 83/1990 Zb. nekladie žiadne osobitné nároky na to, akou formou či spôsobom by malo byť rozhodnutie občianskeho združenia vyjadrené, aby mohlo byť predložené na súdne preskúmanie, a v súlade s autonómiou spolkov (vyvierajúcej z poňatia združovacieho práva podľa čl. 20 Listiny základných práv) ponecháva na každom jednotlivom združení, aby si samo upravilo, ako chce formovať svoje rozhodnutia a informovať o nich vlastných členov.“*⁴⁷

Obdobne nemožno ani vyžadovať, aby rozhodnutie nutne obsahovalo **poučenie o opravných prostriedkoch**. Ak by rozhodnutie nemalo poučenie o opravných prostriedkoch, neposudzuje sa ako súdne rozhodnutie alebo rozhodnutie v správnom konaní – teda aj s následkami uvedenými v príslušnom zákone. *„Nedostatok interného poučenia člena združenia o možnosti domáhať sa súdneho preskúmania rozhodnutia o vylúčení člena z občianskeho združenia nemá dôsledky stanovené pre taký prípad v súdnom či správnom rozhodnutí príslušnými zákonmi, a nemá teda ani vplyv na plynutie lehôt podľa § 15 ods. 1 z. č. 83/1990 Zb.“*⁴⁸

Dokonca nemožno vyžadovať od združenia, aby rešpektovalo jeden z princípov spravodlivého procesu, ktorým je **dvojinštančnosť**. Teda nemožno vyžadovať právo na účinné opravné prostriedky. *„Zákon č. 83/1990 Zb. výslovné neurčuje, že by rozhodovanie orgánov občianskeho združenia muselo byť dvojinštančné. Možno si tiež predstaviť jednoinštančné rozhodovanie spolkového orgánu, ktoré môže byť súdne preskúmateľné a môže sa pritom týkať základných práv člena spolku (rozhodnutie valného zhromaždenia alebo iného vrcholného zastupiteľského orgánu).“*⁴⁹

Pre porovnanie český občiansky zákonník však pamätá na opravný prostriedok, a to pri vylúčení člena. *Člen môže do 15 dní od doručenia rozhodnutia v písomnej forme navrhnúť, aby rozhodnutie o jeho vylúčení preskúmala rozhodcovská komisia, ak stanovy neurčia iný orgán. Príslušný orgán rozhodnutie o vylúčení člena zruší, ak vylúčenie odporuje zákonu alebo stanovám; rozhodnutie o vylúčení člena môže zrušiť aj v iných odôvodnených prípadoch.*⁵⁰ Upravuje aj súdnu ochranu

⁴⁷ Rozsudok, Nejvyšší soud České republiky, zo dňa 17.2.2015, spis. zn. 28 Cdo 1050/2014.

⁴⁸ Rozhodnutie, Nejvyšší soud České republiky, sp. zn. 3 Cdon 1177/1996, in: *Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek NS*, č. 47/1999 (svazek 8).

⁴⁹ Uznesenie, Nejvyšší soud České republiky, zo dňa 9.1.2013, spis. zn. 28 Cdo 3345/2012.

⁵⁰ § 241 NOZ.

v prípade vylúčenia člena.⁵¹ Pri akomkoľvek ďalšom rozhodnutí orgánu spolku, teda prípadne aj pri inom rozhodnutí disciplinárneho orgánu je v českej právnej úprave zakotvená súdna ochrana, a to nielen člena. *Každý člen spolku, alebo ten, kto má na tom záujem hodný právnej ochrany, môže navrhnúť súdu, aby rozhodol o neplatnosti rozhodnutia orgánu spolku pre jeho rozpor so zákonom alebo so stanovami, ak sa neplatnosti nemožno dovolať u orgánu spolku.*⁵²

Pri združeniach nemožno uplatňovať ani prekážku **litispenciencie**, pretože „prekážka začatého konania sa uplatní, len ak litispencienciu upravuje osobitný predpis“. Preto ak dôjde viac disciplinárnych návrhov v jednej veci voči jednému členovi, nebráni to začatiu konania,⁵³ samozrejme, ak by stanovy neurčovali inak.

