

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKAV KOŠICIACH
FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY



Teória a prax verejnej správy

Recenzovaný zborník príspevkov
z 9. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov
16. február 2024

KOŠICE 2024

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov z 9. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, ktorá sa uskutočnila dňa 16. februára 2024 (online prostredníctvom MS Teams).

ZOSTAVOVATELIA:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Martina Kantorová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. Viktória Ferková

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ODBORNÍ GARANTI KONFERENCIE:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Eva Výrostová, PhD., univerzitná docentka

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:

Mgr. Viktória Ferková

Mgr. Frederika Fogašová

Ing. Michaela Lukačínová

Mgr. Vitalii Horovenko

Mgr. Patrik Fajak

Mgr. Ivana Lehotay Pandová

RECENZENTI:

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Eva Mihaliková, PhD., univerzitný docent

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Darina Koreňová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. Jozef Andrejčák, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Zuzana Hrabovská, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Tento text je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0 - CC BY NC ND („Uved'te pôvod – Nepoužívajte komerčne - Nespracovávajúte“)



Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Dostupné od: 15.11.2024

Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk

ISBN 978-80-574-0365-4 (e-publikácia)

Predhovor

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach dňa 16. februára 2024 zorganizovala už v poradí 9. ročník medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov pod názvom „**Teória a prax verejnej správy**“. Konferencia bola organizovaná dištančnou formou prostredníctvom aplikácie Microsoft Teams. Prostredníctvom medzinárodnej vedeckej konferencie dáva Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach každoročne príležitosť doktorandom a mladým vedeckým pracovníkom, aby v priateľskej atmosfére zdieľali a konfrontovali svoje poznatky, skúsenosti, zistenia a námety s kolegami nielen zo Slovenskej republiky, ale i zo zahraničia.

Prezentované príspevky sa svojim obsahom venujú širokej škále aktuálnych problémov, ktorým v súčasnosti verejná správa čelí. Autori vo svojich príspevkoch venovali pozornosť problému verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky i v komparácii s inými štátmi Európskej únie. Príspevky nahliadajú na verejnú správu tak z hľadiska právneho, sociálneho, politologického i ekonomického, a neboli opomenuté tiež otázky týkajúce sa fungovania miestnej a regionálnej samosprávy.

Súčasťou recenzovaného zborníka príspevkov z 9. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov je 21 príspevkov doktorandov zo Slovenskej republiky a Českej republiky. Študenti doktorandských študijných programov preukázali svoju odbornosť, ktorú deklarujú kvalitou vedeckého spracovania svojich príspevkov.

Podakovanie patrí všetkým, ktorí sa podieľali na príprave konferencie a na príprave tohto zborníka vedeckých prác.

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

dekan

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

OBSAH

VPLYV INTERVENCIÍ VEREJNEJ SPRÁVY V PANDEMICKOM OBDOBÍ NA NÍZKOPRÍJMOVÉ SKUPINY OBYVATELSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Vitalii HOROVENKO 7

OCHRANA SÚKROMIA ŠTUDENTOV, ETICKÉ A PRÁVNE ASPEKTY POUŽÍVANIA KAMEROVÝCH SYSTÉMOV NA ŠKOLÁCH PODĽA NARIADENIA GDPR

Viktória FERKOVÁ 18

PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES VS. BEZPEČNOSŤ ŠTÁTU V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

Tomáš ČIČMANEC 29

POSTIŽITELNOSŤ ŠPATNÉHO ZACHÁZENÍ V ZAŘÍZENÍCH SOCIÁLNÍCH SLUŽEB Z POHLEDU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Tereza HANELOVÁ 54

SLOBODA VEDECKÉHO BĀDANIA A UMENIA VS. PLAGIĀTORSTVO

Simona KARAFOVĀ 63

NEŠTANDARDNÉ INŠTITÚTY V NEŠTANDARDNEJ DOBE – NÚDZOVÝ STAV, VÝNIMOČNÝ STAV, MIMORIADNA SITUĀCIA

Patrik MĀrio ČERŇANSKÝ 72

KOMPARĀCIA VYBRANÝCH ASPEKTOV INFORMAČNÉHO PRĀVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE, ČESKEJ REPUBLIKE A POĽSKU

Patrik FAJAK 84

POMOC OBETIAM TRESTNÝCH ČINOV V KONTEXTE PREVENČIE A VYBRANÝCH PREVENTÍVNYCH AKTIVĪT

Martina KUREJOVĀ 92

VYUŽITIE VYBRANÝCH MODELOV SYSTÉMOVÉHO PRĪSTUPU V SOCIĀLNEJ PRĀCI S RODINAMI

Lucia RENDEKOVĀ a Elena GAŽIKOVĀ 108

NEDOKONALOSŤ PRĀVNEJ ŪPRAVY V KONANĪ O ZĀZNAME

Lucia FILAGOVĀ 116

VYBRANÉ FAKTORY KONTRAHOVANIA A ICH VPLYV NA KONTRAHOVANIE
VO VEREJNOM SEKTORE

Kristína MURÍNOVÁ..... 126

HLASOVANIE POŠTOU V PREDČASNÝCH PARLAMENTNÝCH VOĽBÁCH
V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V ROKU 2023 – POZITÍVNE ASPEKTY A MOŽNÉ
NÁVRHY NA ZLEPŠENIE

Frederika FOGAŠOVÁ..... 138

ZÁSADA *NE BIS IN IDEM* V ZMYSLE ENGELOVSKÝCH KRITÉRIÍ

Elena LAZORÍKOVÁ..... 147

REFORMA SÚDNEJ MAPY V PRAXI

Dominik ČIPKA a Tereza ŠALKOVÁ..... 154

MEDZINÁRODNOPRÁVNE A ÚSTAVNOPRÁVNE ŠTANDARDY
OBMEDZOVANIA ĽUDSKÝCH PRÁV V KRÍZOVÝCH SITUÁCIÁCH

Diana HORŇÁKOVÁ..... 163

DETENCIA AKO NÁSTROJ ŠTÁTU K OCHRANE SPOLOČNOSTI

Barbora KLÚČIKOVÁ..... 176

VYUŽITELNOSŤ DÔKAZNÝCH PROSTRIEDKOV Z TRESTNÉHO KONANIA
V RÁMCI SPRÁVY DANÍ

Anna STANOVÁ..... 185

ŽIVOTNÉ MINIMUM V KONTEXTE CHUDOBY AKO SOCIÁLNEJ UDALOSTI V
PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO DEMOKRATICKEHO ŠTÁTU

Ivana LEHOTAY PANDOVÁ..... 196

ŠTÚDIA UDALOSTI KRYPTOMENY BITCOIN VO VZŤAHU K S&P 500

Ivana PRISLUPČÁKOVÁ..... 206

EURÓPSKA ZELENÁ DOHODA A SLOVENSÁ REPUBLIKA: SPOLUPRÁCA PRE
UDRŽATEĽNÚ BUDÚCNOSŤ

Michaela LUKAČÍNOVÁ..... 213

ROZHODOVANIE STAVEBNÉHO ÚRADU S POUŽITÍM MODERNÝCH
TECHNOLÓGIÍ

Radka SEMANCOVÁ..... 225

VPLYV INTERVENCIÍ VEREJNEJ SPRÁVY V PANDEMICKOM OBDOBÍ NA NÍZKOPRÍJMOVÉ SKUPINY OBYVATEĽSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

THE IMPACT OF PUBLIC ADMINISTRATION INTERVENTIONS IN THE PANDEMIC PERIOD ON LOW-INCOME POPULATION GROUPS OF SLOVAK REPUBLIC

Vitalii HOROVENKO

Abstract

The coronavirus pandemic caused a significant slump in the Slovak economy and quality of life of the population in 2020. This article deals with the impact of public administration interventions during the pandemic period on the quality of life of low-income groups and the possibilities of socio-economic innovations to improve them. We analyze how the measures taken during the pandemic affected the socio-economic situation of the most vulnerable groups and how these experiences can inspire new approaches to social and economic development. The aim of the article is to propose an improvement on the need for inclusive policies that take into account the needs and voice of low-income groups to support their participation in creating a more sustainable society. This article is a partial output of the project VVGS - 2023-2757 Towards socio-economic innovations and principles of social and solidarity-based economy through leadership.

Key words: *COVID-19, low-income groups, interventions, pandemic, impact*

Úvod

Nízkopríjmové skupiny tvoria dôležitú časť našej spoločnosti a ich blahobyt a kvalita života sú kľúčovými ukazovateľmi rozvoja celého štátu. Napriek tomu sa tieto skupiny často stretávajú s mnohými výzvami a prekážkami, ktoré ovplyvňujú ich schopnosť dosiahnuť stabilné a dôstojné životné podmienky. Tento článok je zameraný na vplyv opatrení verejnej správy a sociálno-ekonomických inovácií na kvalitu života nízkopríjmových skupín. Článok akcentuje, ako tieto opatrenia a inovácie ovplyvňujú životné podmienky týchto skupín a identifikuje hlavné výzvy a nedostatky, ktorým čelia v súčasnej dobe.

V prvej časti článku sa vymedzuje vplyv intervencií verejnej správy v pandemickom období

na nízkopríjmové skupiny a charakterizujeme, ako tieto opatrenia ovplyvnili ich prístup k zdravotnej starostlivosti, zamestnaniu a sociálnym službám. Ďalej sa identifikujú sociálno-ekonomické inovácie a ako tieto inovácie môžu byť využité na zlepšenie životných podmienok pre nízkopríjmové skupiny. V príspevku sa bude analyzovať účinnosť existujúcich politík a programov a identifikujú sa oblasti, kde je potrebné zlepšenie. Na základe týchto poznatkov, ambíciou je navrhnuť odporúčania a stratégie pre budúce politiky a iniciatívy, ktoré budú mať pozitívny vplyv na životné podmienky nízkopríjmových skupín.

1 Vplyv intervencií verejnej správy na kvalitu života nízkopríjmových skupín počas pandémie

Kríza spôsobená pandemiou COVID-19 a jej ekonomické následky spôsobili redukcii pracovných pozícií a zníženie plátov. Eurostat (Európsky štatistický úrad), identifikoval 5-percentné medziročné zníženie mediánového príjmu v krajinách Európskej únie. V kontexte Slovenska sa tento pokles pohyboval okolo 2 percent, s najväčším dopadom na nízkopríjmové segmenty obyvateľstva (Buchlaková 2020). Tieto skupiny zahŕňajú jednotlivcov s minimálnou mzdou vo výške 750 eur v hrubom mesačne a jedincov so životným minimom vo výške 268,88 eur mesačne (MPSVaR SR 2024).

Nízkopríjmové skupiny obyvateľstva, medzi ktoré patria aj sezónni pracovníci v reštauračných a hotelových odvetviach, ako aj priemyselní zamestnanci, čelili významnému zhoršeniu finančnej situácie. Mnohí z týchto jedincov prišli o zamestnanie alebo boli konfrontovaní so znižovaním miezd v dôsledku zníženej výroby. Od začiatku pandémie sa priemerný príjem tejto pracovnej skupiny znížil o takmer 10 percent. Je potrebné zdôrazniť, že vplyv koronakrízy nie je rovnomerne rozdelený medzi členskými štátmi Európskej únie a najviac zasahuje najzraniteľnejšie skupiny pracujúcej populácie. Osoby s nízkymi príjmami zažívajú straty 3 až 6-krát väčšie ako osoby s vyššími mzdami, najmä v polovici členských štátov EÚ, vrátane Slovenska (Buchlaková 2020).

Miera zamestnanosti v roku 2020 medzi osobami vo veku 20 až 64 rokov klesla o 0,5 percentuálneho bodu v medziročnom porovnaní a dosiahla úroveň 73 %. Tento pokles zamestnanosti prirodzene spôsobil nárast nezamestnanosti a zvýšenie počtu jedincov mimo pracovného trhu. V prvom štvrtroku 2020 bol pokles zamestnanosti zaznamenaný vo všetkých krajoch Slovenskej republiky, s najvýraznejším poklesom zamestnanosti v Žilinskom kraji (o 3,2 %), Košickom kraji (o 2,7 %) a Bratislavskom kraji (o 2,5 %). Rok 2020 bol charakterizovaný nielen poklesom zamestnanosti, ale aj významným úbytkom pracovných príjmov. Rodičia boli nútení zostať doma s deťmi kvôli zatvoreným základným a materským školám. Ďalším faktorom, ktorý spôsobil absenciu na pracoviskách, bola povinná karanténa pre pozitívne testované osoby alebo ich blízkych kontaktov. Počas roka 2020 došlo k poklesu pracovného príjmu aj u tých

zamestnancov, ktorí museli zostať doma z dôvodu prekážok zo strany zamestnávateľa (RRZ 2021). V tejto súvislosti je dôležité poznamenať, že niektoré skupiny obyvateľstva, napríklad SZČO, sa stali nízkopríjmovými práve v dôsledku protipandemických opatrení.

V máji 2020, v najkritickejšom období, sa medziročne pracovný príjem znížil o 43 %, čo predstavuje výrazný nárast oproti roku 2019, kedy sa pokles príjmu týkal 26 % pracujúcich. Napriek negatívne ekonomickému vývoju, priemerný disponibilný príjem pracujúcich stúpol oproti minulému roku. Tento výpadok pracovného príjmu bol predovšetkým kompenzovaný nemocenskými dávkami. V porovnaní s mužmi bol výpadok pracovného príjmu vyššie kompenzovaný u žien. Z hľadiska vekových kategórií boli najviac kompenzované príjmy osôb vo veku 26 až 40 rokov. Pandémia nemala vplyv na disponibilné príjmy osôb mimo pracovného trhu, ktorých príjmy stúpili o 5,4 %. Disponibilné príjmy starobných dôchodkov sa zvýšili v roku 2020 o 1,4 %. Slovensko, podobne ako v prípade poklesu hospodárstva, sa radí medzi krajiny EÚ s najvyšším prepadom zamestnanosti (SBA 2020). Situáciu nízkopríjmových skupín obyvateľstva na Slovensku v postpandemickom období (2022-2023) komplikuje najmä zvýšená inflácia. Medziročná inflácia sa od januára 2021 zvyšuje a nové maximum dosiahla v roku 2022 s hodnotou 14,9 percenta. Podľa Štatistického úradu SR ide o najväčší nárast od roku 2000. Inflácia v apríli 2023 klesla na 13,8% (ŠÚ SR 2023).

1.1. Protipandemické opatrenia a ich dosah na vybrané nízkopríjmové skupiny

Počas pandémie domácnosti v hmotnej núdzi utrpeli straty v podpore vo forme aktivačných príspevkov. Okrem toho, počas obdobia uzavretých škôl, neboli poskytované dotované školské obedy pre deti. Vzhľadom na to, že väčšina populácie z marginalizovaných skupín obyvateľstva sú nezamestnaní, boli tieto domácnosti výrazne závislé na pomoci v hmotnej núdzi. Napríklad takmer 6 % obyvateľov z marginalizovaných rómskych komunít je zaradených do systému pomoci v hmotnej núdzi, pričom tento podiel v majoritnej populácii nepresahuje ani 1 %. Pandémia výrazne obmedzila poskytovanie sociálnej pomoci, ktorá je pre domácnosti s nízkymi príjmami kľúčová. Medzi tieto opatrenia patria zrušené dotované školské obedy a zúžený prístup k aktivačnému príspevku. Výrazný podiel účastníkov aktivačných prác, ktorí by mali nárok na aktivačný príspevok, tvoria práve ľudia z marginalizovaných skupín obyvateľstva (Brichtová a kol., 2020).

Ľudia bez domova v období, keď je najspoľahlivejšou ochranou pred nákazou fyzická izolácia, boli v ohrození, keďže im chýbalo bezpečné útočisko. Okrem toho boli vystavení vyššiemu riziku infekcie kvôli obmedzenému prístupu k hygienickým zariadeniam, nedostatku ochranných pomôcok a neustálemu pohybu vo verejnom priestore, ktorý predstavuje rizikové prostredie z hľadiska hygieny. Tieto faktory robia ľudí bez domova zraniteľnou skupinou aj v súvislosti s negatívnymi dôsledkami ochorenia COVID-19. Okrem toho majú obmedzený

prístup k zdravotnej starostlivosti a ochrane zdravia, či už kvôli finančným obmedzeniam alebo iným bariéram. Opatrenia v oblasti verejného života obmedzili pohyb ľudí vo verejnom priestore, spôsobili pokles krátkodobých pracovných ponúk a uzavreli niektoré komerčné ubytovne. Všetky tieto faktory vystavovali ľudí bez domova enormnému tlaku, vedú k absencii príjmov a spoločenskej izolácii (MZ SR 2022).

Seniori patrili medzi najviac rizikové skupiny v súvislosti s ochorením COVID-19, keďže majú výrazne vyššiu mieru úmrtnosti v porovnaní s ostatnými vekovými skupinami. Zároveň boli pobytové sociálne služby pre seniorov, vrátane tých, ktoré poskytuje hlavné mesto, kritickými miestami pre šírenie ochorenia z epidemiologického hľadiska. Mnohé z existujúcich epidemiologických opatrení, ako obmedzenia mobility, nakupovania, prístup k ambulantnej starostlivosti a sociálna interakcia, negatívne ovplyvnili seniorov, ktorí často majú slabšie sociálne siete. Hospodárske dopady pandémie najviac postihli skupinu pracujúcich dôchodcov, ktorých dôchodok nestačí na to, aby si udržali dôstojný život. Títo dôchodcovia často finančne podporujú svoju rodinu alebo bývajú v nájomných bytoch a už pred pandemiou COVID-19 boli v zraniteľnej finančnej situácii (Brichtová a kol., 2020). Starší ľudia tvoria tú špecifickú časť populácie, ktorá je viac náchylná na choroby a chronické ťažkosti. S pribúdajúcim vekom sa mení imunitný systém, takže pre ich telo je ťažšie bojovať s chorobami a infekciami. Seniori majú zvyčajne už zhoršené zdravie, ktoré sťažuje zvládanie choroby a zotavovania sa. Táto zraniteľnosť ich vystavila riziku najmä v čase pandémie COVID-19, na čo poukazujú štatistiky. Napríklad 8,5 milióna obyvateľov v Nemecku má 80 a viac rokov, v tejto vekovej skupine bolo zaznamenaných 8 500 úmrtí na koronavírus. Priemerný vek zomrelých pacientov s pozitívnymi výsledkami testov bol 80-81 rokov (Reiss & Bhakdi 2020). Psychická aktivita u seniorov bola veľmi slabá už pred pandemiou, podľa 98 (14 %) respondentov. No počas pandémie sa tento počet zvýšil na 300 (43 %). Čo sa týka hodnotenia, 97 (14 %) respondentov ju označilo za slabú pred pandemiou a 236 (33 %) počas nej (Lachytová 2023).

1.2 Identifikácia hlavných výziev a nedostatkov

Štúdie naznačujú, že obmedzenie pohybu osôb bolo najúčinnnejšie v rozvinutejších krajinách v boji proti COVID-19. Obmedzenie pohybu vo všeobecnosti prispelo k zníženiu počtu infikovaných ochorením COVID-19 (Benett a kol., 2020; Flaxman a kol., 2020; Hsiang a kol., 2020). Vplyv takýchto opatrení sa ale odlišoval v závislosti od krajiny, v ktorej boli aplikované. Bonardi a kol., (2020) identifikovali, že obmedzenie pohybu má pozitívny vplyv na šírenie nákazy a znižuje počet odvrátených úmrtí, najmä v rozvinutých krajinách, kde tieto opatrenia prinášajú väčšie účinky. V rozvojových krajinách však autori nepozorovali priamy súvis medzi obmedzením pohybu a zmiernením šírenia nákazy. Lokálne karantény sa ukázali ako účinné pri zmiernení

dopadov COVID-19 v oblastiach s vyššou životnou úrovňou, zatiaľ čo v chudobnejších oblastiach bez potrebnej infraštruktúry neboli účinné. Niektoré krajiny preto zaviedli lokálne karantény v najrizikovejších oblastiach s cieľom obmedziť šírenie vírusu. V prípade veľkých miest s rozvinutou infraštruktúrou mali karanténne opatrenia pozitívny efekt na zmiernenie rizika šírenia vírusu (Dave a kol., 2021). V menších uzavretých oblastiach, v ktorých sa karanténnymi opatreniami zhoršil prístup k potrebnej infraštruktúre (zásobovanie, zdravotníctvo, školstvo) a v ktorých žijú osoby ohrozené chudobou alebo vylúčením, obmedzenia nemali efektívne výsledky. Benett a kol., (2020) zistili, že lokálne karantény mali pozitívny efekt v bohatších oblastiach v Čile, zatiaľ čo v chudobnejších oblastiach neboli účinné pri zamedzení šírenia vírusu. Rozdiely autori vysvetľujú nižšou dostupnosťou včasného testovania v chudobnejších oblastiach.

Nízkopríjmové skupiny čelia mnohým výzvam pri hľadaní stabilného zamestnania a možností na zvýšenie príjmu. Mnohé z týchto skupín majú obmedzený prístup k vzdelaniu, odbornej príprave a pracovnej činnosti, čo komplikuje ich schopnosť dosiahnuť primeraný príjem a podporovať svoje rodiny. Nedostatok cenovo dostupného bývania je ďalšou výzvou pre nízkopríjmové skupiny. Vysoké nájomné ceny a obmedzená dostupnosť sociálnych bytov často znamenajú, že mnohé rodiny s nízkym príjmom majú obmedzené možnosti bývania, čo môže viesť k riziku bezdomovectva alebo preplneným a nebezpečným životným podmienkam. Taktiež nízkopríjmové skupiny často čelia ťažkostiam pri prístupe ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti. Nedostatok finančných prostriedkov a obmedzený prístup k zdravotným službám môžu viesť k zanedbávaniu preventívnej starostlivosti a zhoršovaniu kvality života (MZ SR 2022). V niektorých prípadoch mohla byť komunikácia o pandemických opatreniach a dostupných pomocných programoch nedostatočná pre nízkopríjmové skupiny. To mohlo spôsobiť nedostatočné využitie dostupných zdrojov a služieb. V mnohých prípadoch štát zlyhal v poskytovaní dostatočnej podpory a ochrany pre nízkopríjmové skupiny počas pandémie, čím sa zhoršila ich už aj tak zraniteľná situácia. Nízka miery uplatnenia marginalizovaných a nízkopríjmových skupín obyvateľstva na trhu práce môže byť spôsobená viacerými prekážkami a nedostatkami, ktoré zahŕňajú:

1. **Nedostatočnú kvalifikáciu a vzdelanie:** Mnohí jednotlivci z marginalizovaných skupín môžu čeliť nedostatku príležitostí na získanie kvalifikácií a vzdelania potrebných na vstup na trh práce;
2. **Nedostatočné pracovné návyky:** Absencia skúseností na pracovnom trhu a nedostatok príležitostí môže viesť k nedostatočným pracovným návykom u členov marginalizovaných skupín;
3. **Nízka miera osobnej aktivity:** Niektorí jednotlivci môžu trpieť nízkou mierou osobnej aktivity, čo môže brániť ich schopnosti hľadať a udržiavať zamestnanie;

4. **Vysoká miera zadlženosti:** Finančné ťažkosti a vysoká miera zadlženosti môžu byť ďalšími faktormi, ktoré ovplyvňujú možnosti marginalizovaných skupín na trhu práce;
5. **Zlý zdravotný stav:** Životné podmienky a sociálne prostredie môžu prispieť k zlému zdravotnému stavu, čo môže obmedziť schopnosť jednotlivcov pracovať;
6. **Predsudky zamestnávateľov:** Predsudky a diskriminácia zo strany zamestnávateľov môžu brániť prístupu marginalizovaných skupín k zamestnaniu (MK SR 2020).

2 Sociálno-ekonomické inovácie v kontexte intervencií verejnej správy

Inovácie môžu skvalitniť život ľudí a vyriešiť významné problémy. Dobrým príkladom je vývoj vakcín v pandemickom období, čo ovplyvnilo znižovanie úmrtnosti obyvateľstva. Preto by prvým krokom v pláne prevencie pandémie mali byť ďalšie investície do lepších vakcín, terapií a diagnostiky. Okrem vakcín potrebujeme zdokonaľovať aj svoju schopnosť skúšať a schvaľovať nové produkty, keďže je to časovo náročný proces. V rámci niekoľkých projektov, napríklad pokusu Recovery v Spojenom kráľovstve, sa vopred vypracovali protokoly a vybudovala infraštruktúra, čo výrazne uľahčilo rozbehnutie prác, keď sa začala šíriť pandémia. Tento program bol zavedený v marci 2020 ako reakcia na ekonomické dopady pandémie COVID-19. Jeho primárnym cieľom bolo poskytnúť finančnú podporu podnikom a pracovníkom postihnutým pandemiou, pomôcť im prekonať ekonomickú krízu a uľahčiť plynulejšie zotavenie po zlepšení podmienok. V súvislosti s pandemiou COVID-19 tento program pokračoval so skúmaním účinnosti a bezpečnosti liekov, vakcín, testov alebo iných zdravotníckych produktov s cieľom bojovať proti vírusu (Gates 2023). Slovensko by mohlo stavať na takýchto modeloch a tým zvyšovať svoju schopnosť vykonávať skúšanie produktov, aby sa mohlo zistiť, čo funguje aj v prípade, keby sa vyskytla nová choroba.

Okrem výroby a dodávania lepších nástrojov, inovácie vo verejnej správe v kontexte pandémie COVID-19 by mali byť zamerané na posilnenie zdravotníckeho systému. Podľa odhadov WHO do mája 2021 vyše 115 000 pracovníkov v zdravotníctve zomrelo na COVID-19, pričom ich potreba v krajinách s nízkym príjmom je alarmujúca. Zásadný problém je v tom, že v krajinách chýbajú peniaze, odborníci či inštitúcie, ktoré potrebujú na zabezpečenie základných zdravotných služieb pre všetkých ľudí. Pre krajiny so stredným príjmom, akou je Slovensko, môže byť dobrým príkladom Srí Lanka, ktorá dlhé roky budovala solídny systém primárnej zdravotnej starostlivosti, čo jej pomohlo významne znížiť úmrtnosť obyvateľstva napriek tomu, že krajina patri medzi krajiny s nízkym príjmom (WHO 2021). Okrem toho investície do poskytovania sociálnej starostlivosti a zdravotnej starostlivosti sú nevyhnutné aj pre nízkopríjmové skupiny. Tieto investície môžu zlepšiť ich životnú kvalitu a zmierniť sociálne nerovnosti v prístupe k zdravotnej starostlivosti a sociálnym službám.

Pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva v postpandemickom období v rámci inovácií v kontexte intervencií verejnej správy je dôležitá podpora mikrofinancovania a podnikania. Poskytovanie finančnej podpory a technickej pomoci pre ľudí z nízkopríjmových skupín, ktorí chcú začať vlastné malé podnikanie, môže byť účinným spôsobom, ako zvýšiť ich príjmy a hospodársku nezávislosť. Taktiež podpora rozvoja a rastu podnikov vlastnených nízkopríjmovými jednotlivcami alebo komunitami môže pomôcť posilniť ich ekonomickú situáciu a vytvoriť pracovné príležitosti pre ďalších ľudí v ich komunitách. V rámci kvality života nízkopríjmových skupín je potrebné zohľadňovať súčasné digitálne inovácie. Poskytovanie prístupu k digitálnym technológiám a internetu pre nízkopríjmové skupiny by bolo potrebné, aby mohli využívať online vzdelávanie, pracovať z domu a získať prístup k zdravotným službám a iným dôležitým online zdrojom. S dôrazom na sociálne zabezpečenie týchto komunit, by malo byť výzvou aj zabezpečenie prístupu k bezplatnému testovaniu na COVID-19, očkovaniu a zdravotnej starostlivosti pre nízkopríjmové skupiny, vrátane osôb bez poistenia, seniorom, rómskym komunitám alebo ľuďom s obmedzeným prístupom k zdravotnej starostlivosti (Gaborčáková 2023).

2.1. Výzvy a odporúčania pre budúce politiky

Na základe teoretických poznatkov a použitých dát je ambíciou článku poskytnúť odporúčania pre budúce politiky v rámci intervencií verejnej správy Slovenskej republiky. Jedným z nich je sústrediť sa na primárnu zdravotnú starostlivosť. V Spojených štátoch smeruje väčšina rozpočtu na národné zdravie na nákladnú nemocničnú starostlivosť o ľudí v pokročilom štádiu ochorenia, zatiaľ čo primárna starostlivosť sa nefinancuje dostatočne. Slovensko sa snaží zabezpečiť, aby primárna zdravotná starostlivosť bola dostupná a cenovo prístupná pre všetkých svojich obyvateľov. Aj keď existujú rôzne výzvy a nedostatky, ako je napríklad nedostatok lekárov v niektorých regiónoch a problémy so zabezpečením kvalitných zdravotníckych služieb v niektorých oblastiach. Skúsenosti iných krajín poukazujú na to, že väčšia finančná podpora primárnej starostlivosti znižuje celkové náklady na zdravie obyvateľstva (napríklad Kanada, Nórsko alebo Austrália). Nízkopríjmové skupiny často čelia vyššiemu riziku chronických chorôb, ako sú cukrovka alebo obezita. V období pandémie, keď tieto skupiny sú zraniteľnejšie, primárna zdravotná starostlivosť môže poskytovať komplexnú starostlivosť a manažment týchto chorôb, čo môže zlepšiť kvalitu života a znížiť riziko komplikácií (Gates 2023).

Okrem poskytnutia prístupnej zdravotnej starostlivosti pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva by politiky mali podporovať prístup k vzdelávaniu a odbornej príprave s cieľom zvýšiť ich kvalifikáciu a pracovnú konkurencieschopnosť. To môže zahŕňať poskytovanie finančnej podpory na školné, rekvalifikačné kurzy a programy na zlepšenie zamestnanosti. V dôsledku pandémie COVID-19 sa na Slovensku zvýšila miera inflácie a cien na bývanie a potraviny

(MPSVaR SR 2023). V tomto kontexte odporúčanie smeruje k podpore rozvoja cenovo dostupného sociálneho bývania pre nízkoprijemové skupiny. Napríklad financovanie výstavby nových sociálnych bytov, podporu prenájmu a poskytovania hypotekárnych úverov so špeciálnymi podmienkami pre tieto skupiny.

Podpora rozvoja komunitných iniciatív a solidarity môže posilniť sociálnu podporu a súdržnosť v nízkoprijemových komunitách. Programy podporujúce spoluprácu medzi miestnymi organizáciami, dobrovoľníckymi skupinami a občianskymi združeniami môžu vytvárať lepšie prostredie pre vzájomnú pomoc a podporu. Organizovanie vzdelávacích a kultúrnych podujatí, ako sú workshopy, kurzy, diskusie a kultúrne podujatia, môže podporiť vzdelávanie, kreativitu a sociálnu integráciu v nízkoprijemových komunitách (Gaborčáková 2023). Tieto odporúčania by mali byť súčasťou širšej stratégie obnovy a posilnenia nízkoprijemových skupín počas a po pandémie, pričom by sa mali brať do úvahy ich konkrétne potreby a výzvy. Je dôležité, aby politiky a programy zamerané na podporu nízkoprijemových skupín boli inkluzívne, prístupné a efektívne v riešení ich potrieb.

Záver

Článok sa venoval identifikácii vplyvu intervencií verejnej správy a sociálno-ekonomických inovácií na kvalitu života nízkoprijemových skupín. Na základe použitých teoretických poznatkov a odbornej literatúry sa identifikovalo niekoľko dôležitých zistení a odporúčaní pre budúce politiky a iniciatívy. Prvé zistenie akcentuje, že intervencie verejnej správy v pandemickom období mali významný vplyv na nízkoprijemové skupiny, pričom niektoré opatrenia zhoršili ich prístup k dôležitým službám, ako je zdravotná starostlivosť a mali negatívne dôsledky na ich finančnú stabilitu a životné podmienky. Je dôležité poznamenať, že Slovensko podporuje nízkoprijemové skupiny obyvateľstva vo forme sociálnych dávok v nezamestnanosti, na sociálne potreby alebo dávky na starobné dôchodky.

Ďalšie zistenie sa týkalo sociálno-ekonomických inovácií, ktoré môžu byť kľúčom k zlepšeniu životných podmienok pre nízkoprijemové skupiny. Podpora komunitných iniciatív, flexibilných pracovných modelov a prístupu k finančným službám môže posilniť ekonomickú a sociálnu inklúziu týchto skupín a zvýšiť ich príjmy a životnú úroveň. V kapitolách *"Protipandemické opatrenia a ich dosah na vybrané nízkoprijemové skupiny"* a *"Identifikácia hlavných výziev a nedostatkov"* bola zhodnotená účinnosť existujúcich politík a programov a identifikovali sa hlavné výzvy, ktorým čelia nízkoprijemové skupiny. Je dôležité, aby budúce politiky a iniciatívy riešili tieto výzvy a zamerali sa na posilnenie prístupu k zdrojom a podporu sociálnej a ekonomickej inklúzie.

Nevyhnutné je pokračovať v diskusii a realizácii opatrení na zlepšenie životných podmienok

pre nízko príjmové skupiny. Spoločné úsilie a solidarita sú kľúčom k vytvoreniu inkluzívnejšej a spravodlivejšej spoločnosti, kde každý má prístup k rovnakým príležitostiam a dôstojným životným podmienkam.

Zoznam bibliografických odkazov

BENNETT, N., FINKBEINER, E., NATALIE, C., BELHABIB, B., STACY, D., a kol. 2020. The COVID-19 Pandemic, Small-Scale Fisheries and Coastal Fishing Communities, *Coastal Management*, 48:4,336-347, DOI: 10.1080/08920753.2020.1766937.

BONARDI, J., GALLEA, Q., KALANOSKI D., Lalive, R. 2020. Fast and local: How lockdown policies affect the spread and severity of covid-19. In: *Covid Economics*. 2020; 23: s. 325-351.

BRICHTOVÁ, B., HIČAROVÁ, T., CHOVANCOVÁ, I., JABLONICKÝ, P., KANIOKOVÁ, M., KÁRA, S., PIVKOVÁ, A., SEDLÁKOVÁ, T., SUROVKOVÁ, E., ŠEDOVIČ, M., ZÁVODNÁ, N. 2020. Plán na minimalizáciu mortality a ochranu kvality života s dôrazom na riešenie pre zraniteľné skupiny. [online]. Dostupné z: https://bratislava.blob.core.windows.net/media/Default/Dokumenty/PLAN_Ohrozene%20skupiny.pdf

BUCHLÁKOVÁ, L., 2020. Pandémia koronavírusu siahla na príjmy najmä nízko príjmovým zamestnancom. In: *FinReport* 2020. [online]. Dostupné z: <https://www.finreport.sk/ekonomika/pandemia-koronavirusu-siahla-na-prijmy-najma-nizkoprijmovym-zamestnancom/>

DAVE, D., FRIEDSON, A., HANSEN, B., SABIA, J. 2021. Association Between Statewide COVID-19 Lottery Announcements and Vaccinations. In: *JAMA Health Forum*. 2021; 2(10):e213117. doi:10.1001/jamahealthforum.2021.3117.

FLAXMAN, S., MISHRA, S., GANDY, A., UNWIN, HJT., MELLAN, TA., COUPLAND, H., WHITTAKER, C., ZHU, H., a kol. 2020. The effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. *Nature*. 2020 Aug;584(7820):257-261. doi: 10.1038/s41586-020-2405-7.

GABORČÁKOVÁ, S. 2023. Úspešne sme naplnili všetky stanovené priority a adresne podporili najzraniteľnejšie skupiny. In: *Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky 2023* [online]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/sona-gaborcakova-uspesne-sme-naplnili-vsetky-stanovene-priority-adresne-podporili-najzranitelnejsie-skupiny.html>

GATES, B. 2023. Ako predísť ďalšej pandémie. In: *IKAR, a.s., Bratislava 2023*, s. 222-232. ISBN 978-80-551-8808-9.

HSIANG, S., ALLEN, D., ANNAN-PHAN, S. a kol. 2020. The effect of large-scale anti-contagion policies on the COVID-19 pandemic. *Nature* 584, 262–267 (2020). doi:<https://doi.org/10.1038/s41586-020-2404-8>.

LACHYTOVÁ, L. 2023. Public administration interventions during the pandemic in the context of the quality of life of seniors. Warsaw, Poland (2023), s.446. ISBN978-83-8209-274-5.

Ministerstvo Kultúry Slovenskej Republiky (MK SR). 2020. Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva. [online], [07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.culture.gov.sk/posobnost-ministerstva/kulturne-dedicstvo/kultura-znevychodnenych-skupin-obyvateľstva/>

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVaR SR). 2024. [online], [05.02.2024]. Dostupné z:<https://www.employment.gov.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/vyska-minimalnej-mzdy-rok-2024-bude-sume-750-eur.html>

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVaR SR). 2023. Nezamestnanosť – mesačné štatistiky. [online], [05.02.2024]. Dostupné z: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacnestatistiky/2020.html?page_id=971502

Ministerstvo Zdravotníctva Slovenskej Republiky (MZ SR). 2022. Ľudia bez domova a migrácia. [online]. Dostupné z: file:///C:/Users/vital/Downloads/7-ludia-bez-domova-a-migracia_GK-OK.pdf

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). 2021. Vplyv pandémie COVID-19 na príjmy jednotlivcov. [online], [06.02.2024]. Dostupné z: <https://www.rrz.sk/vplyv-pandemie-covid-19-na-prijmy-jednotlivcov/>.

REISS, K., BHAKDI, S., 2020. Korona. Fakty a čísla. In: Friedrichstrabe, Berlin 2020. ISBN 978-80-973756-0-7

Slovak Business Agency (SBA). 2020. Podpora zamestnanosti v období koronakrízy v SR a v okolitých krajinách. [online]. Dostupné z: <https://www.sbagency.sk/vplyv-pandemie-covid-19-na-zamestnanost-na-slovensku>

Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (ŠÚ SR). 2023. Inflation – consumer price indices. [online], [06.02.2024]. Dostupné z:

<https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/aboutus/office.activites/officeNews/archivaktualit/8c5b68dc-77ae-451a-b7b6-9c1cd352964a/>

World Health Organization (WHO). 2021. Coronavirus disease (COVID-19) pandemic. [online], [08.02.2024]. Dostupné z: <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19>

Kontaktná adresa

Mgr. Vitalii Horovenko

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 041 32

Slovenská republika

vitalii.horovenko@student.upjs.sk

OCHRANA SÚKROMIA ŠTUDENTOV. ETICKÉ A PRÁVNE ASPEKTY POUŽÍVANIA KAMEROVÝCH SYSTÉMOV NA ŠKOLÁCH PODĽA NARIADENIA GDPR

PROTECTION OF STUDENTS' PRIVACY. ETHICAL AND LEGAL ASPECTS OF USING CAMERA SYSTEMS IN SCHOOLS ACCORDING TO GDPR REGULATIONS

Viktória FERKOVÁ

Abstract

The contribution analyzes ethical and legal issues related to the use of camera systems in schools and their connection to the protection of students' privacy, in accordance with GDPR regulations. It evaluates the impact on the rights and freedoms of students and school staff, and their compliance with the principles of transparency and legality in the processing of personal data. It provides valuable insights for school authorities considering the implementation of camera systems in their schools regarding the adherence to students' rights and the protection of their privacy.

Key words: *GDPR, privacy, schools, camera systems*

Úvod

Súčasná spoločnosť prijala fakt, že sme všetci z bezpečnostných dôvodov pod drobnohľadom kamier, sami takéto sledovanie vyžadujeme, kamery si ani len nevšímame a s monitorovaním zvyčajne nemáme problém. Avšak kvantita dát zhromažďovaných prostredníctvom kamerových záznamov, v kombinácii s modernými technológiami zvyšuje riziko ich druhotného využitia a rovnako aj riziko zneužitia osobných údajov. (Janečková, 2020) Potenciálne riziko zneužitia osobných údajov rastie s rozsahom monitorovaného priestoru a s počtom osôb, ktoré sa v ňom pohybujú. Nadmerné využívanie kamerových systémov môže mať vplyv na správanie jednotlivcov a zvyšovať tlak smerovaný k tomu, aby sa jednotlivci snažili zabrániť demaskovaniu niečoho, čo môže byť vnímané ako anomália. Kamerové systémy tiež môžu obmedzovať možnosti anonymného využívania služieb alebo pohybu a vo všeobecnosti obmedzovať možnosť ostať anonymný. Ich dopady na ochranu osobných údajov sú teda nevyčísľiteľné. Aj v prípade, že jednotlivci nemajú výhrady voči monitorovaniu za bezpečnostným

účelom, je nevyhnutné prijať záruky k zabráneniu akéhokoľvek zneužitiu na úplne odlišné a neočakávané účely (napr. monitorovanie výkonnosti zamestnancov, marketingové účely, atď.).

Monitorovanie kamerovými systémami predstavuje zhromažďovanie a uchovávanie audiovizuálnych alebo obrazových informácií o všetkých osobách vstupujúcich do sledovaného objektu, ktoré sú identifikovateľné podľa vzhľadu alebo ďalších špecifických prvkov, na základe ktorých je možné zistiť totožnosť osôb. Kamerové systémy tiež umožňujú ďalšie spracovanie osobných údajov vypovedajúcich o prítomnosti osoby a o jej správaní v sledovanom priestore (EDPB, 2020). V prípade, že fyzické osoby nie je možné prostredníctvom kamerového systému identifikovať, monitorovanie priestorov nepodlieha právnej úprave v zmysle GDPR, keďže nejde o spracovateľskú operáciu s osobnými údajmi (Milošovič, 2021).

V súčasnej digitálnej dobe, v ktorej technologické prostriedky prenikajú do každodenného života nás všetkých, sa stáva ochrana súkromia stále aktuálnejšou a dôležitejšou témou. Používanie kamerových systémov na školách vyvoláva otázky týkajúce sa etiky a práva, najmä pokiaľ ide o dodržiavanie ochrany osobných údajov. S prijatím *Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES* (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) sa tieto otázky stávajú ešte podstatnejšími, keďže GDPR reprezentuje prísne opatrenia na ochranu údajov.

Príspevok sa zameriava predovšetkým na prehľad právnych aspektov používania kamerových systémov na školách a ich súladu s nariadením GDPR v kontexte ochrany súkromia žiakov a zamestnancov školy, ktoré by školským orgánom mohli pomôcť pri rozhodovaní o implementácii kamier v priestoroch ich vzdelávacích inštitúcií.

1 Využívanie kamerových systémov na školách

Kamerové systémy na školách sa stali pomerne často využívaným bezpečnostným prvkom. S cieľom zabezpečiť ochranu majetku, príp. bezpečnosť žiakov, využívajú školy rôzne opatrenia. Najtypickejším opatrením spracovania osobných údajov pre zabezpečenie ochrany majetku a bezpečnosti v škole je práve inštalácia kamerového systému (Frýbová a kol., 2019). Vedenie škôl si ale nemusí vždy uvedomovať právne či etické dopady ich využívania.

Téma inštalovania kamerových systémov na školách sa stala obzvlášť mediálne sledovanou už v minulom desaťročí, kedy sa riaditelia niektorých škôl rozhodovali o inštalácii kamerového systému, a to nie len vo vonkajších priestoroch škôl, ale aj na chodbách a v triedach. Reakcie na to, boli zo strany študentov, rodičov, pedagógov a psychologov rôzne. V minulosti často vznikali protestné rodičovské petície, v súčasnosti sami rodičia požadujú od riaditeľov škôl inštaláciu

kamerového systému kvôli obavám o bezpečnosť ich detí (Benedikovičová a kol., 2011). Podľa niektorých názorov nie je prevádzka kamier v triedach a učebniach intenzívnym zásahom do súkromia žiakov. Odôvodnením býva napríklad to, že školy zaradené do siete škôl sú verejným priestorom, na ktorý štát prispieva dotáciami z daní občanov. Žiaci navštevujú tento verejný priestor za účelom vzdelávania, získavania vedomostí, zručností a návykov. Vedenie školy, rodičia alebo iné authority tak majú mať právo vidieť, ako prebieha vzdelávací proces. (Janečková, 2020) Ďalším z argumentov pre zavedenie kamier v triedach je zvyšovanie kvality výučby.

Zavedenie kamier do tried je z etického, právneho a pedagogického hľadiska problematickou a diskutabilnou otázkou. Rozhodnutie nainštalovať kamerové systémy do spoločných priestorov či priamo do tried by mohlo byť vnímané okrem straty súkromia aj ako krok smerom k odosobneniu a pretechnizovaniu vzdelávacieho procesu a taktiež k obetovaniu slobody žiakov a pedagógov v prospech ochrany. Bez ohľadu na to, ako sa jednotlivé školy v danej veci rozhodnú, je dôležité, aby konali s najlepším vedomím, svedomím a v záujme svojich žiakov. (Schreib, 2015)

Klasický kamerový systém ukladá podobizne osôb, ktoré sa v určitom čase nachádzajú v zábere kamery. Spracováva teda iba bežné, nie citlivé osobné údaje (Frýbová a kol., 2019). Považujeme za potrebné podotknúť, že do pôsobnosti GDPR nespádajú tie systémy, ktoré neukladajú osobné údaje. Ide o kamerové systémy, ktoré slúžia iba k prenosu informácie v reálnom čase (vstupné čipy plniace úlohu „kľúča“, kamerové systémy bez záznamu, kamerové zvončeky, falošné kamery, značky upozorňujúce na kamery, ktoré sú v skutočnosti iba atrapami (EDPB, 2020).

Kamerový systém síce predstavuje prvok ochrany, ale kamery na školách je odporúčané využívať veľmi obozretne a iba ako „okrajové“ riešenie, pokiaľ iné prostriedky (najmä fyzický dohľad) školy nevedia zaistiť. Prevádzkovanie kamier na školách však nie je z pohľadu práva za predpokladu dodržania pravidiel zložitá (GDPR do škol, 2017).

Medzi najčastejšie dôvody inštalácie kamerových systémov na školách patrí prevencia vandalizmu, bezpečnosť, ochrana života a zdravia žiakov a zamestnancov, ochrana majetku školy a majetku žiakov pred krádežou a poškodením, zabránenie vniknutiu cudzích osôb do budovy školy, obmedzenie alebo eliminovanie šikany (prevencia patologických javov). V školách taktiež býva problém s dozorom na chodbách a v učebniach počas prestávok na obed či počas voľných hodín. Kamerové systémy by podľa niektorých pedagógov napomohli k vyriešeniu tohto problému a uvoľnili pedagógov napríklad za účelom prípravy na vyučovanie, či opravovania písomných prác (Janečková, 2020).

Kamery zvyknú byť najčastejšie umiestňované pri vstupných dverách do budovy školy, vo vestibuloch školy, na chodbách, pri vstupoch a výstupoch do/zo šatní, pri vchode do telocvične, na

ihrisku školy, na parkoviskách, na vstupných bránach prístupových komunikácií a pri vchodoch do školskej jedálne.

Na niektorých školách býva kamerový záznam zhotovovaný iba počas doby vyučovania, na iných je zhotovovanie záznamu nepretržité. Školy ako prevádzkovatelia osobných údajov zvyknú argumentovať, že kamery v žiadnom prípade neslúžia k sledovaniu žiakov a zamestnancov a predpokladajú, že spracovanie záznamov zhotovených kamerami nastane iba v prípade krádeže alebo iného incidentu, kedy bude záznam poskytnutý polícii (Janečková a Bartík, 2011).

1.1 Záonné dôvody spracúvania osobných údajov pri používaní kamerových systémov na školách

Rovnako ako pri všetkých ostatných spôsoboch spracúvania osobných údajov musí byť aj pri uskutočňovaní monitoringu osôb kamerovými systémami rešpektovaná zásada zakotvená v čl. 5 ods. 1 písm. a) GDPR - zákonnosť spracúvania osobných údajov a musí byť vymedzený zákonný dôvod spracúvania.

V prípade prevádzky kamerových systémov na školách prichádzajú do úvahy iba dva zákonné dôvody spracúvania, a to existencia oprávnených záujmov a súhlas so spracúvaním osobných údajov. (Janečková, 2020) Tým, že žiaden právny predpis neukladá školám a školským zariadeniam povinnosť inštalovania kamerových systémov, zákonným dôvodom spracovania osobných údajov nemôže byť plnenie zákonnej povinnosti podľa čl. 6 ods. 1 písm. c) GDPR (Frýbová a kol., 2019).

1.1.1 Oprávnený záujem

Podľa čl. 6 ods. 1 písm. f) GDPR je možné spracovávať osobné údaje vtedy, ak je spracúvanie údajov nevyhnutné pre účely oprávnených záujmov prevádzkovateľa osobných údajov alebo tretej strany. Oprávnený záujem sa však nevzťahuje na prípady, kedy majú prednosť, resp. kedy prevažujú základné práva a slobody alebo záujmy subjektov údajov vyžadujúcich ochranu (predovšetkým pokiaľ sú subjektmi údajov deti), pred oprávnenými záujmami prevádzkovateľa alebo tretej strany (napr. pri ochrane majetku alebo osobnej integrity). Prevádzkovateľ osobných údajov musí vždy povinne zvážiť, do akej miery sa spracúvanie údajov dotkne oprávnených záujmov, základných práv a slobôd jednotlivcov, a či nespôsobí narušenie alebo nežiaduce dôsledky z hľadiska práv subjektov údajov (rozhodujúcim kritériom je intenzita zásahu) (Janečková 2020). Zákonným dôvodom spracovania osobných údajov pri prevádzke kamerových systémov je teda oprávnený záujem školy na ochrane jej majetku alebo na ochrane zdravia žiakov a zamestnancov školy. Tento právny dôvod však nemôžeme považovať za dostatočný, pretože v každom jednotlivom prípade musí byť komparovaný so záujmami subjektov údajov na ochrane súkromia (predovšetkým so záujmami detí). V praxi škôl to znamená povinnosť obozretne zvažovať

existenciu reálnych rizík, pre ktoré je inštalácia kamerového systému nevyhnutná (EDPB, 2020). Okrem toho je tiež nutné starostlivo posudzovať aký priestor bude kamera snímať a ako dlho bude uchovávaný záznam. Dobu uchovávania kamerového záznamu GDPR výslovne neustanovuje. Za primeranú a všeobecne odporúčanú dobu je považovaná doba troch dní/72 hodín. Pokiaľ kamerový systém funguje na princípe zahájenia snímania na základe pohybu pred objektívom a po naplnení pamäte prepisuje záznam, tak je možné považovať za primeraný, resp. odôvodniteľný aj niekoľkotýždňový záznam (napr. počas prázdnin) (Frýbová a kol., 2019).

Základné práva a slobody na jednej strane a oprávnené záujmy prevádzkovateľa osobných údajov na strane druhej musia byť vždy dôkladne vyvažované a vyhodnocované. Vzhľadom na to, že vyvažovanie záujmov je v zmysle GDPR povinné, prevádzkovatelia musia posudzovať prípad od prípadu.

Oprávnený záujem pre sledovanie prostredníctvom kamier je možné uplatniť v podmienkach reálnych obáv prevádzkovateľa, ktorý stanoví ako účel spracúvania údajov ochranu majetku proti vlámaniu, krádeži alebo vandalizmu. Oprávnený záujem nesmie byť abstraktný alebo špekulatívny, ale skutočný a aktuálny. Pred zahájením využívania kamier na školách, teda musí existovať skutočne reálny problém ako napríklad v minulosti vzniknutá škoda alebo iný vážny incident. So zreteľom na zásadu zodpovednosti taktiež vyplývajúcu z GDPR by prevádzkovatelia mali dokumentovať relevantné incidenty (ich dátum, povahu incidentu, finančnú stratu) a s nimi súvisiace trestné obvinenie. Takto špecifikované udalosti môžu byť silným dôkazom pre existenciu a uplatnenie oprávneného záujmu. (EDPB, 2020)

Vyššie uvedené posúdenie vplyvu, resp. test proporcionality na práva a slobody jednotlivcov a teda aj konfliktu pri posudzovaní záujmu ochrany súkromia na jednej strane a ochrany majetku školy na strane druhej závisí predovšetkým od aspektov fungovania kamerového systému, umiestnenia kamier a časového nastavenia snímania. Pri inštalácii kamerového systému ako prostriedku, ktorý zabezpečuje ochranu osôb a majetku, je preto potrebné pristupovať odlišne podľa toho, aké priestory či objekty sú snímané kamerami a v akom časovom režime k snímaniu dochádza.

Z hľadiska ochrany súkromia a ochrany osobných údajov subjektov údajov je potrebné za účelom zamedzenia vstupu neoprávnených osôb a predchádzania trestným činom odlišovať monitorovanie budovy a priestoru vchodu (t. j. priestor bezprostredne pred a za vchodom do budovy) od priestorov, do ktorých bežne nie je povolený prístup (t. j. vnútorné chodby alebo triedy) (Janečková a Bartík, 2011).

Za prípustnú je za účelom predchádzania krádežiam považovaná aj inštalácia kamier v šatniach pri vstupe do školy či pri šatňových skrinkách (Frýbová a kol., 2019). Z umiestnenia kamier pri vstupe do šatní/východe zo šatní, ktoré sú zároveň vstupom do budovy školy vyplýva,

že budú zaznamenávať žiakov a zamestnancov školy len v minimálnom rozsahu, vo väčšine prípadov iba pri príchode a odchode z budovy školy, a súkromie tak bude narušené len minimálne. Chodby a predovšetkým triedy sú naopak považované za priestory, v ktorých subjekty údajov (najmä žiaci a učitelia) majú právo na rešpektovanie svojho súkromia.

Rovnako je nevyhnutné rozlišovať, či monitorovanie kamerovým systémom prebieha iba vtedy, keď sa v danom priestore nemajú nachádzať žiadne osoby (t. j. počas vyučovania, po pracovnej dobe zamestnancov, cez víkend, počas prázdnin) alebo či má byť kamerový systém v prevádzke permanentne, teda aj vtedy, keď sa v budove bežne vyskytujú osoby v súvislosti s plnením svojich povinností a úloh (Janečková a Bartík, 2011). Najmä kamerový systém prevádzkovaný v noci alebo mimo pracovnej doby spĺňa potreby prevádzkovateľa súvisiace s predchádzaním ohrozenia majetku.