Celkom osobitným prístupom je oblasť posudzovania zásady *ne bis in idem*. V oblasti „trestania“ zo strany štátu je tu verejný záujem na riadnom plnení verejnoprávnych povinností. Odlišný je však záujem na riadnom plnení povinností v priestore súkromnoprávneho združenia.

„V slovenskom právnom poriadku sa uplatňuje pravidlo, že ak zákon nevytlúči explicitne súbeh rôznych kategórií alebo druhov deliktov, ich súbeh sa pripúšťa. Vylúčenie súbehu sa, z legislatívno-technického hľadiska, zabezpečuje prostredníctvom princípu špeciality postihu“, (priestupok – ak nejde o iný správny delikt postihnutelný podľa osobitného predpisu, alebo o trestný čin; disciplinárne previnenie – ak nie je trestným činom alebo priestupkom).⁵⁴

⁵¹ § 242 NOZ: *Vyloučený člen může do tří měsíců od doručení konečného rozhodnutí spolku o svém vyloučení navrhnout soudu, aby rozhodl o neplatnosti vyloučení; jinak toto právo zaniká. Nebylo-li mu rozhodnutí doručeno, může člen návrh podat do tří měsíců ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejdéle však do jednoho roku ode dne, kdy byl po vydání rozhodnutí zánik jeho členství vyloučením zapsán do seznamu členů; jinak toto právo zaniká.*

⁵² § 258 NOZ; tu je však zaujímavá povinnosť súdu zohľadniť aj záujmy spolku či záujmy tretích osôb: § 259 NOZ: *Právo dovolat se neplatnosti rozhodnutí zaniká do tří měsíců ode dne, kdy se navrhopatel o rozhodnutí dozvěděl nebo mohl dozvědět, nejpozději však do jednoho roku od přijetí rozhodnutí.* § 260 NOZ: *(1) Soud neplatnost rozhodnutí nevyšloví, došlo-li k porušení zákona nebo stanov, aniž to mělo závažné právní následky, a je-li v zájmu spolku hodném právní ochrany neplatnost rozhodnutí nevyšlovit. (2) Soud neplatnost rozhodnutí nevyšloví ani tehdy, bylo-li by tím podstatně zasaženo do práva třetí osoby nabytého v dobré víře.*

⁵³ Obdobné uvádza prof. Košičiarová pre disciplinárne konania voči členom stavovskej organizácie. Košičiarová, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 54; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

⁵⁴ Košičiarová, S. Vybrané aktuálne otázky uplatňovania princípu *ne bis in idem* pri prejednávaní správnych deliktov. In: Šeliga, J., Korpáš, E. (eds.). *Ne bis in idem – medzi správnym a súdnym trestaním*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, s. 48; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2017/03/Ne_bis_in_idem_JS2017_11_06-2EK13_11_2017.pdf

Zákaz viacnásobného sťahania tej istej osoby za ten istý čin má osobitnú dimenziu pri uplatňovaní disciplinárnej zodpovednosti. Najvýraznejšie sa to prejavuje pri identifikácii zákonom chránených záujmov. Samozrejme, možno nájsť aj priamo zákonné vylúčenia dvojitého „súdenia a trestania“ v prípade vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti.⁵⁵

Z verejnoprávneho hľadiska „prednosť má vždy postih deliktov s vyššou závažnosťou následkov pre zákonom chránený záujem. (...) Princíp subsidiarity sa neuplatňuje v prípade postihu verejnoprávnych deliktov s rovnakou závažnosťou, ktorého prejednanie je v právomoci rôznych vecne príslušných orgánov verejnej moci toho istého druhu (orgánov verejnej správy). Princíp *ne bis in idem* vtedy nie je dotknutý, nakoľko chýba totožnosť zákonom chráneného záujmu. V prípade súbehu je orgán (súd, vykonávateľ verejnej správy), v záujme spravodlivosti, povinný pri prejednávaní deliktu prihliadnuť na skutočnosť, že páchatel bol už za ten istý skutok právoplatne potrestaný“.⁵⁶

Pre disciplinárne konanie nie je možné jednoznačne a pre všetky prípady aplikovať zásadu *ne bis in idem*. „Z formulácie čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd explicitne vyplýva jednak zákaz viacnásobného sťahania, jednak zákaz viacnásobného potrestania osoby za ten istý skutok. Tým je daný jednak procesnoprávny, jednak hmotnoprávny aspekt jeho uplatnenia.“⁵⁷ Túto zásadu by bolo možné uplatniť len v rámci disciplinárneho konania samotného, vedeného voči tej istej osobe za ten istý skutok, ak by tak určovali stanovy. Vzhľadom na povahu vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti však nie je možné vylúčiť vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti voči tej istej osobe a za ten istý skutok aj popri vyvodení trestnej zodpovednosti, občianskoprávnej zodpovednosti alebo administratívnej zodpovednosti.

⁵⁵ V prípade disciplinárneho sťahania **sudcu**, podľa § 124 ods. 1 písm. b) z. č. 385/2000 Z. z.: *Disciplinárny senát bez ústneho pojednávania konanie zastaví, ak je sudca disciplinárne sťahovaný za priestupok alebo za konanie, ktoré môže byť postihnuté sankciami podľa osobitných predpisov; disciplinárny senát postúpi vec v takom prípade orgánu príslušnému na prejednanie takej veci. V prípade disciplinárneho sťahania **prokurátora** podľa § 187 z. č. 154/2001 Z. z. (1) Prokurátor je disciplinárne zodpovedný za a) disciplinárne previnenie, b) konanie, ktoré má znaky priestupku podľa osobitného zákona,⁵⁷) a konanie, ktoré môže byť postihnuté sankciami podľa osobitného zákona,^{57a}) (ďalej len „priestupok“). (2) Na prejednanie priestupku sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch,^{57b}) ak tento zákon neustanovuje inak. (3) Ak priestupok prokurátora prejednal alebo so súhlasom prokurátora prejednáva orgán oprávnený na prejednanie priestupku podľa osobitného zákona,^{57c}) prokurátora už nemožno disciplinárne sťahovať za spáchanie priestupku.*

⁵⁶ Košičiarová, S. Vybrané aktuálne otázky uplatňovania princípu *ne bis in idem* pri prejednávaní správnych deliktov. In: Šeliga, J., Korpáš, E. (eds.). *Ne bis in idem – medzi správnym a súdnym trestaním*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, s. 56; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2017/03/Ne_bis_in_idem_JS2017_11_06-2EK13_11_2017.pdf

⁵⁷ Košičiarová, S. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 150.

Trestná i administratívna zodpovednosť spočíva na „potrestaní“ osoby za nedodržanie pravidiel voči štátu.

Disciplinárna zodpovednosť je „pridanou zodpovednosťou“, je zodpovednosťou existujúcou popri zodpovednosti voči štátu, pretože ide o zodpovednosť voči stanovenému spoločenstvu. Zodpovednosť voči štátu a štátom chránených hodnôt je všeobecná, ale disciplinárna zodpovednosť je osobitnou zodpovednosťou, ktorá je prítomná pri osobitne určených osobách a osobitne určených vzťahoch. Všeobecná zodpovednosť voči štátu nemôže disciplinárnu zodpovednosť plne nahradiť, potom by disciplinárna zodpovednosť ako taká strácala zmysel. Ak osobitná úprava nevyklučuje takéto vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti popri inej zodpovednosti, treba použiť osobitný prístup a zohľadňovať možnosť spoločenstva vyvodiť disciplinárnu zodpovednosť voči svojmu členovi a nepovažovať to iba za „obyčajné trestanie“, o ktorom nie je možné konať a rozhodnúť dvakrát.⁵⁸