Nevyhnutnosť použitia kamerového systému pri ochrane priestorov prevádzkovateľa vo všeobecnosti končí na hranici jeho pozemku (EDPB, 2020). K permanentnému monitorovaniu v priebehu dňa platia limity, ktoré sú dané povinnosťou rešpektovať právo na súkromie. Naopak nastaveniu kamerového systému tak, aby snímal priestory, v ktorých sa v danej dobe nemá nachádzať žiadna osoba, z hľadiska ochrany súkromia a osobných údajov nič nebráni (Janečková a Bartík, 2011).

1.1.2 Súhlas

Pri monitorovaní kamerovými systémami platí, že v súlade s čl. 7 GDPR sa môže súhlas udelený zo strany subjektov údajov uplatňovať ako právny základ len vo výnimočných prípadoch.

Tým, že kamerové systémy súčasne monitorujú neznámy počet ľudí, prevádzkovateľ osobných údajov v podstate nie je schopný preukázať, či mu subjekt údajov udelil pred spracovaním osobných údajov svoj súhlas. Za predpokladu, že by subjekt údajov súhlas odvolal, pre prevádzkovateľa by bolo náročné dosvedčiť, že príslušné údaje ďalej nebudú spracovávané. V škole môžu byť zároveň prítomné aj osoby, ktoré súhlas prevádzkovateľovi neudelili (napr. servisní technici, školskí inšpektori, rodičia,...).

V prípade, že by prevádzkovateľ chcel uplatniť ako zákonný dôvod spracúvania súhlas, je povinný zabezpečiť, aby každý subjekt údajov vstupujúci do monitorovaného priestoru vopred udelil súhlas so spracúvaním osobných údajov, ktorý musí spĺňať podmienky podľa čl. 7 GDPR a tiež všeobecné vlastnosti súhlasu – musí byť slobodný, informovaný, jednoznačný a konkrétny (EDPB, 2020).

Bez ohľadu na to, ktorý zo zákonných dôvodov spracúvania prevádzkovateľ osobných údajov deklaruje, pred inštaláciou kamerového systému musí zvážiť niekoľko vecí. Podľa nariadenia GDPR musia byť vždy dodržané zásady minimalizácie. Prevádzkovateľ by mal z tohto dôvodu

kriticky preskúmať, či je opatrenie súvisiace so zavedením kamerového systému vhodné k dosiahnutiu požadovaného cieľa, a či je pre daný účel nevyhnutné a primerané. Kamerové systémy by mali byť využívané len v prípade, keď nie je možné účel spracovania osobných údajov adekvátne naplniť inými spôsobmi, ktoré sú menej znepokojujúce z hľadiska ochrany základných práv a slobôd subjektov údajov. Pokiaľ chce prevádzkovateľ, a teda škola chrániť svoj majetok pred majetkovými trestnými činmi, môže namiesto inštalovania kamerového systému uskutočniť alternatívne bezpečnostné opatrenia ako napríklad využívať vrátnikov, zaviesť pravidelné pochôdzky, oplotiť pozemok, zabezpečiť lepšie osvetlenie, nerozbitné okná a dvere, zaviesť bezpečnostné zámky, použiť nástenné fólie alebo nátery odolné voči grafitom (Janečková, 2020).

Pre invazívne nasadenie kamier a ich celodenné prevádzkovanie v priestoroch budovy školy teda nestačí stanoviť všeobecný účel (napr. ochranu majetku školy alebo prevencia kriminality), keď k takému nasadeniu nie je vážny dôvod, resp. doposiaľ nedošlo k ohrozeniu majetku ani zdravia žiakov či zamestnancov. Ak škola takéto skúsenosti má, a doterajšie metódy pedagogického dozoru nie sú dostatočné alebo ich nie je možné zabezpečiť, je na mieste zvážiť nasadenie vyššieho stupňa ochrany osôb a majetku, kde inštalácia kamerového systému nepochybne patrí. O neodôvodnenom sledovaní žiakov a zamestnancov môžeme hovoriť aj vtedy, keď je súčasťou kamerového systému bezpečnostný pult (monitor), na ktorom osoba na to poverená neustále sleduje zhotovované zábery (GDPR do škol, 2017).

1.2 Povinnosti školy pri prevádzke kamerových záznamov

Povinnosť, ktorá na školy dopadá vo všetkých oblastiach, a teda aj pri prevádzkovaní kamerových systémov, je vedenie záznamov o činnostiach spracúvania osobných údajov. Záznamy o činnostiach sú interným dokumentom, ktorý škola nezverejňuje, avšak ÚOOÚ SR si ho môže od školy vyžiadať.

Škola je tiež povinná splniť v zmysle čl. 12 až 14 GDPR informačnú povinnosť. To znamená, že má pred začiatkom spracúvania (pred vstupom snímanej osoby do objektu kamery) upozorniť subjekty údajov o spôsobe spracovania osobných údajov. V praxi to znamená, že pred vstupom do monitorovanej časti školy by sa mal nachádzať piktogram kamery upozorňujúci na jednej strane na skutočnosť, že je priestor monitorovaný a na strane druhej informujúci o tom, kto je prevádzkovateľom osobných údajov.

Škola má povinnosť vybavovať žiadosti o výkon práv subjektov údajov, ktoré je oprávnený podať ktokoľvek, kto je zachytený na zázname z kamerového systému, a taktiež povinnosť vedenia evidencie o porušení zabezpečenia osobných údajov. Keď bude porušenie zabezpečenia osobných údajov predstavovať riziko pre práva a slobody monitorovaných osôb, sú školy povinné hlásiť porušenia ÚOOÚ SR, príp. dotknutým subjektom údajov. Zamestnanci školy majú byť

poučení o povinnosti ohlasovať príslušnému pracovníkovi (napr. zodpovednej osobe) akékoľvek podozrenia na porušenie zabezpečenia osobných údajov žiakov alebo iných zamestnancov.

V oblasti prevádzky kamerového systému môže byť dodávateľ systému, ktorý ukladá záznamy na svojom úložisku považovaný za spracovávateľa osobných údajov. Škola alebo školské zariadenie sú povinné s dodávateľom kamerového systému uzavrieť zmluvu o spracovaní osobných údajov. Spracovateľom však nie je tá spoločnosť, ktorá kamerové systémy iba dodáva, príp. inštaluje, ale ďalej neposkytuje ich spravovanie. Spracovateľom tiež nie je ani polícia či poisťovňa, ktorej je záznam poskytnutý.

Kamerovým systémom môže byť monitorovaný iba ten priestor, ktorého monitorovanie nebude narúšať súkromie fyzických osôb nad primeranú mieru. Neprípustné je monitorovanie v oblasti toaliet, sprch a prezliekarní. Podmienku, že záujem školy na ochrane majetku prevláda nad ochranou súkromia žiakov či zamestnancov nespĺňa ani inštalácia kamerových systémov v triedach či kabinetoch. V prípade inštalácie kamery v kabinetoch pedagogických zamestnancov by zároveň mohlo ísť aj o porušenie zákonníka práce (Frýbová a kol., 2019), konkrétne § 13 ods. 4, podľa ktorého *„zamestnávateľ nesmie bez vážnych dôvodov spočívajúcich v osobitnej povahe činnosti zamestnávateľa narúšať súkromie zamestnanca na pracovisku a v spoločných priestoroch zamestnávateľa tým, že ho monitoruje, vykonáva záznam telefonických hovorov uskutočňovaných technickými pracovnými zariadeniami zamestnávateľa a kontroluje elektronickú poštu odoslanú z pracovnej elektronickej adresy a doručení na túto adresu bez toho, aby ho na to vopred upozornil. Ak zamestnávateľ zavádza kontrolný mechanizmus, je povinný prerokovať so zástupcami zamestnancov rozsah kontroly, spôsob jej uskutočnenia, ako aj dobu jej trvania a informovať zamestnancov o rozsahu kontroly, spôsobe jej uskutočnenia, ako aj o dobe jej trvania.“*

V prípade prevádzky kamerových systémov býva často diskutovanou otázkou možnosť poskytnutia záznamu, ktorý zachytáva trestný čin tretím osobám (napr. iným rodičom). Vo všeobecnosti platí, že záznam zachytávajúci trestný čin má byť odovzdaný priamo orgánom činným v trestnom konaní, ktoré sú následne oprávnené záznam sprístupniť širokej verejnosti a ďalej ho využívať za účelom identifikovania páchatel'a (Žůrek, 2017). Ak by škola poskytla kamerový záznam zákonným zástupcom, stratila by kontrolu nad jeho ďalším šírením, konala by v rozpore s účelom a porušila by bezpečnostné opatrenia (Crmoman, 2019). Záznam alebo jeho časť škola nemôže zverejniť sama (napr. na svojich sociálnych sieťach) (Frýbová a kol., 2019).

1.3 Porušenie GDPR v súvislosti s prevádzkou kamerových systémov

Priestupky týkajúce sa prevádzky kamerových systémov sú bežné na školách, tak ako pri iných prevádzkovateľoch osobných údajov a môžu dosiahnuť výšku až do 20 mil. eur.

Prvá pokuta v školstve (cca 18 700 €) pre porušenie ochrany osobných údajov pri prevádzke

kamerových systémov bola udelená v roku 2018 vo Švédskej obci Skelleftea v súvislosti využívaníu tzv. „*facial recognition*“ (rozpoznávanie na základe tváre), a to aj napriek tomu, že škola, resp. obec disponovala súhlasom všetkých subjektov údajov. V tomto prípade stredná škola uskutočnila skúšku, v ktorej využila rozpoznávanie tváre za účelom zisťovania dochádzky. Skúšku využívania „*facial recognition*“ zahŕňala sledovanie 22 študentov počas troch týždňov za účelom zistenia, v akom čase každý z týchto žiakov vstúpil do triedy. Argumentom pre zavedenie tohto monitorovania bolo, že učitelia trávia 17 000 hodín ročne hlásením dochádzky, a miestny orgán obce sa v spolupráci so strednou školou rozhodol preskúmať, či by technológia rozpoznávania tváre mohla tento proces urýchliť. Podľa rozhodnutia dozorného orgánu neexistoval dostatočný právny dôvod na získavanie takéhoto typu citlivých osobných údajov, hoci škola zabezpečila súhlas rodičov na monitorovanie študentov. Dozorný orgán zdôraznil, že aj keď by sa niektoré časti školy mohli považovať za verejné, študenti majú mať právo na súkromie pri vstupe do triedy a konštatoval, že existujú aj menej invazívne spôsoby, ako by sa ich dochádzka mohla zaznamenávať bez zapojenia kamerových systémov za účelom sledovania študentov. Dozorný orgán zistil, že miestny orgán neoprávnenne spracúval citlivé biometrické údaje a nevypracoval primerané posúdenie vplyvu, ktoré by zahŕňalo konzultáciu s regulátorom a získanie predchádzajúceho súhlasu pred začatím skúšky (BBC, 2019).

Na tomto príklade porušenia ochrany osobných údajov pri prevádzke kamerových systémov v prostredí konkrétnej školy teda môžeme dedukovať, že implementácia kamerových systémov na školách si skutočne vyžaduje dodržiavanie právnych noriem a etických zásad. Tento prípad jasne demonštruje potrebu zohľadniť nielen súhlas zainteresovaných strán, ale aj dodržiavanie zásad ochrany osobných údajov. Školy musia byť opatrné pri zavádzaní nových technológií a zabezpečiť, aby ich používanie bolo v súlade s právom a etikou. Je dôležité, aby sa všetky aspekty prevádzky kamerových systémov na školách riadili transparentnosťou, zákonnosťou a úctou k súkromiu žiakov.

Záver

Systematické a automatické monitorovanie konkrétneho priestoru je v súčasnosti sa výrazným javom, predovšetkým kvôli ochrane majetku alebo ochrane života a zdravia jednotlivca. Využívanie kamerových systémov je spojené so získavaním a s uchovávaním audiovizuálnych alebo obrazových informácií o všetkých osobách vstupujúcich do monitorovaného priestoru. Tieto osoby sú identifikovateľné na základe vzhľadu a iných individuálnych črt. Potenciálne riziko zneužitia osobných údajov narastá s veľkosťou monitorovaného priestoru a s počtom osôb, ktoré toto miesto pravidelne navštevujú. Ak existujú iné prostriedky na dosiahnutie požadovaného účelu, monitorovanie kamerovým systémom štandardne nie je nutnosťou. V opačnom prípade ako

spoločnosť riskujeme zmenu v kultúrnych normách, ktorá môže viesť k akceptovaniu nedostatku súkromia ako všeobecného nastavenia. Opatrenia súvisiace s inštalovaním kamerových systémov by mali byť zvolené len vtedy, keď účel spracúvania nie je možné primerane dosiahnuť inými prostriedkami, ktoré narušajú základné práva a slobody dotknutej osoby v menšej intenzite. Prevádzkovateľ osobných údajov musí povinne zohľadniť do akej miery kamerové systémy ovplyvňujú základné práva, slobody a záujmy jednotlivcov, a či tým nespôsobuje porušovanie práv dotknutej osoby alebo negatívne dôsledky na ľudské práva. Pri zohľadňovaní spomenutých otázok musí prevádzkovateľ osobných údajov prihliadať predovšetkým na to, že predmetom spracúvania údajov sú v tomto prípade deti, ktorým prináleží zvýšená ochrana.

Zoznam bibliografických odkazov

- FRÝBOVÁ, A., et al., 2019. *První zkušenosti s GDPR ve školství*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN: 978-80-7598-600-9.
- JANEČKOVÁ, E., 2020. *GDPR - Řešení problémů v praxi škol*. Praha: GRADA. ISBN: 978-80-271-2579-1.
- JANEČKOVÁ, E. a V. BARTÍK, 2011. *Kamerové systémy v praxi*. Praha: Linde. ISBN: 9788072018505.
- ŽŮREK, J., 2017. *Praktický průvodce GDPR*. Olomouc: ANAG. ISBN: 978-80-7554-097-3.
- BBC, 2019. *Facial recognition: school id checks lead to GDPR fine* [online]. 2019. [cit. 8. januára 2024] Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/technology-49489154>
- BENEDIKOVIČOVÁ M., M. BURČÍK a M. MIHALIKOVÁ, 2011. *Do školských tried kamery nepatria* [online]. 2011. [cit. 8. januára 2024] Dostupné z: <https://domov.sme.sk/c/6064229/do-skolskych-tried-kamery-nepatria.html>
- CRMOMAN, V., 2019. *Rokovanie Slovenskej komory učiteľov s Úradom na ochranu osobných údajov SR* [online]. 2019. [cit. 8. januára 2024] Dostupné z: <https://sku.sk/rokovanie-slovenskej-komory-ucitelov-s-uradom-na-ochranu-osobnych-udajov-sr/>
- EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, 2020. *Usmernenia 3/2019 k spracúvaniu osobných údajov prostredníctvom kamerových zariadení* [online]. 2020. [cit. 7. januára 2024] Dostupné z: https://dataprotection.gov.sk/files/metod-edpb/usmernenia_k_spracuvaniu_osobnych_udajov_prostrednictvom_kamerovych_zariadeni_v_2-1.pdf?csrt=8042347087301137377
- GDPR DO ŠKOL.CZ, 2017. *BEZPEČNOSTNÍ KAMERY VE ŠKOLÁCH A OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ* [online]. 2017. [cit. 8. januára 2024] Dostupné z: <http://gdprdoskol.cz/bezpecnostni-kamery-ve-skolach-ochrana-osobnich-udaju/>
- MILOŠOVIČ, V., 2021. *#1 Kamerový systém a GDPR: zákonnosť spracúvania* [online]. 2021. [cit.

7. januára 2024] Dostupné z:

<https://www.securion.sk/kamerovy-system-gdpr-zakonnost-spracuvania/>

SCHREIB, P., 2015. *Kamery ve školách? Ředitelé škol i rodiče je schvalují* [online]. 2015. [cit. 6. januára 2024] Dostupné z:

https://prazsky.denik.cz/zpravy_region/kamery-ve-skolach-reditele-skol-i-rodice-je-schvaluji-20150911.html

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)

Zákon č. 311/2001 Z. z. - Zákonník práce

Kontaktná adresa

Mgr. Viktória Ferková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

viktoria.ferkova@student.upjs.sk

PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES VS. BEZPEČNOSŤ ŠTÁTU V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

RIGHT TO A FAIR TRIAL VS. STATE SECURITY IN THE DECISION- MAKING ACTIVITIES OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Tomáš ČIČMANEC

Abstract

The article covers the recent law of the European Court of Human Rights regarding the admissibility of restricting procedural rights of parties to proceedings on account of national security. Judicial conclusions of the European Court of Human Rights are of particular relevance to Slovakia, since the national Constitutional Court reiterated its ruling on unconstitutionality of challenged provisions of the Asylum Act and Aliens Residence Act enabling the administrative authorities to issue decisions, content of which does not reveals to the parties information of facts supporting the conclusions of these decisions. The article is aimed to highlight the incompatibility of the conclusions reached in its case law by the Constitutional Court do not correspond with to those expressed in the recent case law of the European Court of Human Rights, and that the legislative measures suggested by the Constitutional Court do not conform to this case law.

Key words: *the European Court of Human Rights, procedural rights, decisions*

Úvod

Na prijatie záveru týkajúceho sa optimálneho prístupu k ochrane dvoch zásadných ústavou chránených hodnôt, a to práva na spravodlivý proces a bezpečnosti štátu je nevyhnutné vychádzať z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva v tých veciach, v ktorých sa zaoberal posudzovaním legitimacy ochrany verejného záujmu na ochrane národnej bezpečnosti, resp. bezpečnosti štátu v súvislosti so zásahmi do práv a základných slobôd garantovaných Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Európsky súd pre ľudské práva sa konfliktom uvedených hodnôt venoval predovšetkým v súvislosti s posudzovaním porušovania práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života,¹ spravidla v spojení s právom na účinný prostriedok

¹ Čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

nápravy² a osobitne v súvislosti s procesnými zárukami v prípadoch vyhostenia cudzincov.³ Obmedzenie ľudských práv a základných slobôd z dôvodov verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti, vrátane procesných práv účastníka konania, akými je právo na spravodlivé súdne konanie a účinný prostriedok nápravy Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd predpokladá a v zásade pripúšťa. Z uvedeného dôvodu aj Európsky súd pre ľudské práva v rámci svojej rozhodovacej činnosti pripúšťa aby v prípade nevyhnutnej potreby ochrany bezpečnosti štátu mohlo dôjsť k obmedzeniu procesných práv účastníka konania. Na druhej strane však dodáva, že takéto obmedzenie nesmie byť bezbrehé a musí mať svoje hranice, a to predovšetkým zabezpečením určitej formy kontradiktórneho konania. Pritom právo na kontradiktórnosť konania a zásada rovnosti zbraní účastníkov konania sú imanentnou súčasťou práva na spravodlivý proces, ktoré je predmetom ochrany poskytovanej dohovorom v rámci práva na spravodlivé súdne konanie.⁴ Európsky súd pre ľudské práva však v rámci svojej rozhodovacej činnosti dospel k záveru, že predmetné ustanovenie dohovoru nemožno aplikovať na rozhodnutia týkajúce sa vstupu, pobytu a vyhostenia cudzincov, keďže tieto sa netýkajú ich občianskych práv alebo záväzkov alebo trestného obvinenia.⁵ K rovnakým záverom vylučujúcim aplikáciu predmetného ustanovenia dospel Európsky súd pre ľudské práva aj v súvislosti s konaniami týkajúcimi sa daní⁶ alebo konaniami o politických právach.⁷ Nemožnosť aplikácie predmetného ustanovenia dohovoru aj vo vzťahu k problematike vyhostovania cudzincov odôvodnil súd tým, že ustanovenia dohovoru je potrebné vykladať systematicky, a to vrátane ustanovení jeho protokolov. V tejto súvislosti poznamenal, že nástrojom prijatým vo vzťahu k procesným zárukám aplikovaným v procese vyhostovania cudzincov je ustanovenie čl. 1 protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd prijatým v roku 1984. Podľa názoru súdu štáty si boli vedomé toho, že článok 6 ods. 1 dohovoru sa nevzťahuje aj na konania týkajúce sa vyhostovania cudzincov a želali si z uvedeného dôvodu prijať v uvedenej oblasti osobitné opatrenia. Uvedenú skutočnosť možno vyvodit' aj z dôvodovej správy k protokolu č. 7, ktorá zdôrazňuje, že cudzinec, ktorý sa už legálne zdržiava na území členského štátu Rady Európy, už požíva určité záruky, ak je vo vzťahu k nemu prijaté opatrenie smerujúce k jeho vyhosteniu, a to najmä z dôvodu ochrany spočívajúcej v zákaze neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života a práva na účinný prostriedok nápravy pred vnútroštátnym orgánom. Prijatie uvedeného ustanovenia tak predstavuje nástroj pre poskytnutie ochrany v tých prípadoch, na ktoré nemožno

² Čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

³ Čl. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolu č. 11

⁴ Čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Maaouia proti Francúzsku* zo dňa 5. októbra 2010

⁶ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ferrazzini proti Taliansku* zo dňa 12. júla 2001

⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Herri Batasuna a Batasuna proti Španielsku* zo dňa 11. decembra 2007 a Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Orujov proti Azerbajdžanu* zo dňa 26. júla 2011

aplikovať iné medzinárodnoprávne nástroje ochrany obsiahnuté v dohovore. Z uvedeného dôvodu prijal súd záver o tom, že prijatím čl. 1 protokolu č. 7 vyjadrili štáty svoj úmysel nezahrnúť konanie týkajúce sa vyhost'ovania cudzincov do rozsahu pôsobnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru, nakoľko toto sa netýka občianskych práv alebo záväzkov. Podľa judikatúry súdu⁸ na uvedený záver nemá vplyv ani skutočnosť, ak takéto rozhodnutie má závažné dôsledky na súkromný alebo rodinný život cudzinca alebo na jeho zamestnanie, keďže uvedené nie je dostatočné na to, aby uvedené konanie mohlo byť inkorporované do rámca ochrany práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. V ostatnej rozhodovacej činnosti však súd dospel k záveru, že aj špecifickým konaniam, akým je napríklad konanie vo veci bezpečnostnej previerky je možné priznať ochranu na základe uvedeného ustanovenia dohovoru, a to aj napriek skutočnosti, že v uvedenom prípade nejde o občianske právo. Uvedený záver súd odôvodnil skutočnosťou, že rozhodnutie vo veci bezpečnostnej previerky má vždy vplyv na finančnú situáciu jednotlivca v dôsledku straty zamestnania, na výkon ktorého je osvedčenie oprávňujúce takúto osobu na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami nevyhnutnou podmienkou, je teda postačujúce, ak sú občianske práva výsledkom konania dotknuté. V tejto súvislosti pritom súd upustil od ním formulovanej požiadavky spočívajúcej v tom, aby bol výsledok konania rozhodujúci pre dané právo, pričom iba nejasná súvislosť alebo vzdialené dôsledky nie sú na uplatnenie čl. 6 ods. 1 dohovoru postačujúce. Dovolím si konštatovať, že uvedený výklad súdu otvára pomyselnú pandorinu skrinku, nakoľko umožňuje subsumovať pod ochranu poskytovanú predmetným ustanovením dohovoru takmer akékoľvek konanie. Je nepopierateľnou skutočnosťou, že aj rozhodnutím o vyhostení cudzinca, ktorý má opustiť územie štátu bude dochádzať k zásahu do jeho občianskych práv, keďže tieto budú ním nepochybne dotknuté, rovnako tak rozhodnutím vydaným v rámci daňového konania budú dotknuté práva týkajúce sa ekonomickej sféry osoby, ktorej sa rozhodnutie vydané v daňovom konaní bude týkať. Uvedeným extenzívnym výkladom ochrany poskytovanej dotknutým ustanovením takmer nemožno nájsť konanie, ktoré nemožno pod uvedenú ochranu subsumovať, keďže nebude možné prijať záver o tom, že takýmto postupom nebude dotknuté právo chránené predmetným ustanovením dohovoru.