K zásade *ne bis in idem* sa vyjadril aj najvyšší súd, síce ešte v období interpretácie rozhodovania poľovníckej organizácie ako správneho orgánu, no odlišoval dvojité potrestanie člena – obvodným lesným úradom a Slovenským poľovníckym zväzom: „*Na žalovaného (Slovenský poľovnícky zväz, pozn. M. G.), a najmä na konania zasahujúce do jednotlivých práv členov žalovaného vrátane konaní kárnych, ktoré pokračovali aj v prechodnom období po 01.09.2009, je nutné nazerať ako na orgán záujmovej samosprávy, tzn. správny orgán. Nedošlo k porušeniu zásady ne bis in idem tým, že za ten istý skutok bol (člen, pozn. M. G.) už sankcionovaný rozhodnutím Obvodného lesného úradu v Banskej Bystrici, a to odňatím poľovného lístka na dobu určitú v trvaní 5 rokov, ako aj rozhodnutím kárneho senátu združenia na dočasné vylúčenie člena zo združenia po dobu 5 rokov. Prvé rozhodnutie bolo vydané Obvodným lesným úradom v Banskej Bystrici, tzn. orgánom štátnej správy na úseku poľovníctva, čo je v demokratickej spoločnosti logicky očakávané ako dôsledok v prípade porušenia dotknutých predpisov verejného práva (tzn. dopad jeho spoločensky nežiaduceho konania na spoločnosť). Druhé rozhodnutie – v prípade napadnuté rozhodnutie vydal žalovaný ako subjekt združovacieho práva, pričom opatrenie dočasného vylúčenia člena nepochybne sleduje najmä výchovný účinok a ochranu členskej základne pred negatívnym vplyvom skutku spáchaného žalobcom. Za týchto okolností si obidva subjekty plnili svoju právomoc v medziach svojej pôsobnosti (čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky) za účelom dosiahnutia sledovaného cieľa, ktorý bol u každého subjektu evidentne odlišný.*“⁵⁹

⁵⁸ Podrobnejšie pozri: Gajdošová, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In: *Opus laudat artisticum*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2019, s 125 – 144. ISBN 978-80-568-0192-5.

⁵⁹ Uznesenie Najvyššieho súd Slovenskej republiky z 31. januára 2012, sp. zn. 1Sžr/56/2011.

Združenia nemajú zákonom uloženú povinnosť primerane a subsidiárne použiť na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti ustanovenia trestného práva – Trestný poriadok alebo Trestný zákon.⁶⁰

Združenia nemajú právo rozhodovať o **náhrade škody** spôsobenej disciplinárnym previnením jej člena v rámci vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti, preto nemožno uvažovať ani o poškodenom ako účastníkovi konania, ani keby to bol člen združenia. Čiže nemožno sem vzťahovať zásadu ochrany práva poškodeného ako v trestnom konaní. Taktiež tu nemožno využiť zásadu spolupráce so záujmovými združeniami, uplatňovanú v trestnom konaní.⁶¹

iii) Ako majú byť definované disciplinárne previnenia a opatrenia v združení?

Nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege sú základnými zásadami „trestania“ či vyvodzovania zodpovednosti uplatňujúce sa v ľudskej spoločnosti v našom kultúrnom prostredí už odnepamäti. Prirodzene, sú tu isté modifikácie – napríklad vyvodzovanie politickej zodpovednosti je nastavené širšie.

Dôležité je zastaviť sa pri **dôvodoch – definovaní disciplinárneho previnenia**. Jeden český prípad zaznamenal skúsenosť, keď združenie riadne podľa stanov uskutočnilo valné zhromaždenie, podľa stanov zmenili samotné stanov, zakotvili možnosť vylúčenia člena bez udania dôvodu – odhlasovaním na valnom zhromaždení a takto jedného člena vylúčili. Táto okolnosť i. a. primäla súd vysloviť nasledujúce pravidlo: *„Spravidla teda nebude prípustné, aby členstvo v občianskom združení bolo ukončené proti vôli člena bez uvedenia dôvodu. Ak ostatní členovia združenia nechcú s niektorým členom naďalej v združení zotrávať, musí byť v stanovách výslovne a jasne upravený dôvod (viac dôvodov), prečo môže byť člen zo združenia vylúčený. Zásadu vnútrospolkovej demokracie, ktorú by mala relevantná úprava stanov pre prípad vylúčenia člena rešpektovať, nemožno chápať týmto spôsobom. Hrozí tu zneužitie združovacích práv, pri ktorom môže stanovami aprobovaná väčšina konať i tak, že pôjde o výkon práva v rozpore*