1 Právo na spravodlivý proces

Vychádzajúc z rozhodovacej činnosti súdu, právo na spravodlivý proces zahŕňa možnosť strán oboznámiť sa s vyjadreniami a dôkazmi predloženými protistranou a právo podrobiť ich diskusii.⁹ Zásada kontradiktórnosti konania sa vzťahuje nielen na vyjadrenia a dôkazy predložené

⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Neigel proti Francúzsku* zo dňa 17. marca 1997 a rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Maillard proti Francúzsku* zo dňa 9. júna 1998

⁹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Fitt proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 16. februára 2020 (bod 46), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Prikyan a Angelova proti Bulharsku* zo dňa 16. februára 2006 (bod 40) a rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Čepek proti Českej republike* zo dňa 5. septembra 2013 (bod 44)

stranami konania, ale aj na vyjadrenia a dôkazy poskytnuté inými subjektmi, akými sú napríklad štátne orgány¹⁰ alebo súdy,¹¹ ktoré vydali napadnuté rozsudky, prípadne predložené inými nezávislými subjektmi, akými bol napríklad vo Francúzsku nezávislý úradník *commissaire du Gouvernement*, dnes *rapporteur public*.¹² V súvislosti so zásadou rovnosti zbraní súd zdôraznil, že táto je jedným z aspektov širšieho pojmu spravodlivého procesu a preto si vyžaduje spravodlivú rovnováhu medzi stranami. Z uvedeného dôvodu by každá zo strán mala mať primeranú príležitosť predložiť svoju vec za podmienok, ktoré ju nestavajú do postavenia zreteľne nevýhodného v porovnaní s protistranou.¹³ V tejto súvislosti s požiadavkou na kontradiktórnosť konania súd konštatoval, že „*aj tam, kde je národná bezpečnosť v ohrození, koncept zákonnosti a vlády zákona v demokratickej spoločnosti vyžaduje, aby opatrenia ovplyvňujúce základné práva podliehali istej forme kontradiktórneho konania pred nezávislým orgánom oprávneným posúdiť dôvody rozhodnutia a príslušné dôkazy, v prípade potreby s primeranými procesnými obmedzeniami na použitie utajovaných informácií. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie exekutívy, že národná bezpečnosť je v ohrození. Zatiaľ čo posúdenie exekutívy, čo predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť, bude prirodzene podstatne dôležité, nezávislý orgán musí byť schopný reagovať v prípadoch, keď uplatnenie tohto konceptu nemá žiadny primeraný základ vo faktoch alebo keď odhalí výklad „národnej bezpečnosti“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom a arbitrárny.*“¹⁴ Vychádzajúc z uvedeného možno konštatovať, že súd za jedno zo základných kritérií pre určenie súladu postupov vnútroštátnych orgánov vo veciach, v ktorých dochádza k obmedzeniu procesných práv účastníka konania v kontexte bezpečnosti štátu považuje existenciu kvázikontradiktórneho konania, v rámci ktorého je poskytovaná ochrana práv účastníkovi konania zo strany nezávislého orgánu, úlohou ktorého je skúmanie existencie dôvodov rozhodnutia a ich opodstatnenosti vo vzťahu k záveru rozhodnutia. Cieľom uvedeného prístupu je eliminácia postupov príslušných orgánov spočívajúcich v možnom extenzívnom výklade pojmu „národná bezpečnosť“ a jeho aplikácie v tých prípadoch, v ktorých na to nie je legitímny dôvod. Posudzovaním relevantnosti aplikácie obmedzenia procesných práv účastníka konania zo strany nezávislého orgánu tak považuje súd za dostatočné za účelom vylúčenia potenciálnych excesov. Takýto prieskum však nesmie byť len formálny a vnútroštátny súd musí mať možnosť skúmať

¹⁰ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Krčmář a ostatní proti Českej republike* zo dňa 3. marca 2020

¹¹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Nidersot-Huber proti Švajčiarsku* zo dňa 18. februára 1997

¹² Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Kress proti Francúzsku* zo dňa 7. júna 2001

¹³ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Matyjek proti Poľsku* zo dňa 24. apríla 2007 (bod 55), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Nikolova a Vandova proti Bulharsku* zo dňa 17. decembra 2013 (bod 91), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Foucher proti Francúzsku* zo dňa 18. marca 1997 (bod 34), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Avotínš proti Lotyšsku* zo dňa 23. mája 2016 (bod 119), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ternovskis proti Lotyšsku* z 29. apríla 2014 (bod 65), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Krčmář a ostatní proti Českej republike* zo dňa 3. marca 2020 (bod 39)

¹⁴ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Al-Nashif proti Bulharsku* zo dňa 20. júna 2002

všetky skutkové okolnosti, z ktorých vychádzal správny orgán pri prijatí záveru o tom, že účastník konania predstavuje hrozbu pre bezpečnosť štátu. Uvedený názor zopakoval súd aj vo svojom ďalšom rozhodnutí, v ktorom uviedol, že „*aj keď sa jedná o národnú bezpečnosť, princípy zákonnosti a právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby opatrenia, ktoré majú dopad na základné ľudské práva podliehali určitej forme konania pred nezávislým orgánom príslušným na preskúmanie dôvodov rozhodnutia a relevantných dôkazov v prípade potreby s príslušnými procesnými obmedzeniami na použitie utajovanej informácie. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie výkonnej moci, že národná bezpečnosť je obmedzená.*“¹⁵ V súvislosti s kontradiktórnosťou konania je minimálnym štandardom vyžadovaným súdom prístup nezávislého orgánu, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku, k utajovaným materiálom, ktoré boli podkladom pre vydanie rozhodnutia príslušného správneho orgánu. Tento nezávislý orgán musí mať zároveň právo odmietnuť tvrdenie o tom, že hľadisko národnej bezpečnosti vyžaduje nesprístupnenie dôkazov, resp. že vôbec existuje v konkrétnom prípade ohrozenie národnej bezpečnosti. Súd sa stotožnil s názorom, že právo posudzovať, či určité konanie je spôsobilé ohroziť bezpečnosť štátu prináleží v prvom rade vnútroštátnym orgánom štátu. Uvedené však neznamená, že vymedzenie ohrozenia národnej bezpečnosti môže ísť nad rámec jeho prirodzeného významu, inak povedané, „*štát nemôže pod ohrozenie národnej bezpečnosti podradiť akékoľvek konanie alebo správanie osoby, ktoré sa mu nepozdáva*“.¹⁶ V prípade, v ktorom súd prijal uvedený záver, preskúmaval prípad vyhostenia v nadväznosti na zavedenie súdneho prieskumu rozhodnutí vydaných na základe bezpečnostných dôvodov v Bulharsku. Súd však považoval súdny prieskum za nedostatočný, keďže v rámci neho nedošlo k preskúvaniu opodstatnenosti subsumovania určitého konania účastníka konania ako konania ohrozujúceho národnú bezpečnosť, ale len k formálnemu preskúvaniu rozhodnutia o vyhostení, ktoré bolo založené na utajovanej správe ministerstva vnútra obsahujúcej informácie získané sledovaním dotknutej osoby.

Základnou otázkou, ktorá v tejto súvislosti vyvstáva do popredia, je, či je v súlade s rozhodovacou činnosťou súdu úlohou vnútroštátnych orgánov postupovať tak, aby boli skutkové dôvody, alebo aspoň ich podstata poskytnutá účastníkovi konania, a to za účelom efektívneho uplatňovania jeho procesných práv a ak áno, čo je možné za takúto podstatu dôvodov v súvislosti s judikatúrou súdu považovať. Odpoveď na uvedenú otázku je nutné hľadať naprieč rozhodovacou činnosťou súdu, ktorá však neustále prechádza pomerne búrlivým vývojom a je zároveň potrebné konštatovať, že táto nie je jednotná rovnako ako nie je jednotný názor sudcov na danú problematiku, čo dokazuje množstvo nimi zaujímaných disentujúcich stanovísk týkajúcich sa rozhodnutí vydávaných v danej oblasti. Súd na jednej strane v rámci svojej rozhodovacej činnosti

¹⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Nolan a K. proti Rusku* zo dňa 12. februára 2009

¹⁶ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *C. G. a ostatní proti Bulharsku* zo dňa 24. 4. 2008

poukázal na potrebu oboznámiť účastníka konania s dôvodmi rozhodnutia, pričom v niektorých prípadoch nepovažoval za dostatočné ani informovanie účastníka konania v rozsahu podstaty týchto dôvodov. Vo veci *Liu proti Rusku*¹⁷ považoval za nedostatočné, ak boli účastníkovi konania oznámené informácie týkajúce sa podstaty dôvodov rozhodnutia, a to konkrétne, že pomáhal čínskym bezpečnostným službám zhromažďovať informácie o politickej, sociálnej a ekonomickej situácie v Chabarovskej oblasti, rovnako tak informácie o vojenských zariadeniach v tejto oblasti a o priliehajúcej vojenskej infraštruktúre. Skutočnosťou, na ktorú poukazoval v rozhodnutí súd bol postup vnútroštátnych orgánov, ktoré neposkytli účastníkovi konania žiadne konkrétne informácie, ktoré by sa týkali miesta a času uvedeného konania, ktorého sa mal dopustiť, čo mu malo znemožniť účinne spochybníť tvrdenia spravodajských služieb poskytnutím protiargumentácie v podobe alibi alebo rozumného vysvetlenia svojho konania. Súd v uvedenej veci zároveň konštatoval nedostatky týkajúce sa súdneho prieskumu rozhodnutia vydaného v uvedenej veci, nakoľko súdy vykonávajúce jeho prieskum sa obmedzili len na skutočnosť, že správa spravodajskej služby, ktorá bola vydaná vo vzťahu k účastníkovi konania bola vydaná v rozsahu jej právomoci, pričom rezignovali na skúmanie, či záver o tom, že účastník konania predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť štátu má základ v objektívnej realite. Oznámenie podstaty dôvodov nepovažoval súd za dostatočné ani vo veci *T. G. proti Chorvátsku*¹⁸, ktorá sa týkala prieskumu postupov vo veci vydania rozhodnutia, ktorým bolo účastníkovi konania na základe správy podliehajúcej režimu utajenia zamietnuté predĺženie platnosti zbrojného preukazu. Aj napriek skutočnosti, že účastníkovi konania boli vo všeobecnosti poskytnuté informácie týkajúce sa podstaty dôvodov tvoriacich podklad rozhodnutia spočívajúce v jeho závislosti na konzumácii alkoholických nápojov, súd uvedený rozsah informovania účastníka konania nepovažoval za dostatočný, nakoľko tento nemohol bez ďalších informácií týkajúcich sa podrobností jeho konania vyhľadávať dôkazy a vyvracať tvrdenia obsiahnuté v policajnej správe vyhotovenej v režime utajenia. K obdobným záverom vo vzťahu k neoznámeniu podstaty dôvodov rozhodnutia dospel súd aj vo veci *Gaspar proti Rusku*,¹⁹ ktorá sa týkala prieskumu postupov vo veci rozhodnutia týkajúceho sa zrušenia pobytu účastníka konania v Ruskej federácii, a to na základe utajovanej informácie ruskej spravodajskej služby FSB. Na základe uvedenej informácie predstavoval účastník konania hrozbu pre bezpečnosť štátu, avšak konkrétne dôvody mu príslušnými orgánmi poskytnuté neboli. Vzhľadom na skutočnosť, že obsah informácie odôvodňujúcej ohrozenie bezpečnosti štátu nebol poskytnutý účastníkovi konania a odpoveď na uvedenú otázku neposkytovali ani rozhodnutia vnútroštátnych súdov realizujúcich súdny prieskum uvedeného rozhodnutia, považoval súd takýto postup za nedostatočný. Súd rovnako v danom prípade vyčítal nedostatočnosť súdneho prieskumu

¹⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Liu proti Rusku* zo dňa 26. júla 2011

¹⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *T. G. proti Chorvátsku* zo dňa 11. júla 2017

¹⁹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Gaspar proti Rusku* zo dňa 12. júna 2018

z dôvodu, že tento sa obmedzoval len na konštatovanie, že uvedená utajovaná informácia spravodajskej služby bola vydaná na základe jej zákonnej právomoci, pričom súd rovnako rezignoval na skúmanie skutočnej existencie dôvodov zakladajúcich prijatie záveru o tom, že účastník konania predstavuje hrozbu pre bezpečnosť štátu. K rovnakým záverom dospel súd aj v ďalších konaniach týkajúcich sa vyhostenia cudzinca a vo svojich rozhodnutiach takmer konštantne považoval za nedostatok, ak cudzinec nebol oboznámený aspoň s podstatou dôvodov, ktoré sú mu kladené za vinu.²⁰

2 Relatívny charakter práva na informovanie o dôvodoch rozhodnutia

Súd tak na jednej strane dospel k záveru, že kontradiktórnosť konania a rovnosť zbraní medzi účastníkmi konania sú jedným zo základných aspektov spravodlivého procesu, čo implikuje právo oboznámiť sa so všetkými dôkazmi a možnosťou vyjadriť sa k nim. Na druhej strane v rámci svojej rozhodovacej činnosti²¹ však pripustil skutočnosť, že právo na oznámenie relevantných dôkazov nie je právom absolútnym, pričom v rámci konania môžu existovať konkurujúce záujmy, akými je napríklad národná bezpečnosť a potreba utajenia určitých informácií, ktorá je daná nevyhnutnosťou chrániť práva iného jednotlivca alebo dôležitým verejným záujmom. Podstatnou limitáciou uvedeného postupu je nutnosť posudzovania dôvodnosti takýchto opatrení zo strany konajúceho orgánu, ktorý je za účelom zabezpečenia spravodlivého konania povinný postupovať tak, aby boli všetky negatívne dôsledky vo vzťahu k účastníkovi konania, ktorého práva sú obmedzené, dostatočne kompenzované. K uvedeným záverom pritom dospel súd aj v prípade prieskumu týkajúceho sa trestných konaní, v rámci ktorých sú dôsledky negatívneho rozhodnutia vo vzťahu k dotknutej osobe omnoho zásadnejšie, nakoľko prípadné negatívne rozhodnutia vo veci znamenajú výrazný zásah do práv a slobôd dotknutej osoby. Vo veci *Ternovskis proti Lotyšsku*²² rovnako sa týkajúcej trestného konania, pripustil existenciu obmedzení na plne kontradiktórne konanie, ak sú tieto obmedzenia nevyhnutne potrebné z hľadiska silného protichodného verejného záujmu, akými je napríklad národná bezpečnosť alebo potreba utajovania niektorých metód policajného vyšetrovania. Zároveň však dodal, že právo na spravodlivý proces v danom prípade dodržané nebude, ak akékoľvek ťažkosti spôsobené odporcovi obmedzením jeho práv nebudú dostatočne vyvážené postupmi súdnych orgánov. Uvedený prístup pritom platí tak v prípade trestného konania ako aj občianskoprávneho konania. Vo veci *Užkauskas proti Litve*²³ a *Pocius*

²⁰ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Lupsa proti Rumunsku* zo dňa 8. júna 2006 a rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ljatifí proti Macedónsku* zo dňa 17. mája 2018

²¹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Fitt proti Spojenému kráľovstvu*, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Jasper proti Spojenému kráľovstvu* a rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Rowe and Davis proti Spojenému kráľovstvu*

²² Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ternovskis proti Lotyšsku* z 29. apríla 2014

²³ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Užkauskas proti Litve* zo dňa 6. júla 2010

proti Litve²⁴ súd rovnako konštatoval, že môžu existovať rôzne protichodné záujmy, napríklad záujem na ochrane národnej bezpečnosti, potreba chrániť svedkov pred možnou odvetou či uchovať v tajnosti policajné metódy vyšetrovania zločinov, ktoré je potrebné vyvažovať vo vzťahu k právam účastníka konania. Za prípustné však považuje súd len také obmedzenia práv účastníka konania, ktoré sú striktne nevyhnutné,²⁵ čo možno považovať za splnené v prípade, ak nie sú k dispozícii žiadne iné alternatívne prostriedky, ktorými by bolo možné dosiahnuť sledovaného cieľa pri menšej miere ohrozenia procesných práv účastníka konania. Súd sa v rámci svojej rozhodovacej činnosti zároveň stotožnil so skutočnosťou, že „štáty majú legitímne dôvody obmedziť prístup k určitým dokumentom, osobitne ak sa týkajú národnej bezpečnosti“²⁶ pričom uznáva, že „osobitne v konaniach týkajúcich sa činností štátnych bezpečnostných služieb môžu existovať legitímne dôvody na obmedzenie prístupu k určitým dokumentom alebo iným materiálom“²⁷ a „legitímne úvahy o národnej bezpečnosti môžu odôvodniť obmedzenie práv ustanovených v čl. 6 ods. 1 dohovoru“.²⁸ Rovnako tak súd v súvislosti s utajovanou činnosťou bezpečnostných zložiek štátu konštatoval, že „Vzhľadom na charakter úloh vykonávaných vnútornou bezpečnostnou službou, o ktorých dôležitosť niet pochybností, súd, rovnako ako komisia, akceptujú, že takáto inštitúcia musí požívať vysoký stupeň ochrany, pričom sprístupnenie informácií o jej aktivitách je znepokojujúce.“²⁹ pričom „článok 6 by nemal byť uplatňovaný spôsobom spôsobujúcim neúmerne ťažnosť policajným orgánom v prijímaní efektívnych opatrení v boji proti terorizmu alebo inej závažnej trestnej činnosti pri plnení ich povinností podľa čl. 2, 3 a 5 ods. 1 dohovoru chrániť právo na život a právo na osobnú bezpečnosť.“³⁰

3 Zásadný obrat v judikatúre súdu vo veci Regner proti Českej republike?

Rozhodnutie súdu vo veci *Regner proti Českej republike*³¹ možno považovať za zásadné, a to nielen z dôvodu, že súd v predmetnej veci zaujal stanovisko, v ktorom sa vyjadril k požiadavkám kladeným na kvalitu procesných záruk vo vzťahu k ochrane práv účastníka konania v tých prípadoch, v ktorých sa tento nemá možnosť oboznámiť sa s utajovanými informáciami

²⁴ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Pocius proti Litve* zo dňa 6. júla 2010

²⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Užukauskas proti Litve* zo dňa 6. júla 2010 (bod 46), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Dowsett proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 24. júna 2003 (bod 42), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Natunen proti Fínsku* zo dňa 31. marca 2009 (bod 40), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *McKeown proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 11. januára 2011 a rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Janatuinen proti Fínsku* zo dňa 8. decembra 2009 (bod 42)

²⁶ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Nikolova a Vandova proti Bulharsku* zo dňa 17. decembra 2013 (bod 92)

²⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Turek proti Slovenskej republike* zo dňa 14. decembra 2004 (bod 115)

²⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Miryana Petrova proti Bulharsku* zo dňa 21. júla 2016

²⁹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Vereiniging Weekblad Bluf! proti Holandsku* zo dňa 9. februára 1995

³⁰ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ibrahim a ďalší proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 13. septembra 2016 (bod 252)

³¹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Regner proti Českej republike* zo dňa 26. novembra 2015

tvoriacimi podklad rozhodnutia v jeho veci, a to ani len s podstatou dôvodov, ale aj preto, že predmetná vec sa dostala až pred Veľký senát Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorého rozhodnutie vo veci je konečné a nie je voči nemu prípustný opravný prostriedok. Uvedený prípad bol vzhľadom na svoju povahu spočívajúcu v neoznámení dôvodov tvoriacich podklad rozhodnutia účastníkovi konania v centre záujmu nielen právnickej obce ale aj širokej verejnosti, médiami bol označovaný ako „kafkovský“ a verejne bola osobitne zdôrazňovaná skutočnosť, že sa má týkať desiatok tisíc občanov v podobnom postavení. Vo veci bližšieho skúmania záverov súdu, ku ktorým v predmetnej veci dospel, je najskôr nevyhnutné poznať skutkový stav uvedeného prípadu.

Sťažovateľ, Václav Regner, pôsobil vo funkcii zástupcu prvého námestníka a riaditeľa sekcie správy majetku na Ministerstve obrany Českej republiky, na základe čoho z titulu výkonu jeho funkcie bolo nevyhnutné, aby bola vo vzťahu k jeho osobe vykonaná bezpečnostná previerka a disponoval oprávnením na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami. Národný bezpečnostný úrad ako gestor ochrany utajovaných skutočností a subjekt vykonávajúci bezpečnostné previerky navrhovaných osôb vydal menovanému v roku 2005 osvedčenie oprávňujúce menovaného na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami stupňa utajenia Tajné s lehotou platnosti do roku 2010. Po vydaní uvedeného osvedčenia bola Národnému bezpečnostnému úradu doručená správa spravodajskej služby týkajúca sa bezpečnostnej spoľahlivosti menovaného v stupni utajenia Vyhradené. Na základe uvedenej správy a výsledku konania realizovaného Národným bezpečnostným úradom bolo ním v roku 2006 vydané rozhodnutie o ukončení platnosti osvedčenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, a to s okamžitou platnosťou. Dôvodom na vydanie uvedeného rozhodnutia bola skutočnosť, že menovaný predstavuje bezpečnostné riziko, a to z dôvodu správania, ktoré má vplyv na dôveryhodnosť alebo ovplyvniteľnosť osoby a jej schopnosť utajovať informácie.³² V rozhodnutí bolo Národným bezpečnostným úradom zároveň konštatované, že keďže správa spravodajskej služby podliehala stupňu utajenia Vyhradené, nebolo v súlade so zákonom³³ možné uviesť jej obsah v rozhodnutí a poskytnúť tak úvahy úradu pri posudzovaní v nej obsiahnutých skutočností. Menovaný následne s odvolaním sa na zdravotné dôvody požiadal o odvolanie z funkcie a jeho pracovný pomer skončil dohodou o niekoľko mesiacov neskôr. Následne podal proti rozhodnutiu o odňatí osvedčenia opravný prostriedok a správnu žalobu vo veci preskúmania zákonnosti uvedeného rozhodnutia príslušným súdom v rámci správneho súdnictva. Národným bezpečnostným úradom bol spisový materiál týkajúci sa predmetnej veci vrátane utajovanej správy spravodajskej

³² § 14 ods. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. o ochrane utajovaných informácií a o bezpečnostní spůsobilosti

³³ Podľa § 122 ods. 3 zákona č. 412/2001 Sb. ak sú niektoré z dôvodov rozhodnutia utajovanými informáciami, uvedie sa v odôvodnení rozhodnutia iba odkaz na podklady pre vydanie rozhodnutia a stupeň ich utajenia. Úvahy, ktorými sa Národný bezpečnostný úrad riadil pri ich hodnotení a dôvody vydania rozhodnutia sa uvedú iba v rozsahu, v ktorom nie sú utajovanými informáciami.

služby odstúpený Mestskému súdu v Prahe, pričom v súlade so zákonom³⁴ boli ním označené tie časti spisu, ktoré nemôžu byť vyňaté z režimu utajenia, keďže by tým mohlo dôjsť k ohrozeniu alebo vážnemu narušeniu činnosti spravodajskej služby alebo polície. Z uvedeného dôvodu tak bolo menovanému, ako aj jeho právnenému zástupcovi umožnené nahliadnuť do spisu týkajúceho sa jeho veci v obmedzenom rozsahu, teda s výnimkou uvedených utajovaných skutočností. Mestský súd v Prahe predmetnú žalobu zamietol, a rovnako postupoval aj Najvyšší správny súd Českej republiky. Menovaný v predmetnej veci zároveň podal aj ústavnú sťažnosť, ktorá však bola Ústavným súdom Českej republiky odmietnutá pre jej zjavnú neopodstatnenosť.

Menovaný sťažnosťou podanou Európskemu súdu pre ľudské práva poukazoval na porušenie práva na spravodlivý proces, ktoré môže byť obmedzené len vo výnimočných individuálnych prípadoch. Podľa jeho názoru v predmetnej veci verejný záujem na národnej bezpečnosti nemohol byť nadradený jeho právu na súdnu ochranu, pričom ochrana jeho práv realizovaná konajúcimi súdmi nemohla byť dostatočne, keďže súdy v rámci preskúmania veci a s ňou súvisiacich spisových materiálov iba prevzali informácie obsiahnuté v utajovanej správe spravodajskej služby, ktorý bol v predmetnej veci kľúčovým dôkazom. Rovnako menovaný poukázal na skutočnosť, že on sám mohol len vysloviť domnienky vo vzťahu k zisteniam Národného bezpečnostného úradu, bez možnosti navrhovať dôkazy na svoju obhajobu a nedisponoval rovnakými dôkazmi ako protistrana a súdy, čím došlo k porušeniu zásady kontradiktórnosti konania. Vláda v uvedenej veci informovala súd o skutočnosti, že menovaný bol spolu s ďalšími osobami obžalovaný z účasti v organizovanej zločineckej skupine, ktorá v rokoch 2005 až 2007 ovplyvňovala verejné obstarávania v pôsobnosti Ministerstva obrany Českej republiky, pričom samotné vyšetrovanie uvedeného konania bolo realizované v roku 2006. Za uvedené konanie bol menovaný odsúdený na trest odňatia slobody v dĺžke trvania troch rokov a peňažný trest. Rovnako tak vláda predložila súdu písomnosť potvrdzujúcu, že uvedená správa spravodajskej služby je aj naďalej utajovaným registratúrnym záznamom, nakoľko šírenie informácií tvoriacich jej obsah by mohlo narušiť činnosť spravodajských služieb, odhaliť metódy ich činnosti a zdroje informácií a predstavovať zásah do oprávnených záujmov tretích osôb. V tejto súvislosti vláda poukázala na časovú a vecnú súvislosť medzi konaním vo veciach bezpečnostnej previerky menovaného a predmetným trestným konaním. Vo svojom stanovisku argumentovala skutočnosťou, že sa javí ako prirodzené, že ak existovalo dôvodné podozrenie z účasti sťažovateľa na činnosti organizovanej zločineckej skupiny, bolo nevyhnutné aby bol zbavený možnosti oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, a to bez toho, aby došlo k vyzradeniu skutočnosti, že činnosť uvedenej organizovanej skupiny je predmetom šetrenia orgánov činných v trestnom konaní.

³⁴ § 133 ods. 2 a 3 zákona č. 412/2005 Sb.

Súd v úvode odkázal na svoju predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť týkajúcu práva na kontradiktórny proces a zásady rovnosti zbraní účastníkov konania a konštatoval, že jeho úlohou v predmetnej veci je v uvedenom kontexte posúdiť, či tieto neboli porušené konaním spočívajúcim v nemožnosti oboznámiť sa s dôkazom klasifikovaným ako utajovaná skutočnosť a ani spochybníť správnosť informácií použitých proti nemu. Následne konštatoval, že odmietnutie sprístupnenia utajovanej správy spravodajskej služby nemožno považovať za svojvoľné, zneužívajúce alebo realizované za iným účelom, ako je sledovaný legitímny záujem, nakoľko záujem národnej bezpečnosti bol odôvodnený rizikom odhalenia metód činnosti spravodajských služieb, odhalenia zdrojov informácií alebo možným pokusom sťažovateľa k ovplyvneniu prípadných svedkov v jeho trestnej veci. Za rozhodujúce v tejto súvislosti súd považuje, či skutočnosť, že sa sťažovateľ nemohol oboznámiť s utajovanou správou spravodajskej služby a vyjadriť sa k jej obsahu, bola dostatočne vyvážená tým, že uvedený dokument bol poskytnutý všetkým súdom, na ktoré sa sťažovateľ obrátil, a ktoré mohli s ohľadom na jeho obsah posúdiť závery správneho orgánu o tom, či sťažovateľ spĺňa podmienky na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami. Súd sa stotožnil s argumentáciou predloženou vládou, pričom význam prisúdil predovšetkým skutočnosti, že v konaniach týkajúcich sa prieskumu rozhodnutí správnych orgánov sa uplatňuje plná jurisdikcia a súdy nie sú viazané žalobným návrhom účastníka konania a napadnuté rozhodnutie, ako aj konanie, ktoré predchádzalo jeho vydaniu môžu preskúmať v plnom rozsahu. Podstatnou bola pre súd aj skutočnosť, že sťažovateľovi bola umožnená účasť na rozhodovacom procese správneho orgánu, a to v najväčšom možnom rozsahu, keďže mal možnosť sa k prejednávanej veci vyjadriť formou písomného stanoviska, ako aj poskytnutím ústneho vyjadrenia, aj keď bez toho, aby mu bol poskytnuté dôkazy, ktoré tvorili utajovanú skutočnosť. Ako významnú záruku ochrany procesných práv sťažovateľa súd hodnotil aj proces rozhodovania o sprístupnení utajovanej skutočnosti účastníkovi konania, o ktorom rozhoduje príslušný súd, teda rozhodnutie o sprístupnení určitej informácie sťažovateľovi podliehalo po celú dobu súdnej kontrole, čím bola poskytnutá zvýšená ochrana jeho procesných práv. Na základe uvedeného tak súd dospel k záveru, že rozhodovací proces naplnil v najväčšom možnom rozsahu požiadavky kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní a obsahoval záruky spôsobilé chrániť záujmy sťažovateľa.

K obdobným právnym záverom v uvedenej veci dospel aj Veľký senát, ktorý konštatoval, že práva vyplývajúce zo zásad kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní nie sú právami absolútnymi, pričom zdôraznil predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť vo veciach, v ktorých bolo účastníkovi konania odopreté právo na úplné kontradiktórne konanie a sú uprednostnené vyššie národné záujmy.³⁵ Rovnako pripomenul, že ani nárok na sprístupnenie všetkých relevantných dôkazov nie je

³⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Miryana Petrova proti Bulharsku* zo dňa 21. júla 2016 a rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ternovskis proti Lotyšsku* z 29. apríla 2014

právom absolútnym. Opätovne poukázal na možnosť existencie protichodných záujmov, akými je záujem na ochrane národnej bezpečnosti, potreba ochrany svedkov pred možnou odvetou či uchovanie v tajnosti policajných metód vyšetrovania zločinov, ktoré je potrebné vyvažovať vo vzťahu k právam účastníka konania. Uvedené je však možné len v prípade, že sú obmedzenia práv účastníka konania dostatočne vyvážené postupom súdnych orgánov. Súd tak v uvedenej veci rovnako poukazuje na nevyhnutnosť aktívnej účasti súdov v poskytovaní ochrany práv účastníka konania. Práve aktívny prístup vnútroštátnych súdov konajúcich v uvedenej, ktoré nerezignovali na skúmanie utajovaných informácií, na ktorých sa zakladalo preskúmané rozhodnutie, dôvodov ich utajenia a možnosťami ich sprístupnenia účastníkovi konania za splnenia vnútroštátnym právom ustanovených podmienok týkajúcich sa oboznamovania sa s utajovanými skutočnosťami ako aj všetkými skutkovými okolnosťami prípadu na rámec žalobných dôvodov, bol rozhodujúcim faktorom, v dôsledku ktorého aj veľký senát konštatoval záver, že obmedzenia práv sťažovateľa vyplývajúce zo zásad kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní nebola dotknutá do tej miery, že by tým bola zasiahnuté do samotnej podstaty práva na spravodlivý proces. Je však nutné poznamenať, že aj v tomto prípade nebolo rozhodnutie Veľkého senátu jednoznačné a tento rozhodol v pomere hlasov desiatich proti siedmim.

4 Kompenzačné opatrenia a prípad Muhammad a Muhammad proti Rumunsku

V rozhodnutí *Regner proti Českej republike* súd vo svojej podstate konštatoval, že v súvislosti s ochranou národnej bezpečnosti sú obmedzenia procesných práv účastníka konania prijateľné v rozsahu, v akom nezasahujú do samotnej podstaty týchto práv. Významnú úlohu pri poskytovaní ochrany práv účastníka konania zohráva pritom aktivita nezávislého orgánu garantujúceho právo na spravodlivý proces a v rámci neho dodržanie zásady kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní účastníkov konania v tých prípadoch, v ktorých účastník nemá možnosť oboznámiť sa s utajovanými informáciami tvoriacimi obsah spisového materiálu a nie sú mu poskytnuté ani informácie týkajúce sa aspoň podstaty dôvodov rozhodnutia. Aj keď sa uvedené rozhodnutie týkalo ochrany práva garantovaného čl. 6 dohovoru súd v rozhodnutí *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* uznáva, že obdobným spôsobom by malo byť postupované aj v prípade posudzovania obmedzenia práv zaručených čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru. V tejto súvislosti sa však stotožňujeme s argumentáciou niektorých disentujúcich sudcov spočívajúcou v tom, že uvedené vedie k neudržateľnému záveru, v dôsledku ktorého je ochrana tých istých práv podľa čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru prísnejšia ako tomu je v prípade čl. 6 dohovoru. Obdobne ako tomu bolo v prípade *Regner proti Českej republike* aj uvedená vec sa dostala až pred Veľký senát súdu, ktorý síce rozhodol o porušení čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru, je však potrebné zdôrazniť, že k uvedenému záveru súd dospel z dôvodu, že konanie pred vnútroštátnymi súdmi o uložení

vyhostenia z dôvodu ochrany národnej bezpečnosti neobsahovalo dostatočné procesné záruky, ktoré by boli spôsobilé zachovať spravodlivú rovnováhu medzi právom dotknutých osôb na kontradiktórnosť konania a záujmom na ochrane utajovaných skutočností. Požiadavku súdu na poskytovanie ochrany procesných práv účastníka konania aktívnym prístupom súdov preskúmajúcich rozhodnutia založené na dôvodoch národnej bezpečnosti pritom možno identifikovať naprieč vyššie uvedenou rozhodovacou činnosťou súdu.

Sťažovateľmi v uvedenej veci boli dvaja študenti, a to Adeel Muhammad pôvodom z Pakistanu a Ramzan Muhammad žijúci v Spojených arabských emirátoch, ktorí sa zdržiavali v Rumunsku za účelom štúdia na univerzite v Sibiu, na účely čoho im bolo udelené oprávnenie na pobyt. V roku 2012 rumunská spravodajská služba SRI (Serviciul Român de Informatii) požiadala úrad prokurátora aby predložil súdu návrh na vyhlásenie uvedených osôb za nežiadúce osoby a tieto boli vyhostené z územia Rumunska so zákazom vstupu po dobu trvania 15-tich rokov. Na podporu svojej žiadosti rumunská spravodajská služba predložila utajované písomnosti stupňa utajenia Tajné. V rovnaký deň ako bola úradu prokurátora doručená predmetná žiadosť spravodajskej služby tento úrad požiadal súd o vyhlásenie uvedených osôb za nežiadúce, a to z dôvodu, že títo mali v úmysle zapojiť sa do činností, ktoré by mohli ohroziť národnú bezpečnosť v zmysle ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov. Prokuratúra spolu so žiadosťou predložila súdu utajované dokumenty rumunskej spravodajskej služby obsahujúce podrobné informácie o aktivitách oboch osôb vykonávaných na podporu fundamentalistickej islamskej skupiny ideologicky prepojenej s Al-Káidou, preukazujúce ich vzťahy s rozličnými teroristickými subjektmi a ich výcvik. Uvedený dokument rovnako obsahoval aj konkrétne informácie týkajúce sa zapojenia oboch sťažovateľov do činností ohrozujúcich národnú bezpečnosť v rozsahu, v akom boli tieto získané rumunskou spravodajskou službou využitím osobitných prostriedkov na úseku technického spravodajstva. Toho istého dňa boli obaja sťažovatelia policajnými orgánmi vyzvaní, aby sa dostavili v nasledujúci deň na súd za účelom preskúmania žiadosti prokuratúry, pričom im neboli poskytnuté žiadne dokumenty týkajúce sa uvedeného predvolania. Nasledujúci deň sa senát, ktorému bola vec pôvodne predložená na rozhodnutie, vylúčil z konania, a to z dôvodu, že sudca, ktorý mal vo veci rozhodovať nedisponoval oprávnením na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, na základe čoho bola vec pridelená inému senátu, ktorý následne poskytol sťažovateľom možnosť oboznámiť sa s predloženým návrhom z obsahu ktorého vyplýval záver, že existujú silné indície, že plánovali vykonávať činnosti, ktoré by mohli ohroziť národnú bezpečnosť. Sťažovatelia z uvedeného dôvodu prirodzene argumentovali tým, že nerozumejú dôvodom svojho predvolania, keďže predložený návrh obsahoval len odkazy na ustanovenia všeobecne záväzných právnych predpisov. Bezprostredne po tom, ako súd pripustil použitie utajovaných dokumentov spravodajskej služby ako dôkazu vo veci, konštatujúc, že tieto sú pre konanie relevantné, presvedčivé a užitočné,

začal súd konanie vo veci samej. Sťažovatelia následne požiadali o poskytnutie právnej pomoci oficiálne prideleného obhajcu, avšak uvedenú požiadavku súd zamietol ako oneskorene podanú z dôvodu, že takáto žiadosť mala byť predložená ešte pred začatím konania vo veci ako takej. Ešte v uvedený deň súd rozhodol o vyhlásení uvedených osôb za nežiadúce osoby na obdobie pätnástich rokov a nariadil ich umiestnenie do väzby, a to až do ich vyhostenia z územia Rumunska so sprievodom. Následne boli informovaní, že budú umiestnení v imigračnom retenčnom zariadení až do momentu ich deportácie. V deň nasledujúci po rozhodnutí súdu vo veci vydala rumunská spravodajská služba tlačovú správu, v obsahu ktorej informovala o vyhostení oboch sťažovateľov z územia Rumunska anonymizujúc ich osobné údaje. Obsahom uvedenej správy bol stručný popis konania oboch sťažovateľov s uvedeným podstaty dôvodov, pre ktoré považuje konanie oboch sťažovateľov za konanie ohrozujúce národnú bezpečnosť. Práve uvedenú skutočnosť napádali obaja sťažovatelia na odvolacom súde v spojení s nemožnosťou uplatnenia účinných prostriedkov nápravy, keďže uvedené informácie im neboli poskytnuté prvostupňovým súdom. Z uvedeného dôvodu tak mali, za to, že bolo porušené ich právo na spravodlivý proces. Podstatnou skutočnosťou v uvedenej veci je, že právni zástupcovia, ktorých si zvolili obaja sťažovatelia aj na zastupovanie pred odvolacím súdom neboli držiteľmi oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami a nemohli sa tak oboznámiť s utajovanými skutočnosťami týkajúcimi s uvedeného konania. Sťažovatelia v odvolacom konaní navrhovali predloženie údajov tvoriacich predmet bankového tajomstva v podobe výpisov z účtov, čo však odvolací súd nepripustil, a to napriek ich tvrdeniu, že uvedené informácie môžu prispieť k vyvráteniu podozrenia spočívajúceho v zapojení sa do financovania terorizmu. Odvolací súd po oboznámení sa s obsahom utajovanej správy rumunskej spravodajskej služby dospel k záveru, že informácie preukazujúce na existenciu indícií, že sťažovatelia mali v úmysle vykonávať činnosti spôsobilé ohroziť národnú bezpečnosť, sú relevantné a správne.

Senát súdu sa vzdal právomoci konať vo veci v prospech Veľkého senátu súdu, ktorý opätovne pripomenul závery plynúce z predchádzajúcej judikatúry, osobitne z rozhodnutia vo veci *Maaouia proti Francúzsku* týkajúce sa vylúčenia možnosti aplikácie čl. 6 ods. 1 dohovoru na konania týkajúce sa vyhostovania cudzincov na ktoré sa v dôsledku osobitnej úpravy vyjadrenej v čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru ochrana poskytovaná čl. 6 ods. 1 dohovoru nevzťahuje. Pripustil obdobne ako vo veciach *Regner proti Českej republike* alebo *Schatschaschwilli proti Nemecku*, že prípustné sú len také obmedzenia procesných práv účastníka konania, ktoré nezasahujú do ich samotnej podstaty, pričom dôsledky obmedzenia procesných práv účastníka konania by mali byť vždy vyvážené kompenzačnými opatreniami. V danom prípade tomu však nebolo hneď z niekoľkých dôvodov. Účastníci konania neboli informovaní o dôvodoch ich vyhostenia z dôvodu vnútroštátnej právnej úpravy na úseku ochrany utajovaných skutočností a z uvedeného dôvodu im

nebol poskytnutý ani prístup k informáciám obsiahnutým v spise. Uvedené viedlo k podstatnému obmedzeniu ich procesných práv, a to aj napriek skutočnosti, že vo veci bolo ich vyhostenie z územia Rumunska, ktoré im bránilo v dokončení štúdia a vo svojej podstate zasiahlo do už existujúcich sociálnych vzťahov. Zároveň súd poukázal na skutočnosť, že charakter informácií neumožňoval v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou, aby súdy skúmali opodstatnenosť vylúčenia utajovaných informácií z ich poskytnutia účastníkovi konania, obdobne ako to umožňuje právna úprava v Českej republike. Rovnako tak sudcovia preskúmavajúci uvedené rozhodnutia nie sú obdobne ako je tomu v Českej republike oprávnení *ex lege* na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami. Odvolací súd sa v predmetnej veci rovnako nevysporiadal s námietkou účastníkov konania týkajúcou sa utajenia skutkových okolností prípadu, pričom tieto boli deň nasledujúci po dni rozhodovania odvolacieho súdu zverejnené v tlačovej správe publikovanej rumunskou spravodajskou službou. Účastníci konania v rámci konania prvostupňového orgánu zároveň neboli zastúpení advokátom alebo iným právnym zástupcom, čo malo taktiež v nemalej miere vplyv na ochranu ich procesných práv. Uvedené osobitne v spojení so skutočnosťou, že predvolanie na konanie obdržali len deň pred konaním vo veci ich vyhostenia, nedávalo bez vykonania ich poučenia zo strany konajúcich orgánov dostatočnú záruku toho, že sú si svojich procesných práv vôbec vedomí. Z uvedeného dôvodu súd konštatoval, že keďže od účastníkov konania nemožno požadovať, aby si zabezpečili advokáta alebo iného právneho zástupcu s príslušným oprávnením na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, ktorých bol nedostatok a ich zoznam ani nebol verejne dostupný, nemali efektívny prístup k právnej pomoci. Za významné kompenzačné opatrenie v uvedenej veci považoval súd skutočnosť, že odvolacím orgánom v predmetnej veci bol najvyšší súd, avšak rozsah ním vykonaného preskúmania nepovažoval súd za dostatočný. V prejednávanej veci nebolo zrejmé, že všetky súdy mali prístup k utajovaným dôkazom, aj keď tomu tak v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou malo byť, rovnako tak súdy rezignovali na doplnenie dôkazov navrhovaných účastníkmi konania a predovšetkým neoverovali, či účastníci konania v skutočnosti predstavujú ohrozenie národnej bezpečnosti. Práva enumerácia uvedených nedostatkov identifikovaných súdom v predmetnej veci umožnila súdu definovať exemplifikatívny výpočet kompenzačných opatrení predstavujúcich vyváženú obmedzenú procesných práv účastníkov konania v obdobných veciach.

Právo byť informovaný o dôvodoch rozhodnutia len ako kompenzačné opatrenie?

V predmetnom prípade súd vo vzťahu k čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru poznamenal, že právo byť informovaný o dôvodoch vyhostenia a právo na prístup k dokumentom uloženým v spise nie sú v dotknutom ustanovení explicitne ustanovené. Podľa názoru súdu však cudzinec nemôže zmysluplne spochybniť tvrdenia úradov o tom, že ide o národnú bezpečnosť, alebo primerane

predložiť dôkazy proti svojmu vyhosteniu bez toho, aby si bol vedomý relevantných skutkových okolností, ktoré viedli vnútroštátne orgány k domnienke, že cudzinec predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť. Takéto informácie sú pritom nevyhnutné na účinné uplatnenie práv ustanovených čl. 1 ods. 1 predmetného protokolu. V rámci svojej predchádzajúcej rozhodovacej činnosti podľa čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru v prípadoch, v ktorých účastníci konania neboli informovaní o konkrétnych obvineniach vznesených proti nim, a to ani vo všeobecnom kontexte, na ktorom bolo ich vyhostenie založené, keďže toto bolo podložené zisteniami spravodajských služieb v tom zmysle, že tieto osoby a podieľali na činnostiach spôsobilých ohroziť národnú bezpečnosť, súd požadoval, aby o skutkových dôvodoch rozhodnutia a relevantných dôkazoch bol informovaný aspoň nezávislý orgán. Nezaoberal sa však otázkou, či majú byť tieto dôvody rovnako poskytnuté aj účastníkom konania. V predmetnom rozhodnutí však súd dospel k záveru, že právo byť informovaný a podstatných skutkových okolnostiach, ktoré viedli príslušné vnútroštátne orgány k záveru, že predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť je právom garantovaným čl. 1 ods. 1 protokolu č. 7 k dohovoru a cudzinec by tak mal mať prístup k obsahu dokumentov a informácií uvedených v spise, z ktorých vnútroštátne orgány vychádzali pri rozhodovaní o vyhostení. Na druhej strane, však následne opätovne uvádza, že ani tieto práva nie sú právami absolútnymi a rovnako ako v niektorých trestných konaniach, aj v konaniach o administratívnom vyhostení môžu existovať protichodné záujmy, akými je národná bezpečnosť, potreba ochrany svedkov ohrozených odvetnými opatreniami alebo nevyhnutné utajenie metód policajného vyšetrovania, ktoré je potrebné posudzovať vo vzťahu k práva cudzinca. Obmedzenia týkajúce sa práv cudzinca v konaní o vyhostení z dôvodov ohrozenia národnej bezpečnosti súd vo svojej rozhodovacej činnosti v minulosti pripustil v prípade *Al-Nashif proti Bulharsku*. Uvedené možno odôvodniť tým, že súd si je v rámci svojej rozhodovacej činnosti vedomý rozsahu nebezpečenstva, ktoré predstavuje terorizmus a jeho hrozby pre spoločnosť a uvedomuje si značné ťažkosti, ktorými čelia štáty v súvislosti s ochranou svojho obyvateľstva pred teroristickým násilím. Z uvedeného dôvodu aj v tomto prípade, rovnako ako v rámci predchádzajúcej rozhodovacej činnosti³⁶ konštatoval, že článok 1 protokolu č. 7 k dohovoru by sa nemal uplatňovať spôsobom, ktorý by spôsobil neúmerné ťažkosti príslušným orgánom pri prijímaní účinných opatrení v oblasti boja proti terorizmu a iným závažným trestným činom. Na druhej strane však akékoľvek obmedzenia procesných práv účastníkov konania podľa názoru súdu nemôžu popierať samotnú podstatu týchto práv zaručenú čl. 1 protokolu č. 7 a cudzincovi musí byť ponúknutá účinná možnosť predložiť dôkazy proti svojmu vyhosteniu a musí byť chránený pred akoukoľvek svojvôľou. V daných prípadoch súd najskôr preskúmava, či obmedzenia procesných práv cudzinca považoval príslušný vnútroštátny orgán za

³⁶ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ibrahim a ďalší proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 13. septembra 2016 (bod 252) a rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Sher a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 20. októbra 2015

riadne odôvodnené vzhľadom na konkrétne skutkové okolnosti prípadu. Následne preskúmava, či ťažkosti spojené s obmedzeniami procesných práv cudzinca boli dostatočne vyvážené kompenzačnými opatreniami. Z uvedeného dôvodu tak súd pripúšťa len také obmedzenie práv účastníka konania, ktoré sú za každých okolností prípadu riadne odôvodnené a dostatočne kompenzované. Skúmanie existencie dôvodov, pre ktoré je potrebné chrániť národnú bezpečnosť a pristúpiť k obmedzeniu procesných práv cudzinca je úlohou vnútroštátnych orgánov, v rámci ktorého by mali byť dané záruky proti svojvôli. Takéto preskúmanie by preto malo byť zverené nezávislému súdnemu alebo inému od výkonnej moci nezávislému orgánu. Preskúmanie dôvodov obmedzenia procesných práv účastníka konania nezávislým orgánom tak v súlade s rozhodovacou činnosťou súdu predstavuje prvé rozhodné kritérium, ktoré sa má uplatniť pri posudzovaní súladu s ochranou poskytovanou čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru. Určujúce v danej veci je skúmanie právomocí uvedeného nezávislého orgánu v súvislosti s obmedzeniami procesných práv cudzinca, a to najmä či nezávislý orgán disponuje oprávnením v prípade ak na základe preskúmania skutkových okolností prípadu dospeje k záveru, že kritérium národnej bezpečnosti nie je na takéto obmedzenie dostatočné, prípadne nie je dané vôbec. Z uvedeného dôvodu je relevantné, či disponuje príslušný orgán oprávnením požiadať relevantnú národnú autoritu, aby preskúmala stupeň utajenia dokumentov tvoriacich obsah spisu, na ktorých sa zakladalo rozhodnutie, prípadne, prípadne oprávnením v takýchto prípadoch poskytnúť obsah utajovaných dokumentov priamo dotknutému účastníkovi konania. Ak vnútroštátny nezávislý orgán zistí, že ochrana národnej bezpečnosti bráni sprístupneniu obsahu utajovaných dokumentov cudzincovi, je úlohou súdu určiť, či pri vyvodení uvedeného záveru vnútroštátny orgán riadne identifikoval relevantné záujmy a porovnal záujmy ochrany národnej bezpečnosti so záujmami cudzinca. Ak by však vnútroštátne orgány nepreskúmali vôbec alebo v dostatočnej miere preskúmali a odôvodnili potrebu obmedzení procesných práv cudzinca, toto pre súd samo osebe nepostačuje na prijatie záveru o porušení práv chránených čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru. V daných prípadoch súdu pristúpi k overovaniu, či boli v tomto smere realizované kompenzačné opatrenia na ochranu procesných práv účastníka konania a ak áno, či boli tieto dostatočné na zmiernenie vo vzťahu k nim realizovaných obmedzení a či nedošlo k popretiu základnej podstaty uvedených práv. Pokiaľ ide o skúmanie potreby obmedzenia procesných práv účastníka konania zo strany vnútroštátnych orgánov plťí, že čím menej prísnejšie bude nimi vykonané preskúmanie, tým prísnejšie bude skúmanie kompenzačných opatrení zo strany súdu. Nedostatočné preskúmanie potreby obmedzenia procesných práv cudzinca zo strany vnútroštátnych orgánov si totiž vždy vyžiada uplatnenie kompenzačných opatrení tak, aby v závislosti od okolností prípadu bolo zachované zabezpečenie podstaty práv chránených čl. 1 protokolu č. 7. Pri uvedenom posudzovaní sa súd riadi dvomi princípmi, a to čím viac je prístup cudzinca k informáciám obmedzený, tým dôležitejšie sú záruky vyvažujúce ochranu jeho

procesných práv v podobe kompenzačných opatrení a pod druhé, ak okolnosti prípadu odhalia mimoriadne závažné dôsledky pre situáciu cudzinca, musia byť tieto kompenzačné opatrenia posilnené. Súd pritom uznáva, že naprieč právnymi úpravami európskych štátov neexistuje konsenzus, pokiaľ ide o typy opatrení, ktoré by boli spôsobilé vyvážiť obmedzenia procesných práv účastníka konania. Tieto je možné zmierniť pomocou mechanizmov, ktoré sa zjavne líšia v závislosti od vnútroštátnej právnej úpravy alebo postupov aplikovaných v jednotlivých štátoch. Zároveň uznáva, že štátom by mal byť poskytnutý určitý priestor pre aplikáciu voľnej úvahy pri výbere opatrení, ktoré majú byť zavedené pri vyvažovaní obmedzenia procesných práv cudzinca. Aj takáto miera voľnej úvahy však podlieha dohľadu súdu, ktorého úlohou je zabezpečiť aby ochrana poskytovaná čl. 1 protokolu č. 7 nebola ako taká negovaná. V tejto súvislosti súd určí exemplifikatívnu enumeráciu kompenzačných opatrení vyplývajúcich zo svojej doterajšej judikatúry, zároveň však neustanovil, akú kombináciu z uvedených opatrení bude považovať za dostatočnú pre prijatie záveru o tom, že ich poskytnutím nedošlo k neprípustnému zásahu do procesných práv účastníka konania.

Prvé z uvedených opatrení sa týka relevantnosti informácií poskytnutých cudzincovi týkajúcich sa dôvodov jeho vyhostenia a poskytnutie prístupu k obsahu dokumentov, na ktoré sa rozhodnutie o vyhostení odvoláva. Judikatúra súdu pritom neustanovuje objem informácií, ktoré majú byť cudzincovi v tejto súvislosti poskytnuté, pretože ako konštatuje súd, tento bude odlišný v závislosti od okolností každého jednotlivého prípadu. Súd však v každom prípade zohľadňuje relevantnosť informácií skutočne poskytnutých cudzincovi týkajúcich sa skutkových okolností tvoriacich podklad pre prijatie záveru o ohrozovaní národnej bezpečnosti a vyhostení cudzinca, ako aj prístup k dokumentom a informáciám tvoriacich podklad rozhodnutia príslušného orgánu. V danom prípade zisťuje, či vnútroštátne orgány v rozsahu a spôsobom, ktorý je zlučiteľný so zachovaním dôvernosti informácií, informovali počas konania cudzinca o podstate informácií proti nemu. Dôležitou skutočnosťou sú ak oprávnenie vnútroštátnych súdov alebo iných nezávislých orgánov preskúmaných rozhodnutie príslušných orgánov, najmä či je v ich právomoci po preskúmaní skutkových okolností rozhodnúť o sprístupnení informácií cudzincovi v štádiu konania, v ktorom ich môže efektívnym spôsobom namietat'. Takéto postúpenie by malo byť realizované len v tých prípadoch, ak ním nedôjde k ohrozeniu národnej bezpečnosti. Za poskytnutie podstaty dôvodov účastníkovi konania v minimálnom rozsahu pritom nemožno považovať uvedenie odkazu na ustanovenia právnych predpisov.³⁷

Ďalším kompenzačným opatrením definovaným súdom je realizácia poučenia cudzinca o priebehu konania a o mechanizmoch vyvažujúcich obmedzenia jeho procesných práv. Uvedenú podmienku informovania účastníka konania týkajúcu sa ich práv vyplývajúcich z vnútroštátnych

³⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Kerr proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 7. decembra 1999

právných predpisov pritom považuje súd za zásadnú pre zabezpečenie efektívneho uplatnenia ich procesných práv. Osobitne užitočné sú tieto informácie pre účastníkov konania najmä v tých prípadoch, v ktorých cudzincom nie je umožnené právne zastúpenie, v dôsledku čoho v prípade ich nedostatočného poučenia nemôžu uplatniť na svoju ochranu všetky prostriedky právnej ochrany priznané im vnútroštátnym právnym poriadkom. Uvedené je o to zásadnejšie v tých prípadoch, v ktorých právny poriadok prezumuje určitú rýchlosť konania vzťahujúcu sa na preskúmanie prípadu.

Samotné právne zastúpenie cudzinca v konaní je ďalším kompenzačným opatrením definovaným súdom, pričom uvedené vyplýva explicitne z čl. 1 ods. 1 písm. c) protokolu č. 7 k dohovoru. Zastúpenie cudzinca advokátom prípadne špecializovaným právnym zástupcom, ktorý je držiteľom príslušných oprávnení na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami tvoriacimi súčasť spisového materiálu predstavuje významnú protiváhu obmedzenia procesných práv účastníka konania. V daných prípadoch súd posudzuje skutočnosť, či bol účastníkovi konania umožnený efektívny prístup k takémuto zastúpeniu. Samotné oprávnenia, ktorými disponuje právny zástupca účastníka konania, sú súdom považované za jednu z dôležitých záruk práva na spravodlivý proces. V tejto súvislosti súd skúma do akej miery bol právnym zástupcom umožnený prístup k dokumentom tvoriacim obsah spisu vrátane utajovaných skutočností, ktoré nemá cudzinec k dispozícii. Rozhodnou je v tejto súvislosti aj skutočnosť, či po získaní prístupu právneho zástupcu cudzinca k utajovaným častiam spisu bola alebo nebola jeho komunikácia s klientom obmedzená.

Zapojenie nezávislého vnútroštátneho orgánu, či už súdu alebo iného nezávislého orgánu do procesu preskúmania obmedzenia procesných práv účastníka konania je jedným z ďalších možných kompenzačných opatrení. V tejto súvislosti je podľa súdu pritom relevantné

- a) či bol do konania zapojený jeden alebo viacero správnych alebo súdnych orgánov, a to buď za účelom prijatia opatrenia o vyhostení alebo preskúmania jeho zákonnosti alebo opodstatnenosti, v prípade súdnej kontroly je v tejto súvislosti posudzované postavenie konajúceho súdu vo vnútroštátnej hierarchii súdov, rovnako platí, že súdna kontrola predstavuje účinnejšie kompenzačné opatrenie ako administratívna forma kontroly,
- b) či mal cudzinec možnosť pred vnútroštátnym nezávislým orgánom napadnúť obvinenia smerované voči jeho osobe, podľa ktorých predstavoval nebezpečenstvo pre národnú bezpečnosť,
- c) či mal vnútroštátne nezávislý orgán právomoc preskúmať dôvody, ktoré sú základom pre vyhostenie cudzinca a prijatia rozhodnutia, vrátane predložených dôkazov a ak áno, či túto právomoc v skutočnosti aj uplatnil. V tejto súvislosti súd skúma najmä, či mal prístup k celému spisu, vrátane tej jeho časti, ktorá sa týka informácií zakladajúcich ohrozenie národnej bezpečnosti a utajovaných skutočností. Významnou v tejto súvislosti je aj právomoc

vnútroštátneho orgánu overovať pravosť dokumentov obsiahnutých v spise spolu s vierohodnosťou a pravdivosťou informácií, ktoré sú utajovanými skutočnosťami a ktoré tvorili podklad pre prijatie rozhodnutia o vyhostení cudzinca. Podľa názoru súdu nemožno existenciu a relevanciu dôvodov ohrozovania národnej bezpečnosti, na ktoré sa odvoláva príslušný orgán, prezumovať a vnútroštátny nezávislý orgán by mal mať overiť všetky skutočnosti týkajúca sa predmetnej veci aj v kontexte iných dôkazov,

- d) či mal vnútroštátny nezávislý orgán preskúmavajúci rozhodnutie o vyhostení právomoc toto rozhodnutie zmeniť alebo zrušiť, ak na základe informácií dospel k záveru, že dôvody týkajúce sa národnej bezpečnosti nemali akýkoľvek rozumný alebo primeraný skutkový základ,
- e) či nevyhnutnosť samotného vyhostenia bola dostatočne opodstatnená vzhľadom na okolnosti prípadu a skutočnosti predstreté vnútroštátnym orgánom v odôvodnení jeho rozhodnutia. Vo vzťahu k uvedenému súd preskúmava, či povaha a miera preskúmania, ktoré vnútroštátny orgán vykonal v súvislosti s preskúmaním prípadu vyplývajú z odôvodnenia jeho rozhodnutia.