⁶⁰ Takéto odkazy nájdeme priamo v zákone napríklad pri disciplinárnej zodpovednosti sudcov, advokátov.

⁶¹ Obdobne uvádza prof. Košíčiarová: *„Keďže samosprávna stavovská organizácia nemá podľa osobitných zákonov právomoc rozhodovať v rámci disciplinárneho konania o náhrade škody spôsobenej disciplinárnym previnením jej člena a tieto zákony za účastníka konania nepovažujú poškodeného, taktiež sa nedá uplatniť § 2 ods. 21 Trestného poriadku (zásada ochrany práv poškodeného).“* Košíčiarová, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: Gajdošová, M., Košíčiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 53; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

s dobrými mravmi.“⁶² Český najvyšší súd konštatoval, že v prípade stanov ide o prejav zmluvnej autonómie členov, to však neznamená, že by stanovy ako *lex contractus* nemuseli rešpektovať obsah, zmysel i účel všeobecných ustanovení zákona č. 83/1990 Zb. (občania majú právo slobodne sa združovať), ako aj predovšetkým ústavné záruky združovania.⁶³ V tomto prípade sa však pridala aj tá skutočnosť, že na odhlasovanie vylúčenia člena stačila veľmi malá časť členstva, pretože členmi združenia boli deti aj dospelí a hlasovacie právo mali iba plnoletí členovia.

Disciplinárne opatrenia majú rozmanitú podobu, keďže pre združenia niet osobitnej zákonnej úpravy v tejto oblasti, možno vychádzať zo skúseností a iných osobitných právnych úprav. Disciplinárnymi opatreniami (sankciami) môže byť napríklad napomenutie (ústne, písomné, verejné – zverejnené pred členmi), finančná pokuta, dočasné obmedzenie podieľať sa na činnosti a rozhodovaní združenia, zákaz činnosti, odvolanie z funkcie člena orgánu združenia, vylúčenie člena zo združenia. Ale ich úpravu môže obsahovať iba vnútorný predpis združenia.

Zohľadňujúc však všeobecný princíp spravodlivosti primeraného „trestania“, je možné upozorniť na isté limity takejto vnútornej úpravy. „Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporciálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom. Orgán verejnej moci je však pri ukladaní sankcie povinný vychádzať z princípu prísne individuálnej zodpovednosti za skutok, ktorý má svoju mieru závažnosti a dôsledkov. (...) Primeranosť či neprimeranosť uloženej sankcie musí hodnotiť vo vzťahu k podmienkam ustanoveným zákonom a následne vo vzťahu k osobným a majetkovým pomerom páchatel'a deliktu.“⁶⁴

No aj tieto limity sú určené verejnej moci. Dobrovoľnosť a samosprávny charakter súkromnoprávných združení má svoj priestor dovoleného aj v tejto sfére. Napokon člen môže zo združenia vystúpiť a podieľať sa na založení iného, hoc s takým istým zameraním. Znova však môže prísť do úvahy korektívny zákaz konania v rozpore s dobrými mravmi.

⁶² Rozsudok, Nejvyšší soud České republiky, zo dňa 14.12.2010, sp. zn. 28 Cdo 2976/2010.

⁶³ Rozsudok, Nejvyšší soud České republiky, zo dňa 14.12.2010, sp. zn. 28 Cdo 2976/2010.

⁶⁴ Rozsudok NS SR z 8.2.2011, sp. zn. 3Sžo 256/2011; rozsudok NS ČR z 20.12.2006, sp. zn. 2 As 33/2006-12; podrobnejšie k argumentácii ústavnoprávných základov zodpovednosti a posudzovania tzv. Engel kritérií: Masárová, L., Maslen, M. Prístup Rady Európy k aplikácii princípu „ne bis in idem“ v oblasti správneho trestania – doktrína alebo pragmatizmus? In: Šeliga, J., Korpáš, E. (eds.). *Ne bis in idem – medzi správnym a súdnym trestaním*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, s. 90 – 92; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2017/03/Ne_bis_in_idem_JS2017_11_06-2EK13_11_2017.pdf

Podľa slovenského právneho poriadku niet takého pravidla, ktoré by zakotvovalo povinnosť definovať, ktoré porušenia povinností sú disciplinárne stíhateľné a ktoré môžu dokonca viesť k vylúčeniu člena. Logickou cestou šiel český zákonodarca, ktorý do Občianskeho zákonníka, v ustanoveniach o spolku – veľmi podrobne upravil vnútorné procesy spolkov podľa ustálených zvyklostí. Pre vylúčenie člena platí, že ak stanovky neurčia inak, môže spolok vylúčiť člena, ktorý závažne porušil povinnosť vyplývajúcu z členstva a v primeranej lehote nezjednal nápravu ani po výzve spolku – výzva sa nevyžaduje, ak nemožno porušenie odčiniť alebo spôsobilo zvlášť závažnú ujmu.⁶⁵ Teda vylúčiť člena by malo byť možné za závažné porušenie povinností. No vnútorné predpisy môžu určiť povinnosti a ich porušenia rozmanitým spôsobom a združenie môže podľa vlastných predstáv formulovať disciplinárne previnenia člena.

Záver

Na disciplinárnu zodpovednosť uplatňovanú v súkromnoprávnom združení nemožno v plnom rozsahu uplatňovať nároky verejnoprávneho trestania, kde sa zohľadňujú predovšetkým záruky obvinenej a potrestanej osoby, do záujmovej sféry ktorej môžu orgány štátu zasahovať len *secundum et intra legem* a v duchu princípov formulovaných medzinárodnými dohovormi a rozhodovacou činnosťou ESLP. To zohľadňujú aj súdy v civilnom konaní v prípade žaloby člena, ktorý namieta rozpor so zákonom alebo rozpor so stanovami v prípade rozhodnutia orgánu združenia voči nemu.

Ak je disciplinárna zodpovednosť zakotvená v zákone, zvyšuje sa jej verejnoprávny rozmer. To zohľadňuje aj právna úprava, ktorá napríklad pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti voči členovi samosprávnej stavovskej organizácie zakotvuje súdnu ochranu formou správnej žaloby. Väčší priestor pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti súkromnoprávných subjektov majú súdy – pri preskúmaní takých rozhodnutí. V prípade poľovníckych združení sa ustálila judikatúra, že ak o členovi rozhoduje orgán Slovenskej poľovníckej komory, posudzuje sa ako správny orgán a preskúmanie je možné v správnom súdnictve, ak o ňom rozhoduje orgán poľovníckej organizácie, ide o súkromnoprávny vzťah a takýto spor by sa rozhodoval v civilnom súdnictve. Ak pôjde o spor medzi členom a rybárskym združením, to sa tiež posudzuje ako súkromnoprávny vzťah, teda by prípadne šlo aj o civilný spor. Zatiaľ neustálené pôsobí rozhodovanie v obdobných sporoch v športe. Ak-

⁶⁵ § 239 z. č. 89/2012 Sb. Občiansky zákoník.

tuálny (a živý) prípad medzi športovým klubom a národným športovým zväzom sa zatiaľ posudzuje v správnom konaní, pretože vychádza z verejného záujmu v športe, dokonca formuluje zvýšené nároky na disciplinárne konanie (nedostatočné vymedzenie skutku – rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov, to bráni spravidla posúdeniu dôvodnosti ďalších meritórnych námietok).⁶⁶

Posúdenie vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti vyvodzovanej v súkromnoprávnom združení závisí na združení samotnom. V prípade súdnej ochrany člena sa posudzuje v civilnom konaní s ohľadom na všetky zásady vnútrospolkovej demokracie, ktoré vyplývajú z ústavnej a zákonnej úpravy, medzinárodných dohovorov, praxe ESLP a historických a osobitostí združenia podmienených okolností.