V súvislosti s uvedenými otázkami zároveň súd zdôrazňuje, že nevyžaduje, aby odpovede na všetky z nich boli kladné, pričom len v tom prípade by bolo možné prijať záver o neporušení práv chránených čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru. Uvedený zoznam je len príkladom kompenzačných opatrení, ktoré sú spôsobilé vyvážiť obmedzenia procesných práv cudzinca, pričom to, ktoré z uvedených opatrení by malo byť použité v konkrétnom prípade závisí od okolností daného prípadu. V každom prípade súd vyžaduje, aby vo svetle konania ako celku, boli tieto opatrenia realizované v takom rozsahu, aby bola zachovaná samotná podstata práv, ktoré cudzincovi zabezpečuje čl. 1 protokolu č. 7. Uvedené nie je možné bez ingerencie nezávislých vnútroštátnych orgán, ktorých úlohou by malo byť dôkladné preskúmanie všetkých skutkových okolností prípadu. Požiadavku kompenzačného opatrenia v podobe preskúmania veci nezávislým vnútroštátnym orgánom ako nevyhnutného minima potrebného pre poskytnutie ochrany procesných práv účastníkov konania judikoval súd vo svojich následných rozhodnutiach.³⁸ V prípade nemožnosti oboznámenia sa s dôkazmi účastníkom konania na základe legitímnych dôvodov, akými sú ochrana utajovaných skutočností a bezpečnosti štátu, je úlohou súdu alebo iného nezávislého vnútroštátneho orgánu posúdiť, či uvedená nemožnosť v dôsledku ktorej nie je účastník v postavení, v ktorom by mohol spochybníť správnosť informácií použitých proti nemu nezakladá porušenie jeho procesných práv. Uvedený orgán v daných prípadoch musí posúdiť, či boli účastníkovi konania poskytnuté záruky spôsobilé chrániť jeho záujmy, a to spôsobom postačujúcim z hľadiska požiadaviek na

³⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Hassine proti Rumunsku* zo dňa 9. marca 2021 (bod 65), rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Khater a Li proti Rumunsku* zo dňa 2. novembra 2021 (bod 47) a rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Abu Gabrieh proti Rumunsku* zo dňa 2. novembra 2021 (bod 40)

kontradiktórnosť konania a rovnosť zbraní. Za rozhodné súd pritom považuje, či skutočnosť, že sa účastník konania nemohol zoznámiť s dôkazom utajovaného charakteru a vyjadriť sa k nemu, bola dostatočne vyvážená tým, že tento dokument bol poskytnutý všetkým súdom, na ktoré sa účastník konania obrátil, a ktoré s ohľadom na jeho obsah mohli posúdiť závery správneho orgánu k otázke, ktorá tvorí predmet sporu. Súd v tejto súvislosti podotkol, že konanie, ktoré bez ohľadu na použitý rámec umožňuje sudcom splňujúcim požiadavky nezávislosti a nestrannosti ustanovené v čl. 6 ods. 1 dohovoru, aby posúdili argumenty oboch strán s úplnou znalosťou relevantných dôkazov, písomných alebo iných, nepochybne posilňuje dôveru verejnosti.³⁹

Záver

Ako vyplýva z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, povinnosť informovať účastníka konania o dôvodoch rozhodnutia vrátane poskytnutia informácií aspoň o podstate dôvodov nie je právom absolútnym. Rovnako nie je absolútne ani právo účastníka konania na prístup do tých častí spisu, obsah ktorých tvoria utajované skutočnosti. V osobitných prípadoch odôvodnených legitímnymi záujmami akým je napríklad ochrana národnej bezpečnosti, používanie utajovaných metód policajného vyšetrovania alebo ochrana svedkov súd pripúšťa obmedzenie uvedených práv. Rovnako tak súd pripúšťa dôležitosť úloh plnených príslušnými vnútroštátnymi orgánmi v oblasti boja proti terorizmu alebo inej závažnej protiprávnej činnosti, pričom si je vedomý, že ich plnenie smeruje ku garantovaniu ochrany iných práv ustanovených dohovorom, a má za to, že akákoľvek ochrana práv, vrátane procesných práv účastníkov konania, by nemala byť realizovaná spôsobom vedúcim ku sťaženiu prípadne k eliminácii ochrany iných hodnôt chránených dohovorom. Súd na jednej strane poukazuje na nevyhnutnosť ochrany práv účastníka konania takým spôsobom, aby nedošlo k neprimeranému zásahu do podstaty práv chránených dohovorom, na druhej strane však v rámci svojej rozhodovacej činnosti nevymedzil, čo za samotnú neobmedziteľnú podstatu práv považuje. Podľa povahy dotknutých ustanovení by bolo možné dospieť k záveru, že za ňu možno považovať informovanie účastníka konania o podstate dôvodov, na ktorých sa zakladá pre účastníka konania negatívne rozhodnutie. V tejto súvislosti však súd opakovane, napríklad vo veci *Liu proti Rusku* alebo *T. G. proti Chorvátsku*, judikoval porušenie práv účastníkov konania aj v tých prípadoch, v ktorých o podstate dôvodov rozhodnutia účastník konania informovaní boli. Je potrebné však uviesť, že v daných prípadoch súd smeroval svoje výhrady k nedostatočnej aktivite vnútroštátnych súdov alebo iných nezávislých orgánov preskúmajúcich napádané rozhodnutie. Za dostatočné však podľa súdu v žiadnom prípade nemožno považovať, obdobne ako tomu bolo vo veci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*

³⁹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Tinnelly and Sons Ltd a ostatní a McElduff a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 10. júla 1998 (bod 78)

alebo *Kerr proti Spojenému kráľovstvu* informovanie účastníka konania o dôvodoch rozhodnutia alebo ich podstate uvedením odkazu na ustanovenia vnútroštátneho právneho predpisu. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti balansuje medzi ochranou oboch hodnôt, a to tak národnej bezpečnosti ako aj ochrany procesných práv účastníka konania. Primárnym cieľom súdu je, aby rozhodnutia týkajúce sa obmedzenia práv účastníka konania z dôvodu ochrany národnej bezpečnosti boli založené na skutočných a opodstatnených dôvodoch, teda aby utajenie dokumentov nebolo aktom svojvôle štátnych orgánov konajúcich za iným účelom, ako bol sledovaný záujem. V tomto smere aktivita súdu smeruje k vylúčeniu poskytnutia akéhosi biano šeku adresovaného vnútroštátnym orgánom spočívajúcom v prijatí záveru o tom, že ak ide o národnú bezpečnosť, ochrana iných dohovorom chránených hodnôt musí ustúpiť do úzadia. Zároveň však súd konštatuje, že ak k obmedzeniu uvedených práv účastníka konania, dôvodiac národnou bezpečnosťou, dôjde, je nevyhnutné poskytnúť za účelom vyváženia jeho nevýhodného postavenia na ochranu jeho práv primerané kompenzačné opatrenia. Tieto opatrenia by mali byť pritom o to relevantnejšie, o čo výraznejší je zásah do procesných práv účastníka konania. Za týmto účelom súd v rozhodnutí *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* poskytol exemplifikatívny výpočet takýchto kompenzačných opatrení. Ako vyplýva z vyššie uvedeného výpočtu rozhodnutí súdu, posúdenie toho, ktoré z kompenzačných opatrení, prípadne ich kombináciu bude súd považovať za dostatočné smerom k vyváženiu obmedzenia procesných práv účastníka konania, bude v každom prípade posudzovať individuálne vzhľadom na skutkové okolnosti jednotlivých prípadov. V každom prípade je však nevyhnutné, aby v rámci vyvažovania obmedzení procesných práv účastníka konania zohrávali aktívnu úlohu súdy, prípadne iné od výkonnej moci nezávislé orgány, ktorých úlohou bude poskytovanie vertikálnej ochrany procesných práv účastníka konania. Z uvedeného dôvodu poskytnutie informácií o podstate dôvodov rozhodnutia účastníkovi konania bez aktívnej účasti nezávislých vnútroštátnych orgánov nebude považovať súd za dostatočné kompenzačné opatrenia. V danom prípade platí zásada, že čím nezávislejším postavením uvedený vnútroštátny orgán v systéme orgánom verejnej moci disponuje, tým bude poskytnutie kompenzačných opatrení pre súd relevantnejšie.

K uvedeným záverom dospel súd v oblasti ochrany práv ustanovených čl. 6 dohovoru, ako aj čl. 1 protokolu č. 7 k dohovoru. Je však otázne, ako by súd v daných veciach rozhodol, ak by boli predmetom posudzovania iné hmotné práva chránené ustanoveniami dohovoru, akými je napríklad právo na súkromný a rodinný život podľa čl. 8 dohovoru v spojení s právom na účinný prostriedok náprav podľa čl. 13 dohovoru alebo právo na osobnú slobodu podľa čl. 5 dohovoru. Rozhodnou skutočnosťou, ktorú je však potrebné vziať do úvahy, je vylúčenie aplikácie dohovoru na celý rad konaní v tzv. cudzineckých veciach, keďže tieto sa netýkajú občianskych práv alebo záväzkov alebo trestného konania a nie je im priznaná ochrana dohovorom v kontexte systematického výkladu jeho

ustanovení v spojení s dodatkovými protokolmi. Aj napriek uvedenej skutočnosti je však rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva a ním prijaté závery vo vzťahu k ochrane práv garantovaných dohovorom vzťahovaná rozhodovacou činnosťou vnútroštátnych súdov aj na konania, na ktoré sa takáto ochrana vôbec nevzťahuje. Častokrát je pritom argumentácia záverov prijatých súdom vytrhnutá z kontextu jeho rozhodnutí a prezentované sú len čiastkové závery, ako je tomu napríklad v súvislosti s povinnosťou oboznámiť účastníka konania s podstatou dôvodov rozhodnutia.

Zoznam bibliografických odkazov

Judikatúra

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Maaouia proti Francúzsku* zo dňa 5. októbra 2010

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ferrazzini proti Taliansku* zo dňa 12. júla 2001

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Herri Batasuna a Batasuna proti Španielsku* zo dňa 11. decembra 2007

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Orujov proti Azerbajdžanu* zo dňa 26. júla 2011

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Neigel proti Francúzsku* zo dňa 17. marca 1997

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Maillard proti Francúzsku* zo dňa 9. júna 1998

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Fitt proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 16. februára 2020

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Prikyan a Angelova proti Bulharsku* zo dňa 16. februára 2006

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Čepek proti Českej republike* zo dňa 5. septembra 2013

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Krčmář a ostatní proti Českej republike* zo dňa 3. marca 2020

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Nidersot-Huber* proti Švajčiarsku zo dňa 18. februára 1997

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Kress proti Francúzsku* zo dňa 7. júna 2001

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Matyjek proti Poľsku* zo dňa 24. apríla 2007

- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Nikolova a Vandova proti Bulharsku* zo dňa 17. decembra 2013
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Foucher proti Francúzsku* zo dňa 18. marca 1997
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Avotínš proti Lotyšsku* zo dňa 23. mája 2016
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ternovskis proti Lotyšsku* z 29. apríla 2014
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Al-Nashif proti Bulharsku* zo dňa 20. júna 2002
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Nolan a K. proti Rusku* zo dňa 12. februára 2009
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *C. G. a ostatní proti Bulharsku* zo dňa 24. 4. 2008
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Liu proti Rusku* zo dňa 26. júla 2011
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *T. G. proti Chorvátsku* zo dňa 11. júla 2017
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Gaspar proti Rusku* zo dňa 12. júna 2018
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Lupsa proti Rumunsku* zo dňa 8. júna 2006
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ljatifi proti Macedónsku* zo dňa 17. mája 2018
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Jasper proti Spojenému kráľovstvu*
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Rowe and Davis proti Spojenému kráľovstvu*
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Užukauskas* proti Litve zo dňa 6. júla 2010
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Pocius proti Litve* zo dňa 6. júla 2010
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Dowsett proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 24. júna 2003
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Natunen proti Fínsku* zo dňa 31. marca 2009
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *McKeown proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 11. januára 2011
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Janatuinen proti Fínsku* zo dňa 8. decembra 2009
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Miryana Petrova proti Bulharsku* zo dňa 21. júla 2016
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Vereiniging Weekblad Bluf! proti Holandsku* zo dňa 9. februára 1995

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ibrahim a ďalší proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 13. septembra 2016

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Regner proti Českej republike* zo dňa 26. novembra 2015

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Sher a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 20. októbra 2015

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Hassine proti Rumunsku* zo dňa 9. marca 2021

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Khater a Li proti Rumunsku* zo dňa 2. novembra 2021

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Abu Gabrieih proti Rumunsku* zo dňa 2. novembra 2021

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Tinnelly and Sons Ltd a ostatní a McElduff a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 10. júla 1998

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* zo dňa 15. októbra 2020

Právne predpisy

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 412/2005 Sb. o ochrane utajovaných informácií a o bezpečnostní spôsobilosti

Kontaktná adresa

JUDr. Tomáš Čičmanec

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Katedra teórie práva a ústavného práva

Kollárova 545/10, 917 01 Trnava

Slovenská republika

cicmanectomas@gmail.com

POSTIŽITELNOST ŠPATNÉHO ZACHÁZENÍ V ZAŘÍZENÍCH SOCIÁLNÍCH SLUŽEB Z POHLEDU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

THE ACHIEVABILITY OF ILL-TREATMENT IN SOCIAL CARE FACILITIES FROM THE PERSPECTIVE OF THE PUBLIC DEFENDER OF RIGHTS

Tereza HANELOVÁ

Abstract

Since 2006, the public defender of rights has been fulfilling the tasks of the national preventive mechanism according to the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. As part of this activity, they systematically visit places where persons deprived of their liberty are or may be located, both by virtue of official authority and as a result of dependency on provided care (which includes residential facilities for social services such as nursing homes for the elderly). The aim is to protect against so called ill-treatment. In this contribution, the author wants to highlight the (im)possibility of sanctioning ill-treatment of clients in social care facilities and the reasons for this situation, which mainly stem from deficiencies in the current law in the Czech Republic.

Key words: *Ombudsman, national preventive mechanism, ill-treatment, social care facilities*

Úvod

Poskytovatelé sociálních služeb pomáhají lidem v nepříznivé sociální situaci, přičemž řada klientů je pro svou nemohoucnost a odkázanost na péči, nebo pro faktické zbavení svobody, ve zranitelném postavení. Proto zákony stanoví různá opatření na jejich ochranu. Praxe však dlouhodobě ukazuje, že tato opatření jsou velmi nedostatečná. To chce autorka mj. ukázat na konkrétních příkladech z realizovaných návštěv veřejného ochránce práv v pobytových zařízeních sociálních služeb. Dále chce poukázat na (ne)možnost postihu takového jednání a zejména nedostatky současné právní úpravy v České republice.

1 Veřejný ochránce práv jako národní preventivní mechanismu

Jak již bylo zmíněno, tak jednou z působností veřejného ochránce práv je naplňování úkolů národního preventivního mechanismu. Povinnost zřídit nezávislý subjekt, který by monitoroval

dodržování práv lidí omezených na svobodě, tzv. národní preventivní mechanismus, České republiky stanovuje Opční protokol k Úmluvě proti mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. (viz čl. 17 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb. o přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení, krutému, nelidskému a jinému ponižujícímu zacházení nebo trestání).

1.1 Plánování a průběh systematických návštěv

Podstata činnosti národního preventivního mechanismu spočívá v navštěvování míst, kde se nacházejí, nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední (věznice, policejní cely, školská zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, aj.), tak v důsledku závislosti na poskytované péči (pobytová zařízení sociálních služeb, léčebny dlouhodobě nemocných). Oprávnění vykonat návštěvu se tak vztahuje i na zařízení, která představují detenci de iure i de facto.

Návštěvy, které jsou preventivního charakteru, se realizují se na základě předem sestaveného plánu ochránce (zpravidla na období jednoho roku). Základem pro ně tak nejsou individuální podněty, ochránce je však může zohlednit při výběru zařízení. Cílem návštěv je posílit ochranu osob v nich žijících před špatným zacházením (viz výklad dále) Jejich účelem je rovněž i působit do budoucna a zvyšovat standard poskytované péče v zařízeních.

Návštěvy realizují pověřeni pracovníci Kanceláře, konkrétně právníci a další externí odborníci v závislosti na druhu navštíveného zařízení (dle § 25 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, dále jen „ZVOP“). Zpravidla jsou vícedenní (2-3 dny v závislosti na typu a kapacitě daného zařízení) a neohlášené, vedení zařízení je o zahájení návštěvy informováno na místě (informování zařízení je podmínkou pro zahájení návštěvy, dle §21a odst. 1 ve spojení s §15 ZVOP). Šetření pracovníků Kanceláře pak spočívá v prohlídce zařízení, pozorování, rozhovorech s vedoucím, zaměstnanci a klienty, studiu vnitřních předpisů zařízení a dokumentace včetně zdravotnické (§ 21a ve spojení s § 15 ZVOP).

1.2 Výstup z návštěvy

Výstupem z každé návštěvy je zpráva, která je zaslána vedení zařízení spolu s výzvou k vyjádření. Zpráva obsahuje popis stavu v zařízení a zároveň může obsahovat návrhy opatření ke zlepšení poskytované péče spolu s termíny ke splnění (na základě § 21a odst. 3 a 4 ZVOP). Zpráva slouží především jako podklad k dialogu se zařízením, zařízení může navrhnout i alternativní způsoby splnění opatření.

Po ukončení veškeré komunikace se zařízením je zpráva v anonymizované podobě i spolu s vyjádřením zařízení zveřejněna na webových stránkách v Evidenci stanovisek ochránce (ESO).

Následně po ukončení série návštěv zařízení určitého typu ochránce vydává tzv. souhrnnou zprávu. Ta obsahuje zobecněné poznatky ze všech navštívených zařízení spolu s doporučenými opatřeními k nápravě. Souhrnná zpráva tak může sloužit nenavštíveným zařízením jako vodítko k odstranění špatného zacházení a jeho předcházení. Rovněž obsahuje systémová doporučení určená příslušným orgánům veřejné moci, jimž je rovněž zasílána. Obdobně jako v případě zpráv z jednotlivých návštěv zařízení je souhrnná zpráva zveřejňována v Evidenci stanovisek ochránce.

2 Špatné zacházení v zařízeních sociálních služeb

2.1 Pojem špatného zacházení

Jak již bylo zmíněno výše, účelem systematických návštěv je prevence před špatným zacházením. Špatné zacházení je pojem, který nemá univerzální definici. Lze hovořit pouze o různých pojetích špatného zacházení, a to dle právních norem, v jejichž souvislosti se špatným zacházením hovoříme.

Na mezinárodní úrovni jde zejména o Úmluvu proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Úmluva OSN proti mučení, 1984) a Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva o lidských právech, 1950), Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966) a Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením (2006).

Na vnitrostátní úrovni se pak jedná především o Ústavní zákon ČR Č. 2/1993 Sb., Listinu základních práv a svobod a ZVOP.

Špatné zacházení sice není definované, má však několik různých forem, které svou definici mají. Definici mučení obsahuje čl. 1 Úmluvy OSN proti mučení. Špatné jednání zapovídá i čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Evropská úmluva o lidských právech sice neobsahuje přímo definice různých forem špatného zacházení (krom mučení se jedná o kruté, nelidské nebo ponižující zacházení nebo trestání) závazně je však ve své judikatuře definuje Evropský soud pro lidská práva.

Ve smyslu čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech (a rovněž čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) můžeme obecně špatné zacházení (*ill-treatment*) vymezit jako „kvalifikované neoprávněné narušení tělesné a duševní integrity a důstojnosti člověka“. Znak kvalifikovanosti odkazuje na to, že se nejedná o jakýkoliv zásah, nýbrž zásah určité intenzity, který překračuje tzv. minimální právo závažnosti. (Lukasová, 2021). Mučení je nejzávažnější formou špatného zacházení pojí se sebou mimořádné stigma pro stát, jenž by se ho dopustil nebo před ním nechránil. Ostudné je ale špatné zacházení i v dalších formách a jeho zákaz představuje „jednu z nejzákladnějších hodnot demokratické společnosti“ a má absolutní povahu. To znamená, že jej není možné derogovat (tj. zrušit, nebo od něj odstoupit) ani za tak závažných okolností, jako jsou boj

proti terorizmu či organizovanému zločinu, a zákaz je bezvýjimečný, tedy neexistujú okolnosti či chováni oběti, jež by špatné zacházení ospravedlnily. Kde je překročen minimální práh závažnosti, tam nelze mluvit o politických, finančních ani jiných důvodech. (Lukasová, 2021). Stát má tedy nejenom povinnost se špatného zacházení zdržet, ale i pozitivní závazek mu bránit, chránit před ním, kriminalizovat ho, účinně ho vyšetřovat a také zajišťovat reparace (Lukasová, 2021).

S pojmem špatného zacházení pracuje i ZVOP. „Ochránce provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.“ (§1 odst. 3 ZVOP).

Veřejný ochránce práv pod pojmem špatného zacházení rozumí jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost a dosahuje určitého stupně závažnosti (samo o sobě, nebo při kumulativním účinku jednotlivých zásahů).

Podoba špatného zacházení pak závisí na konkrétním typu navštíveného zařízení. V zařízeních sociálních služeb může mít špatné zacházení například podobu nezajištění bezpečí, nerespektování lidské důstojnosti, práva na soukromí, posilování závislosti na poskytované péči, nerespektování sociální autonomie, práva na spoluúčast při rozhodování o vlastním životě, anebo podobu neodůvodněného používání omezovacích prostředků. Jde tedy o širší pojetí špatného zacházení než dle výše zmíněných právních norem. (K špatnému zacházení v pojetí veřejného ochránce práv rovněž viz Vláda České republiky. Důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejném ochránci práv ze dne 14. dubna 1999, č. 349/1999 Dz.)

2.2 Příklady špatného zacházení

Při návštěvách pobytových zařízení sociálních služeb (jde zejména o domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, či domovy se zvláštním režimem dle § 48, 49 a 50 zákon č. 108/2006 Sb., dále jen „ZSS“) se ochránce často setkává s porušováním právních předpisů, či nepřiměřenými zásahy do práv klientů. Doporučení ke zlepšení poskytované péče jsou v podstatě adresovaná veškerým navštíveným zařízením. (Jen pro zajímavost čtenáře uvádím, že od počátku působnosti ochránce jako národního preventivního mechanismu pověřeni pracovníci Kanceláře takto navštívili již téměř 200 pobytových zařízení sociálních služeb; do tohoto počtu jsou zahrnuté i tzv. neregistrovaná zařízení poskytující péči bez oprávnění).

V některých případech ochránce shledal, že se jedná již o velmi závažné zásahy do práv klientů, které ve svém důsledku představují špatné zacházení dle zákona o veřejném ochránci, či že byl dokonce překročen práh špatného zacházení dle čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Z poznatků ochránce dále vyplývá, že v zařízení sociálních služeb se nejčastěji jedná o špatné zacházení (dle ZVOP) v podobě nerespektování důstojnosti, integrity, či soukromí klientů, a to při kumulativním účinku více zásahů nižší intenzity. Většinou je navíc důsledkem nedbalosti (neodborné jednání, nedostatek pracovníků), nikoliv úmyslnou chybou personálu).

Konkrétně uvádím příklad jednoho navštíveného zařízení z nedávné doby (zpráva nebyla doposud zveřejněna v Evidenci stanovisek ochránce, protože věc doposud nebyla uzavřena). Navštívené zařízení je domov pro osoby se zdravotním postižením. Cílovou skupinou domova jsou lidé s mentálním či kombinovaným postižením ve věku 3-30 let. V době následné návštěvy žilo v zařízení celkem 25 nezletilých dětí, z toho 21 na základě rozsudku o nařízení ústavní výchovy. Dále v něm žilo 6 zletilých klientů (nejstarší má 23 let), z nichž 4 jsou omezeni ve svéprávnosti, a u zbývajících dvou probíhalo řízení o omezení svéprávnosti. Podle názoru ochránce je nezbytné nahlížet na klienty služby, kteří mohou být vystaveni protiprávnímu jednání zařízení a jeho zaměstnanců, jako na zvlášť zranitelné oběti. Jednalo se o následnou návštěvu, ochránce zařízení opakovaně navštívil v roce 2023 a konstatoval, že vedení zařízení (ani vedení kraje, který byl o situaci informován) nepřijalo efektivní opatření k prevenci špatného zacházení s klienty zařízení. Již při první návštěvě zjištění z návštěvy nasvědčovala tomu, že v zařízení dochází k meziklientskému násilí a poskytovatel nezajistil klientům bezpečí (Zpráva z první návštěvy je podspis. zn. 17/2019/OZP/PH dostupná v Evidenci stanovisek ombudsmana:<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8350>).

Při následné návštěvě pověřeni pracovníci Kanceláře zjistili, že v zařízení nadále dochází k násilí, a to jak meziklientskému násilí, tak i násilných projevech klientů vůči pracovníkům. V roce 2021 se dle hodnověrných svědectví jedna ze zaměstnankyň dopustila několika násilných skutků vůči nezletilému klientovi, který nekomunikoval verbálně, přičemž vedení jí za toto jednání udělilo pouhou ústní výtku. Minimálně v jednom dalším případě měla jiná pracovnice udeřit klienta do obličeje před svědkem.

Ze svědectví personálu dále vyplynulo, že pracovníci na klienty běžně křičí a ponižují je. Pracovníci Kanceláře sami byli svědky situace, kdy pracovníci zacházeli s klienty fyzicky, či slovně agresivně. V jednom případě zaměstnankyně domova kopala do židle klienta (9 let), aby jej přisunula ke stolu, v jiných případech personál na klienty zvyšoval a používal agresivní až zastrašující tón. Klienti tak žili v atmosféře strachu.