** Tento príspevok je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0172/17 „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávnych vzťahoch a súkromnoprávných vzťahoch“.*

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
martina.gajdosova@truni.sk

⁶⁶ Rozsudok NS SR z 20.12.2018, sp. zn. 1S/131/2017-174.

Dňa 26. novembra 2019 sa na Právnickej fakulte Trnavskej univerzity v Trnave uskutočnila medzinárodná vedecká konferencia Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania. Konferenciu zorganizovala Katedra teórie práva a ústavného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity ako súčasť riešenia projektu „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávných vzťahoch a súkromnoprávných vzťahoch“, Projekt VEGA, 1/0172/17, 2017-2019.

PROGRAM KONFERENCIE

9:30 – 10:00 Registrácia účastníkov

10:00 – 10:10 Otvorenie konferencie

ThLic. Mgr. **Michaela Moravčíková**, Th.D.
prodekanka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity,

doc. JUDr. Mgr. **Martina Gajdošová**, PhD.,
Právnická fakulta Trnavská univerzita,
vedúca riešiteľského kolektívu projektu VEGA

10:10 – 10:30 prof. JUDr. **Ladislav Orosz**, CSc.
Fakulta verejnej správy Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice
Volebná koalícia ako osobitné združenie osôb

10:30 – 10:50 prof. JUDr. **Soňa Košičiarová**, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity
Verejnoprávne aspekty registrácie združení podľa zákona č. 83/1990 Zb.

10:50 – 11:10 doc. JUDr. **Kateřina Ronovská**, PhD.
Právnická fakulta Masarykova univerzita Brno
Pobočné spolky: právní rámec, nejasnosti a vedlejší efekty

11:10 – 11:30 Diskusia

11:30 – 11:50 Prestávka na kávu a občerstvenie

- 11:50 – 12:10 JUDr. **Filip Cileček**
Najvyšší súd, Česká republika
Aktuální otázky spolkového práva ve světle judikatury
- 12:10 – 12:30 Dr. h. c. prof. doc. JUDr. **Marek Šmid**, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity
Združovanie vysokých škôl ako nový fenomén synergie vo vzdelávaní a vede
- 12:30 – 12:50 Diskusia
- 12:50 – 14:00 Obed v priestoroch Právnickej fakulty Trnavskej univerzity
- 14:00 – 14:20 ThLic. Mgr. **Michaela Moravčíková**, Th.D.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity
Združovanie v cirkvách a náboženských spoločnostiach v modernom demokratickom a právnom štáte
- 14:20 – 14:40 JUDr. **Jaroslav Čollák**, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika Košice
Občianske združenia a sloboda združovania – niektoré procesnoprávne aspekty obrany člena občianskeho združenia voči rozhodnutiam združenia
- 14:40 – 15:00 Mgr. et Mgr. **Ladislav Križan**, PhD., DAS (Lausanne)
Právnická fakulta Univerzity Komenského Bratislava
Vplyv nového zákona o športe (440/2015 Z. z.) na rozvoj demokracie v slovenských športových spolkoch: zámery, výsledky a možné inšpirácie pre ostatné súčasti tretieho sektora a občianskej spoločnosti
- 15:00 – 15:20 doc. JUDr. Mgr. **Martina Gajdošová**, PhD.,
Právnická fakulta Trnavská univerzita
Združenia a disciplinárna zodpovednosť
- Diskusia
- Záver konferencie

Vedecký výbor konferencie:

*prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc.,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave*

*doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave*

*doc. Mgr. Marek Káčer, PhD.,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave*

*prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave*

*ThLic. Mgr. Michaela Moravčíková, ThD.,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave*

*prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.,
Fakulta verejnej správy UPJŠ Košice*

*doc. JUDr. Kateřina Ronovská, PhD.,
Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno*

Organizačný výbor konferencie:

*doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.
Mgr. Dominik Fabian
JUDr. Jakub Neumann*

Martina Gajdošová, Soňa Košičiarová (eds.)

**ZDRUŽENIA OSÔB
AKO PRVOK DEMOKRACIE
A SLOBODA ZDRUŽOVANIA**

Zodpovedný redaktor: PhDr. Jozef Molitor
Grafická úprava a zalomenie: Jana Janíková
Obálku upravil: Mgr. Marek Petržalka

Pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave
vydalo vydavateľstvo TYPUS UNIVERSITATIS TYRNAVENSIS,
spoločné pracovisko Trnavskej univerzity
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 289. publikáciu.
Vytlačila VEDA, vydavateľstvo SAV.

ISBN 978-80-568-0311-0
ISBN 978-80-568-0310-3 (on-line)

„Zborník z medzinárodnej konferencie predkladaný širokej odbornej verejnosti je veľmi podnetnou a zaujímavou mozaikou teoretických a praktických náhľadov na právo združovania v právnom poriadku Slovenskej republiky. V právnej povahe a obsahu práva na združovanie sa v rôznych podobách a rôznych úrovniach stretávajú nielen súkromnoprávne, ale aj verejnoprávne prvky. Preto aj odborný pohľad na slobodu združovania významní predstavitelia právnej vedy a súdnej praxe Slovenskej, ako aj Českej republiky predstavujú najmä z hľadiska jeho aplikácie v oblasti súkromného aj verejného práva. Pestrosť autorského kolektívu, ako aj odborná erudovanosť autorov jednotlivých častí zborníka predznačuje nielen správnosť výberu jednotlivých tematických okruhov, ale aj originalitu a komplexnosť ich právnych názorov, ktorá bude dozaista inšpirujúco pôsobiť nielen vo vzťahu k rozvoju právnej teórie, ale aj súdnej a legislatívnej praxe. Právnická obec Slovenskej aj Českej republiky nájde v predkladanom zborníku odpovede na mnohé interpretačné problémy realizácie jednotlivých foriem slobody združovania v súčasnosti. Ponúka napríklad veľmi seriózný právny výklad na volebné koalície ako osobitné združenia osôb, ale aj na iné aktuálne otázky spolkového práva vo svetle súdnej judikatúry. Zaujímavou a v právnej teórii, ako aj legislatíve novou témou je odborný názor na slobodu združovania vysokých škôl ako nový fenomén synergie vo vzdelávaní a vede, ale aj na združovanie v cirkvách a náboženských spoločnostiach. Ďalšiu významnú časť zborníka predstavujú procesnoprávne aspekty ochrany člena občianskeho združenia, ako aj aktuálny problém novej právnej úpravy registrácie združení. Záver zborníka tvorí analýza nového zákona o športe vo vzťahu k rozvoju demokracie v slovenských športových spolkoch a teoretický názor organizátorky konferencie a editorky zborníka doc. JUDr. Mgr. M. Gajdošovej, PhD., na problém disciplinárnej zodpovednosti v jednotlivých typoch združení vzhľadom na aktuálnu judikatúru súdov Slovenskej republiky a Českej republiky.“

prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc.

„(...) Konferencia sa konala okrem iného aj pri príležitosti 30. výročia Nežnej revolúcie, ktorá so sebou priniesla veľké spoločenské zmeny vrátane nového uchopenia združovacieho práva, ktoré je jedným z pilierov občianskej spoločnosti v demokratickom štáte. (...) Recenzovaná publikácia prináša aktuálne vedecké poznatky z príslušnej oblasti skúmania, a to z akademického, ako aj praktického hľadiska.“

doc. Mgr. Marek Káčer, PhD.

ISBN 978-80-568-0310-3
(on-line)