Ochránce ve zprávě z následné návštěvy dále konstatoval, že v zařízení zcela chybí systematická práce s náročným chováním. V zařízení docházelo k přetrvávajícímu, téměř až každodennímu agresivnímu chování klientů, meziklientskému násilí a násilných projevech klientů vůči pracovníkům. Personál na náročné chování neuměl reagovat a nedokázal tak ochránit klienty před meziklientským násilím. Přístup personálu byl vysoce neodborný, práce s náročným chováním

se v niektorých prípadoch nahrazovala restrikciami včetně omezování pohybu klientů. Popsaný přístup nejcitelněji dopadal na nezletilého klienta mladšího školního věku, který bývá každou noc uzamčen v posteli s vysokou ohrádkou a třemi petlicemi a během podávání stravy v jídelně bývá připoután ve vozíku.

Ochránce je toho názoru, že klienti byli dále vystavováni tělesnému a duševnímu utrpení, které pramenilo z nedostatečného zajištění základních potřeb (hygiena), tak ze zanedbání podpory v osvojení si dovedností potřebných pro rozvoj dítěte. Klienti byli často po delší dobu ponechání ve znečištěném, pomočeném oblečení; inkontinenční pomůcky nebyly vyměňovány včas. Pracovníci zařízení nereagovali na citové potřeby dítěte, údajně z obavy z nařčení ze sexuálního zneužívání. Zařízení neposkytovalo adekvátní podporu v oblasti rozvíjení tělesných, duševních a citových schopností a sociálních dovedností dítěte, ani v oblasti výchovných a vzdělávacích aktivit.

V neposlední řadě pak v zařízení nebylo vytvořeno bezpečné prostředí pro to, aby mohli zaměstnanci, kteří byli svědky neprofesionálního, či dokonce násilného jednání pracovníka vůči klientovi, oznámit tyto skutečnosti vedení s nadějí na potrestání viníků a bez obavy z újmy pro svou osobu. Vedení reagovalo nanejvýše mírnými opatřeními (ústní výtky). Naopak pracovníci, kteří na závažná jednání upozornili, byli vystaveni šikanóznímu jednání ze strany kolegů.

Na základě zjištěných poznatků ochránce konstatoval, že v zařízení dochází ke špatnému zacházení s klienty ve smyslu čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. S ohledem na to, že poskytovatel nesplnil většinu opatření ze zprávy z prvotní návštěvy zařízení a že obě návštěvy přinesly závažné poznatky, ochránce upustil od navržení opatření k nápravě. Namísto toho se obrátil na zřizovatele zařízení, abych s ním projednal budoucí směřování zařízení. Zprávu zaslal také všem příslušným orgánům sociálně právní ochrany dítěte, aby poznatky zohlednily při výkonu sociálně – právní ochrany dětí umístěných v zařízení. Ochránce zároveň v této věci podal trestní oznámení. Věc doposud není uzavřena.

3 Postižitelnost špatného zacházení

V případě zjištěného špatného zacházení se ochránce snaží vždy situaci nejprve komunikovat s poskytovatelem a přimět ho k nápravě stavu. To však není vždy možné. V těchto případech může ochránce přistoupit k sankčním opávněním, ty jsou však velmi omezené. Patří mezi ně možnost informovat nadřízený orgán (tj. v tomto případě Ministerstvo práce a sociálních věcí, či vládu), nebo informovat veřejnost (§20 odst. 2 a 3 ZVOP). Případně může přijet na kontrolní návštěvu. Tím jsou však možnosti ochránce v zásadě vyčerpány, jedinou další možností je informování dalších úřadů, či orgánů, které jsou kompetentní se danou věcí zabývat (dle § 21a odst. 4 ZVOP). Účelem návštěv totiž není represe navštívených zařízení, ale vždy primárně posílení

prevence špatného zacházení. Ochránce tak v těchto případech obrací na správní orgány, které mají oprávnění provést kontrolní nebo deliktní řízení, a na orgány činné v trestním řízení a žádá, aby se situací zabývali.

Postih špatného zacházení v trestněprávní rovině i v rovině správního práva je však velmi problematický.

Trestní zákoník obsahuje trestný čin mučení a jiného kruté a nelidského zacházení (viz ustanovení § 149 zákona č. 40/2009 trestního zákoníku: „Kdo mučením nebo jiným nelidským a krutým zacházením v souvislosti s výkonem pravomoci orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci působí jinému tělesné nebo duševní utrpení, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let.“) Skutková podstata tohoto trestného činu však skýtá mnoho nedostatků. V první řadě nepostihuje ponižující zacházení, jako nejméně závažnou formu špatného zacházení. Dále nepostihuje jednání způsobené nedbalostí, stejně jako nepostihuje jednání soukromých subjektů (Matiško, 2020). Právě tyto aspekty činí toto ustanovení pro případy špatného zacházení v zařízeních sociálních služeb jako prakticky nevyužitelné – špatné zacházení je často způsobené nedbalostním jednáním pracovníků zařízení, péči často poskytují a zajišťují soukromé subjekty. Špatné zacházení, se kterým veřejný ochránce v sociálních službách setkal, nebylo nikdy vyšší závažnosti než ponižující zacházení (výše popsáný případ je jedním z nejzávažnějších, se kterým se ochránce setkal). Aktuální znění trestného činu mučení a jiného krutého a nelidského zacházení je předmětem kritiky ze strany Výboru OSN proti mučení (Matiško, 2020).

Další trestné činy, které připadají v případě dlouhodobého a závažného jednání v úvahu, jsou zejména trestné činy týrání dle § 198 TZ, ublížení na zdraví dle § 122 TZ, či omezování osobní svobody dle § 171 TZ. Ty však sledují primárně jiné zájmy (ochranu života a zdraví, nikoliv důstojnost osob). Z poznatků veřejného ochránce práv navíc dále vyplývá, že orgány činné v trestním řízení neposoudí toto jednání jako některý z těchto trestných činů (chybí zde prvek dlouhodobosti, nebo nedosahují intenzity trestného činu).

V případě, že jednání nedosahuje intenzity trestného činu, nebo nenaplnuje všechny znaky skutkové podstaty a byl by na místě správně právní postih, nastává další zásadní problém. Zákon o sociálních službách umožňuje postihnout poskytovatele sociálních služeb za přestupek kvůli nedodržení formalit (§ 107 odst. 2 ZSS,), ale mnohým závažným zásahům do soukromí, bezpečnosti, integrity a důstojnosti klientů žádný přestupek neodpovídá. Tímto vzniká stav, kdy je jednání v podstatě nepostižitelné a nelze na něj reagovat žádnou sankcí. To však představuje z hlediska ochrany práv klientů za dlouhodobě nepřijatelný stav.

4 Legislatívni doporučení veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv každý rok adresuje Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok; zpráva je sněmovní publikací (§ 23 ZVOP). Součástí výroční zprávy jsou i tzv. legislativní doporučení, tj. doporučení k vydání, změně nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu (§ 22 odst. 1 ZVOP). S ohledem na dlouhodobě neuspokojivý stav v oblasti ochrany práv klientů sociálních služeb ochránce adresoval Poslanecké sněmovně několik legislativních doporučení, a to dokonce opakovaně (Veřejný ochránce práv, 2021). V minulosti se objevilo několik legislativních návrhů, které přestupek špatného zacházení zakotvují, tyto návrhy však nikdy neprošly celým legislativním procesem (Veřejný ochránce práv, 2021)

V první řadě jde o doporučení, které by vyřešilo aktuální nemožnost správně právního postihu poskytovatelů sociálních služeb, tzv. přestupek špatného zacházení. Ochránce již několik let usiluje o změnu zákona o sociálních službách a zavedení nové skutkové podstaty přestupku, postihujícího neoprávněné zásahy do důstojnosti, soukromí, integrity a bezpečí osob, kterým je sociální služba poskytována, a to i se sankcí zákazu činnosti poskytovatele sociálních služeb.

K posílení ochrany práv klientů v institucích ochránce požaduje zakotvení i dalších institutů, konkrétně nezávislého stížnostního mechanismus (Veřejný ochránce práv, 2021) a dále materiálně-technického a personálního standardu v sociálních službách (Veřejný ochránce práv, 2015).

Záver

Postih špatného zacházení v zařízení sociálních služeb se aktuálně jeví skutečně jako velmi problematické téma. Stát dle mého dostatečně nereflektuje pozitivní závazky, dle kterých by měl špatnému zacházení bránit a chránit před ním, stejně jako ho účinně vyšetřovat a kriminalizovat.

Dle mého jde o výrazný popud státu, aby urychleně napravilo výše zmíněné deficity a přijalo potřebné legislativní změny. Jako stěžejní vnímám zejména zakotvení přestupku špatného zacházení, které by výrazně napomohlo možnosti represe mnohých závažných zásahů do důstojnosti a práv klientů, které jsou v současnosti zcela nepostižitelné.

Zoznam bibliografických odkazov

DRÁPAL, Jakub, JIŘIČKA, Václav, RASZKOVÁ, Tereza (eds.) *České vězeňství*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 139-143, ISBN 978-80-7676-066-0. (kapitola 3.10 Prevence špatného zacházení, autor: Mgr. Marie Lukasová). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 2. 2024].

MATIAŠKO, Maroš. *Zločin mučení a lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 252 s. ISBN: 978-80-7598-791-4. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 2. 2024].

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech sjednaná dne 19. prosince 1966, vyhlášená

pod 120/1976 Sb.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb. o přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení, krutému, nelidskému a jinému ponižujícímu zacházení nebo trestání.

Veřejný ochránce práv. Zpráva z návštěvy zařízení spis. zn. 17/2019/OZP/PH. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8350>).

Veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2020*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, str. 15.-16. ISBN 978-80-7631-046-9.

Veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2015*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, str. 9. ISBN 978-80-87949-29-0.

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, přijatá v New Yorku dne 13. prosince 2006, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb.m.s.

Ústavní zákon ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Vláda České republiky. Důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejném ochránci práv ze dne 14. dubna 1999, č. 349/1999 Dz.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Kontaktná adresa

Mgr. Tereza Hanelová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8, 771 11 Olomouc

Česká republika

tereza.hanelova01@upol.cz

SLOBODA VEDECKÉHO BÁDANIA A UMENIA VS. PLAGIÁTORSTVO FREEDOM OF SCIENTIFIC RESEARCH AND ART VERSUS PLAGIARISM

Simona KARAFOVÁ

Abstract

In the article the author focuses on the approaching of the issue of constitutional regulation of freedoms granted by Article 43 of the Constitution of the Slovak Republic through its closer analysis and direct consequences of its inclusion in the division of the Constitution of the Slovak Republic into individual titles and sections. Using the methods of analysis and synthesis, the author seeks to examine the nature of the freedom of art with regard to its close connection with the freedom of expression. In the article, the author analyses the limits of permissible regulation of the right guaranteed by Article 43 of the Constitution from the legal and ethical point of view in the context of legal protection of copyright. The protection of freedom of scientific research, freedom of art and the results of creative intellectual activity from unwanted interference in the form of plagiarism is approached by analyzing the constitutional right to judicial and other legal protection.

Key words: *freedom of scientific research, freedom of art, creative intellectual activity, Constitution of the Slovak Republic, copyright protection*

Úvod

Sloboda vedeckého bádania a umenia ako originálna základná sloboda garantovaná článkom 43 Ústavy Slovenskej republiky zohráva kľúčovú rolu v rozvoji kultúry, vedy a spoločnosti. V modernej demokratickej spoločnosti si populácia častokrát neuvedomuje hodnotu akejkoľvek slobody, ktorá je spravidla výsledkom dlhoročného boja za ich koncipovanie a presadenie do vnútroštátnych poriadkov. Ruka v ruke s touto tradíciou ide neraz omnoho náročnejší problém či otázka, a to ako zabezpečiť dodržiavanie všetkých Ústavou priznávaných slobôd pre všetkých v rovnakom rozsahu tak, aby boli zachovávané súčasne bez komplikácií ich praktického uplatňovania, čo nastáva v prípade, ak je jednej slobode priznávaná väčšia váha dôležitosti než inej.

Článok 43 Ústavy SR je jedným z mnohých príkladov, kedy v praxi veľakrát dochádza ku konfliktu s iným ustanovením Ústavy zaručujúcim pre jednotlivca základnú slobodu iného charakteru. Sloboda vedeckého bádania je nie výnimočne v úzkom konflikte so slobodou prejavu, so slobodou umenia sú v hraničnom postavení s ňou súvisiace práva autorov. Týmto slobodám síce nemožno upierať dôležitosť ich postavenia a garantovania v kultúre vzdelanej spoločnosti, na druhej strane však vystupuje zodpovednosť dodržiavať autorské práva a etické štandardy, ktorá nie

je o nič menej významná.

Akademické či vedecké plagiátorstvo, prirodzene vnímané ako neetické a nelegálne počínanie je neprijateľný jav ohrozujúci dôležité princípy demokratického zriadenia, nakoľko svojim neprijateľným zásahom do dôveryhodnosti jednotlivcov tvoriacich societu majú v konečnom dôsledku negatívny vplyv na celkový prínos, rozvoj a najmä hodnotu vedeckého bádania a umenia pre celú spoločnosť. Ústavný rozmer slobody umenia a vedeckého bádania, vrátane ich ochrany, len podčiarkuje túto skutočnosť.

Cieľom tohto článku nie je podrobná analýza ustanovení Autorského zákona týkajúcich sa neoprávnených zásahov do autorského práva vo forme plagiátorstva a následného vyvodzovania právnych dôsledkov, ale poskytnutie všeobecného pohľadu na prípustné limity zásahov do slobody vedeckého bádania a umenia a práv na výsledky tvorivej duševnej činnosti ako ústavne zakotvených základných ľudských práv.

1 Dôsledky ústavného zakotvenia slobody vedeckého bádania a umenia, obsah a rozsah slobody zaručenej článkom 43 Ústavy Slovenskej republiky

Podľa Ústavy Slovenskej republiky sú práva na slobodné vedecké bádanie a slobodu umenia v kategórii základných kultúrnych práv. Vychádzajúc z vnútornej diferenciacie celého katalógu základných práv a slobôd zaradzujeme slobodu vedeckého bádania a umenia ku hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam s pozitívno-právnym charakterom.

Ustanovením čl. 43 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len "Ústavy"), v zmysle ktorého „*Sloboda vedeckého bádania a umenia sa zaručuje,*“ sa priznáva sloboda aktívnej tvorivej činnosti (DRGONEC 2004, s. 302). Umelcom sa zaručuje nezávislosť od štátu a umeleckých inštitúcií pri skúmaní, objavovaní a prezentácii pravdy v ich vlastnom chápaní a vnímaní (CIBULKA a kol. 2014, s. 139). Súčasťou uvedenej ústavnej garancie je aj právo na rozširovanie vlastných výsledkov tvorivej duševnej činnosti a právo na ich ochranu. V medzinárodnom práve má k úprave čl. 43 ods. 1 Ústavy najbližšie Charta základných práv Európskej únie (2007/C 303/01) v čl. 13, podľa ktorého: „*Umenie a vedecké bádanie sú slobodné. Akademická sloboda sa rešpektuje.*“

Slobode vedeckého bádania a umenia a slobode aktívnej tvorivej činnosti možno priznať status ústavných noriem. Štát má prirodzený pozitívny záväzok chrániť a zabezpečovať ich, čo vo svojich nálezoch opakovane potvrdzuje aj Ústavný súd (Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 8/96 z 9. septembra 1997, kde Ústavný súd vyslovil, že právam a slobodám ustanoveným v Ústave SR prináleží ochrana spočívajúca v pozitívnom záväzku štátu túto ochranu zabezpečiť. Obsah tohto pozitívneho záväzku je daný povinnosťou štátu urobiť opatrenia na ochranu oprávnení Ústavou priznaných občanovi).

Preto, aby ich subjekty mohli reálne využívať, musia verejné orgány prijať aktívne opatrenia. To, na základe čoho vieme odlišiť ľudské práva druhej generácie od práv prvej generácie, pre ktoré je príznačná požiadavka ohraničenia štátnych zásahov do života človeka na najnižšiu možnú mieru, je práve toto "bremeno", ktoré nesú. Práva druhej generácie, kam z kategorického členenia patrí aj právo na slobodu vedeckého bádania a slobodu umenia sú z hodnotového hľadiska zamerané nielen na život sám, ale aj na jeho „osožnosť“, čo je predmetom neutíchajúcich diskusií ohľadom úvahy kto je zodpovedný za jeho kvalitu, štát alebo jednotliviec? (SVÁK – CIBULKA 2006, s. 169).

Napriek cieľovému zaradeniu slobody umenia do kategórie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v Ústave, možno uvažovať o jej implicitnom prirodzenoprávnom charaktere ako univerzálneho, všeobecného ľudského práva prameniaceho zo slobody myslenia a svedomia. Ústavné zakotvenie slobody umenia sa nachádza v čl. 24 Ústavy („*Sloboda myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery sa zaručujú. Toto právo zahŕňa aj možnosť zmeniť náboženské vyznanie alebo vieru. Každý má právo byť bez náboženského vyznania. Každý má právo verejne prejavovať svoje zmýšľanie.*“), pričom, pri účelovej interpretácii ústavných ustanovení zakotvujúcich základné ľudské práva a slobody s cieľom nachádzania spoločných prienikov, článok 43 už len „dotvára“ a konkretizuje oblasť jej možného uplatnenia. Zaručuje právo, ktoré predstavuje akúsi osobitnú podobu práva vyjadreného v článku 24 ods. 1 Ústavy SR. Akákoľvek duševná činnosť jedinca, ktorej predmetom je samotné myslenie, je so slobodou myslenia v lineárnej väzbe. Práve na tomto mieste možno s potrebnou rezervou vnímať prirodzenoprávnu povahu tohto ústavne garantovaného práva. Aj v prípade formálneho zakotvenia článku 24 Ústavy do inej časti Ústavy mimo oddielu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, vďaka podstate a zmyslu prirodzených práv by povahu ústavne priznávanej slobody bolo možné vyabstrahovať cieleným výkladom.

Z tesného prepojenia týchto slobôd tak možno vyvodit' záver, že dôsledkom nedostatočného zabezpečenia práv druhej generácie je na konci dňa priame ohrozenie práv so statusom prvej generácie (CIBULKA a kol. 2014, s. 134).

Ústavodarca, na rozdiel od iných práv systematicky zaradených pod piaty oddiel Ústavy, slobodu umenia nepodriaduje režimu článku 51, podľa ktorého:

„(1) *Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.*

(2) *Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.*“

Článok 43 Ústavy, pri jeho oklieštenej interpretácii, neopravňuje zákonodarcu vykonávať akékoľvek zákonné obmedzenia práv z neho vyplývajúcich (DRGONEC, 1999, s. 241), čo vytvára

priestor pre ponímanie ním garantovanej slobody ako slobody absolútnej povahy. Zmyslom jej zaradenia ku právam druhej generácie nie je z toho vyplývajúci odkaz na širšiu angažovanosť orgánov verejnej moci, ale snaha o posilnenie pozitívneho záväzku štátu, ktorému má záležať na rozvoji kultúry a má neustále podporovať umenie ako výsledok tvorivej duševnej činnosti jednotlivca, ktorá v súhrne tvorí celkový dojem úrovne vyspelosti kultúry a vzdelania spoločnosti.

„Článkom 43 ods. 1 sa každému priznáva sloboda tvoriť, hľadať a vytvárať vedecké a umelecké diela a úspešným tvorcom sa zaručuje ochrana výsledkov ich tvorivej duševnej činnosti.“ (DRGONEC 1999, s. 241). Kľúčovou súčasťou práva vyplývajúceho z tohto ustanovenia je aj možnosť využiť plody tvorivej duševnej činnosti iného subjektu pre svoj vlastný prospech, teda nielen priznanie zákonných oprávnení autorom, práce ktorých sú výsledkami tvorivej duševnej činnosti. Aktívna ochrana podľa čl. 43 ods. 1 je priznávaná všetkým tvorcom ako osobitnej kategórii osôb chránených súkromnoprávnymi aj verejnoprávnymi predpismi. Subjektom práva na prístup k výsledkom tvorivej duševnej činnosti teda bude každý.

Medzi dvoma vetami článku 43 ods. 1 Ústavy existuje príčinná súvislosť, ktorá v súlade s podmienkou konzistentnej interpretácie a uplatňovania všetkých ustanovení Ústavy za predpokladu existencie príčinnej súvislosti medzi nimi určuje rozsah ústavne priznávanej slobody vedeckého bádania aj umenia. Prvá časť vety predmetného článku teda nezaručuje doslovným výkladom limitovanú slobodu. Jej účelom je zabezpečiť a chrániť slobodu vedeckého bádania ako výsledok tvorivej duševnej činnosti v akejkoľvek forme či podobe tvorivosti. Úmyslom ústavodarcu v žiadnom prípade nebolo opomenúť ochranu tvorivosti technického charakteru. Pravdepodobnosť dosiahnutia výsledku pritom nie je predpokladom uplatnenia slobody umenia. Inými slovami, ochrana ústavne chránenej tvorivej činnosti technickej povahy nie je podmienená dosiahnutím finálneho výsledku práce či výskumu, teda objavením vynálezu či zostrojením umeleckého diela.

1.1 Sloboda vedeckého bádania a umenia vs. sloboda prejavu

Sloboda vedeckého bádania, sloboda umenia či základné práva na výsledky tvorivej duševnej činnosti sa v zásade môžu dostať do konfliktu s akýmkoľvek iným základným právom alebo slobodou, ktoré sú zakotvené v Ústave. Toto ústavné právo sa najčastejšie stretáva so základným právom na slobodu prejavu, výsledkom čoho je vždy spor o určenie hraníc novej aplikácie oboch práv.

Sloboda prejavu, ktorú Ústava garantuje explicitným vyjadrením v jej článku 26, odsek 1, podľa ktorého „Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené,“ ako voľnosť vyjadrovať či prezentovať vlastné názory je politickým právom spadajúcim do prvej generácie ľudských práv. Ide o základné právo, ktoré sa tak ako každé iné teda prirodzene dostáva do konfliktu s iným ústavne garantovaným základným právom či slobodou. Podstata konfliktu spočíva v praktickom uplatnení

tohto práva, kde môže dôjsť k už spomínanému stretu najčastejšie práve so slobodou vedeckého bádania a umenia ako ďalšími kľúčovými ústavnými právami. Negatívny dopad tohto konfliktu spočíva v hrozbe až absolútneho zmarenia presadenia si jedného či druhého oprávnenia. Východiskom pre riešenie tejto nežiaducej situácie je obmedzenie oboch základných práv v ich najširšom rozhraní, čím sa nastolí spravodlivá rovnováha medzi rovnako ochraňovanými hodnotami oboch základných práv.

Pre nastolenie spravodlivej rovnováhy ako výsledku obmedzenia dvoch či viacerých základných ľudských práv je dôležité nájsť odlišujúce znaky, na základe ktorých vieme jednoznačne zadefinovať priznávané právo či slobodu, pri ktorom došlo k stretu s iným nemenej významným oprávnením, t. j. vedieť ich odlíšiť tak, aby nedochádzalo k ich zameniteľnosti či splynutiu. Sloboda prejavu sa najčastejšie prekrýva práve s článkom 43 ods. 1 Ústavy.

Rozlíšenie medzi slobodou prejavu na jednej strane a slobodou vedeckého bádania a umenia na druhej strane má okrem vytvorenia mechanizmu základných práv a slobôd primárne praktický zmysel, nakoľko predpoklady ústavnej ochrany jednotlivých základných práv a slobôd sa líšia (DRGONEC 2019, s. 609-698).

Osobitný druh slobody prejavu, ktorý súvisí s tvorbou umenia, je práve umelecká sloboda. Sloboda prejavu by sa mala vzťahovať na všetky formy umeleckej činnosti ktoré spočívajú v tvorivom prejave, kreatívnej činnosti. Práve vďaka nej môžu umelci slobodne tvoriť, prezentovať svoje pocity, názory či myšlienky bez obáv z cenzúry alebo prípadných zásahov vlády. Umenie vie byť často aj kontroverzným činiteľom na vyvolanie rôznorodých diskusií v spoločnosti.

Hoci sloboda prejavu a sloboda umenia majú mnoho spoločných princípov, môže dôjsť ku konfliktom alebo otázkam ohľadom obsahu umenia, ktorý sa považuje za kontroverzný, urážlivý alebo provokatívny. V niektorých prípadoch sa umelci môžu ocitnúť v konflikte so spoločnosťou alebo vládou kvôli obsahu ich umeleckých diel. Tieto situácie často vyžadujú vyvážený prístup, ktorý rešpektuje slobodu umenia, ale tiež zohľadňuje etické a právne normy, ako aj hodnoty a záujmy spoločnosti.

2 Plagiátorstvo a sloboda vedeckého bádania

Pojem "sloboda vedeckého bádania" obsahuje dve zložky: po prvé, vzťahuje sa na vedecké bádanie, ktoré by nemalo byť právne obmedzované; po druhé, vzťahuje sa na vedecké bádanie, ktoré si vyžaduje právne obmedzenia alebo usmernenie. Predmet výskumu slúži ako kategorizačné kritérium na určenie, či ide o vedecký výskum prvej alebo druhej kategórie.

Pre zistenie rozsahu a povahy slobôd ustanovených v článku 43 ods. 1 Ústavy je potrebné rozlišovať medzi výskumom na ľuďoch a výskumom na všetkých ostatných predmetoch. Pri výskume na ľuďoch sa musia náležite dodržiavať právne predpisy a prísne etické usmernenia, aby

sa zaručilo bezpečné a spravodlivé zaobchádzanie s nimi. Je potrebné zvážiť slobodu vedeckého skúmania zahŕňajúceho ľudské bytosti s ich základnými právami na súkromie, dôstojnosť a ochranu pred neľudským alebo krutým zaobchádzaním.

Regulácia základného oprávnenia vyplývajúceho z článku 43 Ústavy SR spočíva okrem etických či bezpečnostných obmedzení aj v regulácii právnej. Právne obmedzenia, ako sú patenty, autorské práva a licencie, môžu ovplyvniť, ako sa výsledky vedeckého výskumu môžu používať a šíriť. Sloboda vedeckého bádania má teda, rovnako ako každé základné právo garantované Ústavou svoje hranice, ktoré nepredstavuje iba spravodlivé vyvažovanie hodnôt chránených rôznymi základnými právami v prípade vzniku konfliktu. Jedným z takýchto limitov je práve dodržiavanie zákonných požiadaviek pre etický výskum.

Sloboda vedeckého bádania nevyhnutne zahŕňa aj slobodu vyjadrovať a publikovať výsledky svojich výskumov. Práve v tomto „výslednom produkte“ výskumníkov často dochádza k nelegálnym zásahom vo forme neoprávneného kopírovania alebo rozširovania výsledkov tvorivej duševnej činnosti, ktorých ochranu ústavodarca vyslovil druhou vetou článku 43 Ústavy, či takým zásahom do autorského práva, ktorý spočíva v preberaní alebo kopírovaní diela iného autora a predstieraní, že je to vlastné dielo, čo možno nazvať plagiátorstvom.

Plagiátorstvo, ako dlhodobý fenomén, pri ktorom sa stále častejšie stretávame s prívlastkom „celospoločenský“, nie je len nechceným javom vyskytujúcim sa na akademickej pôde. Plagiátorstvo sa môže vyskytovať v rôznych oblastiach, vrátane literatúry, vedy, umenia, akademického písania a ďalších kreatívnych činností. Vymoženosti modernej doby stále viac a viac otvárajú cestu neetickému podvádzaniu, čoho hádam najsmutnejším dôkazom sú aj verejné kauzy politických predstaviteľov nedávneho verejného života.

Napriek existencii viacerých teoretických definícií plagiátorskej činnosti (podľa Szattlera možno plagiátorstvo definovať aj ako „*použitie originálnych myšlienok a tvorivých vyjadrení inej osoby s úmyslom prezentovať ich ako vlastné myšlienky a vyjadrenia,*“, SZATTLER 2007), v našom právnom poriadku stále chýba legálna definícia pojmu „plagiát“. Všeobecnú definíciu plagiátorstva možno vyvodiť s pomocou analogického výkladu z ustanovení zákona č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Autorský zákon“), podľa ktorých za plagiát možno považovať kópiu originálu vydávanú ako originál.

Podľa Vojčíkovho rozlišovania typov plagiátorstva podľa druhu prisvojeného nehmotného statku, výskumy a publikácie, ktoré sú výsledkom vedeckého skúmania bude možno s najväčšou pravdepodobnosťou zaradiť k predmetom duševného vlastníctva podliehajúcim ochrane osobitnými predpismi, ako je napríklad už spomínaný Autorský alebo aj Patentový zákon (pozri bližšie VOJČÍK 2014). K plagiátorstvu ale môže dôjsť aj napríklad prisvojením si už prvotného pôvodcovstva k riešeniam (rôzne spôsoby uzdravovania ľudí, zvierat, spočívajúce napr. v terapii),

ktoré sú vylúčené z ochrany práv priemyselného vlastníctva.

Autorský zákon v § 5, podľa ktorého sa „za predmet autorského práva sa nepovažuje

a) myšlienka, spôsob, systém, metóda, koncept, princíp, objav alebo informácia, ktorá bola vyjadrená, opísaná, vysvetlená, znázornená alebo zahrnutá do diela,

b) text právneho predpisu, úradné rozhodnutie alebo súdne rozhodnutie, technická norma, ako aj spolu s nimi vytvorená prípravná dokumentácia a ich preklad, bez ohľadu na to, či spĺňajú podmienky podľa § 3 ods. 1,

c) územnoplánovacia dokumentácia, bez ohľadu na to, či spĺňa podmienky podľa § 3 ods. 1,

d) štátny symbol, symbol obce, symbol samosprávneho kraja; to neplatí, ak ide o dielo, ktoré je podkladom na vytvorenie symbolu,

e) prejav prednesený pri prerokúvaní vecí verejných, bez ohľadu na to, či spĺňa podmienky podľa § 3 ods. 1,

f) denná správa; dennou správou je informácia o udalosti alebo skutočnosti, pričom za dennú správu sa nepovažuje dielo, ktoré o dennej správe informuje alebo v ktorom je denná správa zahrnutá,

g) dielo tradičnej ľudovej kultúry,

h) výsledok výkonu činnosti znalca, tlmočníka alebo prekladateľa podľa osobitného predpisu,“ vyčerpáva negatívny výpočet predmetov vylúčených z autorskoprávnej ochrany, diela nechránené Autorským zákonom. Pomyselné „mantinely“ ochrany garantovanej právnym poriadkom sú veľmi krehké a nejednoznačné.

2.1 Právo na súdnu a inú právnu ochranu v kontexte ochrany autorských práv, zákonná ochrana autorských práv

Ústavou zaručené právo na súdnu a inú právnu ochranu ako individuálne a univerzálne právo je zároveň procesným právom so základným účelom ochrany hmotných práv a slobôd (CIBULKA 2014, s. 140-141). Autorské práva môžu byť, rovnako ako všetky ostatné predmetom nežiaducich zásahov, pričom je pre ne v praxi typické omnoho častejšie porušovanie vo forme týchto neoprávnených zásahov než do práv v bežnej spoločnosti viac skloňovaných, napríklad vlastníckych.

Prostriedkom pre dosiahnutie spravodlivosti v prípade zásahu do práv autora je aj v Ústave, v článku 46 ods. 1 uvedené právo „domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“ Toto právo, ako právo na prístup k súdu či inému orgánu verejnej moci nie je absolútne. Ústavodarca túto skutočnosť reflektuje v článku 51 Ústavy, ktorý explicitne vyjadruje konkrétne práva (právo na priaznivé životné prostredie či právo na štrajk), ktorých je možno sa domáhať len v

mediách zákona. Článok 43 Ústavy však v tomto ustanovení Ústavy absentuje. Vynára sa tak otázka ohľadom jeho priamej aplikácie aj na práva konkrétne vyplývajúce z článku 43 pre jednotlivcov. Samotné ustanovenie článku 43 Ústavy garantuje výsledkom tvorivej duševnej činnosti ochranu. Druhá veta odseku 1 článku 43 obsahuje odkaz na zákonnú úpravu, z čoho možno za istých predpokladov vyvodit' stanovisko, že takáto ochrana na ústavnoprávnej úrovni je priamo úmerná úrovni právnej ochrany priznávanej „obyčajným“ zákonom. Ochrana je teda garantovaná na základe zákona a v jeho medziach (LAZÍKOVÁ 2012, s. 81). V prípade intenzívneho zásahu do autorských práv sa však si autor môže nárokovať dosiahnutie spravodlivosti priamo na podklade Ústavy. Vzhľadom na túto vôľu ústavodarcu, štát je povinný prijímať hmotnoprávne aj procesnoprávne právne predpisy pre zabezpečenie samotnej realizácie práva na slobodu vedeckého bádania, umenia a práv na výsledky tvorivej duševnej činnosti.

Nosnými právnymi predpismi s výpočtom konkrétnych právnych prostriedkov pri porušení autorských práv na vnútroštátnej úrovni sú okrem Autorského zákona, ktorý v § 60 až § 62 Autorský zákon uvádza kto neoprávnene narúša práva autora svojim nežiaducim zásahom, aj Občiansky zákonník, Obchodný zákonník či Trestný zákon ako prostriedok ultima ratio.

Záver

Plagiátorstvo a sloboda vedeckého bádania sú dva aspekty, ktoré môžu v niektorých prípadoch viesť ku konfliktu, nakoľko sa týkajú etických normatívov a integrity vedeckého procesu. Sloboda vedeckého bádania by v žiadnom prípade nemala slúžiť ako forma „ospravedlnenia“ pre plagiátorskú činnosť. Sloboda vedeckého bádania zdôrazňuje dôležitosť nezávislého a originálneho výskumu a vyjadrenia myšlienok. Rôzni výskumníci či vedci sú povinní dodržiavať etické normy v rámci vedeckého procesu a uvádzať zdroje a citovať príslušné práce, ktoré inšpirovali ich vlastný výskum. Uvedenému dáva potrebnú dôležitosť a vážnosť práve zaradenie práv priznávaných článkom 43 Ústavy do jej piateho oddielu, medzi hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Analýzou legislatívneho zámeru ústavodarcu vieme vyvodit' záver, že jeho účelom bolo zdôrazniť pozitívny záväzok štátu pri ochrane predmetných slobôd, nie splnomocňovať na „širšiu mieru slobody“ jej legálneho obmedzovania.

Nájsť hranice medzi pôvodným výskumom ako výsledkom slobodného vedeckého bádania a „krádeže“ duševného, intelektuálneho vlastníctva je často pomerne náročná úloha, ktorá si vyžaduje dôsledné skúmanie a porovnávanie materiálov, v súčasnosti aj a najmä za pomoci prepracovaných technologických systémov slúžiacich na odhaľovanie plagiátorstva. S neustálym pokrokom techniky na jednej strane a vynaliezavosťou ľudskej mysle na strane druhej však ostáva nezodpovedanou otázkou dokedy bude táto forma postačovať v úspešnom boji za dodržiavanie etických noriem.

Zoznam bibliografických odkazov

- CIBULKA, E. a kol. 2014. *Ústavné právo: ústavný systém Slovenskej republiky*. Bratislava: Právnická fakulta UK. 407 s. ISBN 978-80-7160-366-5.
- DRGONEC, J. 1999. *Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky, zväzok 2*. Bratislava: MANZ, 1999. 241 s. ISBN 80-85719-23-1.
- DRGONEC, J. 2019, *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck. 1792 s. ISBN 978-80-89603-74-9.
- LAZÍKOVÁ, J. 2012. *Základy práva duševného vlastníctva*. Bratislava: IURA EDITION. 302 s. ISBN 978-80-8078-476-8.
- SVÁK, J. – CIBULKA, E. 2006. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. b. m. Poradca podnikateľa-Bratislavská vysoká škola. 648 s. ISBN 80-88931-46-0.
- SZATTLER, E. Právne a morálne aspekty plagiátorstva. In: *Duševné vlastníctvo*. Roč. XI, č. 1, roč. 2007.
- VOJČÍK, P. a kol. *Právo duševného vlastníctva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014. 402 s. ISBN 978-80-7380-373-5.

Judikatúra

PL ÚS II. 8/96 Nález Ústavného súdu SR zo dňa 9. septembra 1997

Právne predpisy a medzinárodné pramene práva

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
Zákon č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov
Charta základných práv Európskej únie (2007/C 303/01). [online]. [cit. 2. februára 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=CS>.

Kontaktná adresa

Mgr. Simona Karafová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta
Kováčska 26, Košice, 040 01
Slovenská republika
simona.karafova@student.upjs.sk

NEŠTANDARDNÉ INŠTITÚTY V NEŠTANDARDNEJ DOBE – NÚDZOVÝ STAV, VÝNIMOČNÝ STAV, MIMORIADNA SITUÁCIA

NON-STANDARD INSTITUTIONS IN NON-STANDARD TIMES - STATE OF EMERGENCY, STATE OF EXCEPTION, EMERGENCY SITUATION

Patrik Mário ČERŇANSKÝ

Abstract

The paper focuses on the comparison and analysis of the most significant characteristics and differences of the studied institutes of the state of emergency, state of exception and emergency situation, the declaration of which in the period of threat to the state and its components is envisaged by the legal order of the Slovak Republic. The author focuses in the paper on the appropriateness of application of individual institutes and related measures in specific crisis situations, also in the context of the activities of public administration bodies.

Key words: *state of emergency, crisis situation, civil protection of the population, security council*

Úvod

Jedným zo základných legitímnych očakávaní zo strany obyvateľov voči verejnej moci je to, že štát dokáže vytvoriť podmienky pre fungovanie nerušeného každodenného fungovania spoločnosti a to tak z hľadiska výkonu činnosti a poskytovania služieb orgánmi štátnej správy a samosprávy, ale najmä udržiavaním bezpečnosti v krajine. V čase kedy štát a jeho zložky nie sú ohrozené prírodnými či ľudskými činiteľmi by nemalo byť pre orgány štátu zachovanie bezpečnosti väčšou výzvou. Takéto obdobie relatívneho pokoja budeme pre účely príspevku označovať „štandardnou dobou“. Úlohou racionálneho zákonodarcu je však predvídať výskyt takých situácií v štáte, kedy môže dôjsť k ohrozeniu života a zdravia obyvateľov či k vzniku hospodárskych škôd na majetku fyzických osôb, právnických osôb alebo štátu.

Odhliadnuc od v dnešnej dobe reálnej hrozby vzniku vojnového konfliktu a pôsobenia jeho priamych či nepriamych dôsledkov na územie Slovenskej republiky, právny poriadok predvída aj možnú existenciu vplyvu vyššie spomenutých negatívnych prírodných a ľudských faktorov. V tejto súvislosti aktuálne platná právna úprava predpokladá osobitné režimy, počas vyhlásenia ktorých bude štátnym orgánom poskytnutá právomoc bezodkladne prijímať účinné opatrenia. Možnosť prijímania takýchto opatrení je v našich podmienkach upravená na ústavnej a podústavnej úrovni

a to tak, že boli v právnom poriadku Slovenskej republiky zakotvené inštitúty mimoriadnej situácie, núdzového stavu a výnimočného stavu. Práve obdobie vyhlásenia týchto stavov budeme pre účely tohto príspevku a v súlade s jeho názvom označovať ako „*neštandardná doba*“. Poukázanie na základné odlišnosti medzi uvedenými režimami a na prípustnosť rozsahu ich aplikácie zo strany štátnych orgánov považujeme za základný cieľ príspevku.

1 Východiská porovnávaných inštitútov

Ako už bolo v úvode naznačené, tak všetky porovnávané inštitúty boli do právneho poriadku Slovenskej republiky začlenené za účelom uľahčenia štátnym orgánom prijímať opatrenia na zmiernenie a odstránenie negatívnych dôsledkov krízových situácií. Kľúčovým faktorom pre vyhlásenie núdzového stavu, výnimočného stavu alebo mimoriadnej situácie je existencia krízovej situácie, ktorej čiastočnú definíciu nachádzame v ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „*ústavný zákon o bezpečnosti štátu*“) a v zákone č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „*zákon o krízovom riadení*“).

Na základe porovnania predmetných právnych úprav možno konštatovať existenciu čiastočnej duality vymedzenia legálneho pojmu krízovej situácie. V súlade s ustanovením čl. 1 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu je krízovou situáciou „*obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav.*“.

Zákonná úprava ustanovenia § 2 písm. a) zákona o krízovom riadení definuje krízovú situáciu mimo času vojny a vojnového stavu ako „*obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v ústavnom zákone alebo osobitnom zákone na jej riešenie vyhlásiť výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadnu situáciu.*“.

Pri bližšej analýze ponúknutých definícií zistíme, že spoločným prvkom oboch definícií je vymedzenie krízovej situácie ako časového rámca - „*obdobia*“, s ktorým právne predpisy spájajú existenciu 1. hrozby alebo 2. narušenie bezpečnosti štátu. Zároveň s touto hrozbou/narušením je nerozlučne spojená možnosť ústavných orgánov vyhlásiť konkrétny „*mimoriadny režim*“ fungovania štátu alebo jeho časti. Ďalším spoločným znakom sú už konkrétne inštitúty výnimočného stavu a núdzového stavu, ktorých vyhlásenie predpokladá ako ústavná, tak aj zákonná právna úprava.

Zákon o krízovom riadení ale výslovne negatívne vymedzuje a vylučuje zo svojej

pôsobnosti úpravu krízového riadenia pre čas vojny a vojnového stavu. Naopak tento zákon rozširuje svoju pôsobnosť aj pre obdobie mimoriadnej situácie. Jej bližšie vymedzenie je však nutné hľadať už v inom právnom predpise a to konkrétne v ustanovení § 3 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva.

Nerozlučným spoločným definičným znakom v ústavnej aj zákonnej právnej úprave krízovej situácie je stanovenie povinnosti naplnenia podmienok pre vyhlásenie toho daného stavu či mimoriadnej situácie. Uvedená podmienenosť znamená, že k vyhláseniu konkrétneho porovnávaného inštitútu a začiatku fungovania osobitného režimu na danom území môže dôjsť až po tom, čo nastanú právnym poriadkom predpokladané skutočnosti, ktoré zasahujú do bezpečnosti štátu alebo jeho časti.

V súvislosti s touto podmienenosťou a z hľadiska vyššie naznačenej čiastočnej duality predmetných definícií krízovej situácie je potrebné poukázať aj na prvok „*alternatívnej subsidiarity*“ v zákone o krízovom riadení. Ustanovenie § 2 písm. a) tohto zákona výslovne primárne odkazuje pri vyhlásení núdzového stavu, výnimočného stavu alebo mimoriadnej situácie na ústavný zákon (ústavný zákon o bezpečnosti štátu) a až následne na osobitný zákon.

2 Vymedzenie inštitútov

2.1 Núdzový stav

Po úvodnom zadefinovaní krízovej situácie, ktorej existencia je nerozlučne spojená so všetkými porovnávanými inštitútmi, si už bližšie konkretizujeme hlavné spoločné a rozdielne znaky týchto inštitútov. Vymedzenie núdzového stavu nachádzame v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu a to v jeho čl. 5. Nejedná sa však o striktnú taxatívnu a vyčerpávajúcu „poučku“, ale o vymedzenie príčin, dôsledkov a opatrení, ktoré opatrenia sú prijímané vládou Slovenskej republiky (ďalej aj len „vláda SR“) a to za účelom odstránenia krízovej situácie a jej negatívnych dôsledkov. Zároveň je však potrebné poukázať na to, že v prípade núdzového stavu je práve vláda SR tým subjektom, ktorý v konečnom dôsledku rozhoduje o tom či núdzový stav vyhlásený bude a zároveň za takéto vyhlásenie aj nesie zodpovednosť.

Podľa ustanovenia čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu môže vláda SR vyhlásiť núdzový stav len: „*za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky.*“.

2.1.1 Právne skutočnosti spojené s vyhlásením núdzového stavu a jeho rozsah

Právne skutočnosti viažuce sa k možnosti vyhlásenia núdzového stavu sú tak v súlade so znením ústavného zákona vymedzené alternatívne. Týmto právnymi skutočnosťami sú

- Ohrozenie života a zdravia osôb, ktoré ohrozenie môže byť aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie,
- Ohrozenie životného prostredia,
- Ohrozenie značných majetkových škôd;

Príčinou vzniku týchto ohrození môže byť v ústavnom zákone explicitne vymedzená živelná pohroma, katastrofa, priemyselná, dopravná alebo iná prevádzková havária. Vychádzajúc z novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu účinnej od 11.4.2006 je jednou z ústavodarcom predpokladaných príčin ohrozenia života a zdravia osôb aj vznik pandémie. V súvislosti s touto novelizáciou (ústavný zákon č. 181/2006 Z. z., pozn. autora) je preto možné vyzdvihnúť to, že v čase začiatku pandémie Covid-19 bola slovenská právna úprava pripravená na vyhlásenie núdzového stavu aj v dôsledku pandémie a nebolo tak znova potrebné pristúpiť k ústavnej zmene v krátkom časovom období.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu ďalej pojednáva aj o časovom a územnom rozsahu núdzového stavu. Z formulácie pôvodného znenia ústavného zákona účinnej od 1.5.2002 bol vyčítateľný zámer ústavodarcu o dosiahnutie najväčšej miery minimalizácie územia, na ktorom mal byť núdzový stav vyhlásený, kedy posledná veta čl. 5 ods. 1 znela: „*núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území*“. Až na základe novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu účinnej od 29.12.2020 bolo za slová „*a bezprostredne ohrozenom území*“ doplnené nové znenie „*ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky*“.

Na základe vyššie spomínanej novelizácií došlo k výkladovo nezameniteľnému zakotveniu prípustnosti územného rozsahu núdzového stavu a to na celoštátnej úrovni.

Časový rámec núdzového stavu upravuje čl. 5 ods. 2 predmetného ústavného zákona. Z rozsahového hľadiska časového možno vyhlásiť núdzový stav najdlhšie na dobu 90 dní. Odchýlna úprava však platí pri núdzovom stave vyhlásenom v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, kedy je prípustné aj opakované predlžovanie núdzového stavu o 40 dní a to aj nad pôvodne stanovený maximálny 90 - dňový rámec. Každé takéto predĺženie ale podlieha schváleniu Národnej rady Slovenskej republiky (Čerňanský, 10.10.2023).

2.1.2 Opatrenia vlády SR

Samotný dosah inštitútu núdzového stavu na obyvateľstvo však spočíva v konkrétnych opatreniach, ktorých nariadením môže dôjsť (a z účelu inštitútu aj dochádza) k zásahom do základných práv a slobôd. Týmto opatreniami zverenými do právomoci vlády SR sú v súlade s čl. 5

ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu:

- a) obmedziť nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia núteným pobytom v obydlí alebo evakuáciou na určené miesto,
- b) uložiť pracovnú povinnosť na zabezpečenie zásobovania, udržiavania pozemných komunikácií a železníc, vykonávania dopravy, prevádzkovania vodovodov a kanalizácií, výroby a rozvodu elektriny, plynu a tepla, výkonu zdravotnej starostlivosti, poskytovania sociálnych služieb, vykonávania opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, udržiavania verejného poriadku alebo na odstraňovanie vzniknutých škôd,
- c) obmedziť výkon vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam na rozmiestnenie vojakov, príslušníkov ozbrojených zborov, zdravotníckych zariadení, zásobovacích zariadení, záchranných služieb a uvoľňovacích a iných technických zariadení,
- d) obmedziť výkon vlastníckeho práva k hnutelným veciam zákazom vjazdu motorových vozidiel alebo obmedzením ich používania na súkromné účely a na podnikanie,
- e) obmedziť nedotknuteľnosť obydlia na ubytovanie evakuovaných osôb,
- f) obmedziť doručovanie poštových zásielok,
- g) obmedziť slobodu pohybu a pobytu,
- h) obmedziť alebo zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať alebo zhromažďovanie na verejnosti podmieniť povolením,
- i) obmedziť právo slobodne rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti,
- j) zabezpečiť vstup do vysielania rozhlasu a televízie spojený s výzvami a informáciami pre obyvateľstvo,
- k) zakázať uplatňovanie práva na štrajk,
- l) vykonať opatrenia na riešenie stavu ropnej núdze;

V tejto súvislosti je však potrebné upozorniť na tú skutočnosť, že v prípade ak sa jedná o vyhlásenie núdzového stavu v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, tak v tomto prípade môže vláda SR prijať len opatrenia podľa písm. a), b), e), g), h), j).

2.2 Výnimočný stav

Z hľadiska štruktúry ústavného zákona o bezpečnosti štátu je inštitút výnimočného stavu upravený „prioritnejšie“ oproti inštitútu núdzového stavu, ktorého úpravu nachádzame už o niečo skôr v čl. 4 ústavného zákona. Obsah oboch inštitútov a rozdiel účelu ich zakotvenia je však zreteľne čitateľný v ich úvode.

Výnimočný stav je obsahovo vymedzený v čl. 4 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, podľa ktorého: „*Výnimočný stav môže na návrh vlády vyhlásiť prezident len za podmienky, že*

došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k teroristickému útoku, k rozsiahlym pouličným nepokojom spojeným s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok alebo dôjde k inému hromadnému násilnému protiprávnemu konaniu, ktoré svojím rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok a bezpečnosť štátu, ak ho nemožno odvrátiť činnosťou orgánov verejnej moci a ak je znemožnené účinné použitie zákonných prostriedkov; výnimočný stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky.“.

Jeden z hlavných rozdielov medzi inštitútmi výnimočného a núdzového stavu spočíva v spôsobe ich vyhlásenia. Kým pri núdzovom stave má tak ako sme vyššie uviedli jeho vyhlásenie v plnej réžii vláda SR, tak výnimočný stav vyhlasuje prezident Slovenskej republiky (ďalej aj len „prezident SR“) a to len na základe návrhu vlády SR.

2.2.1 Právne skutočnosti spojené s vyhlásením výnimočného stavu

Z materiálneho hľadiska spočíva diferenciačný rozdiel medzi výnimočným a núdzovým stavom vo vymedzení právnych skutočností, ktoré musia byť naplnené, aby k samotnému vyhláseniu výnimočného stavu vôbec mohlo dôjsť. Týmito právnymi skutočnosťami sú:

- a) teroristický útok,
- b) rozsiahle pouličné nepokoje, spojeným s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok,
- c) iné hromadné násilné protiprávne konanie, ktoré svojím rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok a bezpečnosť štátu;

Z výpočtu právnych skutočností uvedených v čl. 4 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu preto vyplýva, že objektom chráneným ústavným rámcom pri výnimočnom stave sú život a zdravie obyvateľstva, majetok, verejný poriadok a bezpečnosť štátu. Zabezpečenie ochrany týchto hodnôt má vyhlásením výnimočného stavu dosiahnuť vláda SR a prezident SR v prípade, že konkrétnym právnymi skutočnosťami uvedeným v bodoch a), b), c) nemožno zabrániť a ich negatívne dôsledky nemožno potlačiť v rámci bežného výkonu činností štátnych bezpečnostných orgánov a účinným použitím zákonných prostriedkov.

Teroristický útok

Vymedzenie právnej skutočnosti teroristického útoku a s tým súvisiacich právnych následkov nachádzame v právnom poriadku Slovenskej republiky v úprave Trestného zákona. Ten v úvode § 419 upravuje skutkovú podstatu trestného činu teroristického útoku vymedzením účelu subjektu trestného činu nasledovne: „Kto v úmysle poškodiť ústavné zriadenie alebo

obranyschopnosť štátu, narušiť alebo zničiť základnú politickú, hospodársku alebo spoločenskú štruktúru štátu alebo medzinárodnej organizácie, závažným spôsobom zastrašiť obyvateľstvo alebo donútiť vládu štátu alebo iný orgán verejnej moci alebo medzinárodnej organizácie, aby niečo konala, opomenula alebo strpela...“.

Tento svoj účel plánuje subjekt trestného činu dosiahnuť hrozbou alebo spáchaním útoku ohrozujúceho život, zdravie človeka alebo jeho osobnú slobodu, zničením alebo poškodením verejných zariadení, komunikačno-informačných zariadení a iných strategických logistických sietí, zmocnením sa dopravného a obdobného prostriedku a ohrozením osôb nachádzajúcich sa v takomto prostriedku, použitím a inou manipuláciou s nebezpečnými látkami, či vydaním osôb, zdravia a majetku do nebezpečenstva smrti alebo iného ohrozenia (bližšie § 419 Trestného zákona).

Rozsiahle pouličné nepokoje

V rámci tejto právnej skutočnosti zakladajúcej možnosť vyhlásenia výnimočného stavu je potrebné poukázať na alternatívnu spojitosť rozsiahlych pouličných nepokojov s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok. V oblasti právnej vedy sú ako možné príklady vedúce k vyhláseniu výnimočného stavu z dôvodu rozsiahlych pouličných nepokojov uvádzaná občianska vojna, ktorej základným znakom „je však to, že ide o ozbrojený konflikt. V tomto prípade medzi dvomi znepriatelenými skupinami občanov, z ktorých jedna (aj legitímnym spôsobom) mocensky ovláda orgány verejnej moci a druhá sa usiluje aj nelegitímnym spôsobom ju o túto moc pripraviť. Nebezpečenstvo takéhoto konfliktu je v súčasnom polarizovanom svete možné prakticky v každej krajine.“. Ďalším teoretikom uvádzaným, avšak reálne predstavitelným príkladom pre aplikáciu tejto právnej skutočnosti je drancovanie obchodov a skladov ako sprievodného javu politických či iných demonštrácií smerujúcich proti orgánom verejnej moci (Svák, 2023).

Iné hromadné násilné protiprávne konanie

Posledná zákonom predpokladaná právna skutočnosť, ktorú ústavný zákon o bezpečnosti štátu vymedzuje ako iné hromadné násilné protiprávne konanie je spojená s podstatným rozsahovým a následkovým ohrozením alebo narušením verejného poriadku a bezpečnosti štátu. „Teda ústavný zákon o bezpečnosti štátu považuje za tri základné definičné znaky konania napĺňajúceho túto právnu skutočnosť protiprávnosť, násilnosť a invazívnosť. Vzhľadom na to, že sú bezprostredne spojené s ohrozením, resp. porušením verejného poriadku alebo bezpečnosti štátu, môže ísť v tomto prípade o naplnenie znakov definujúcich v súčasnosti jav, ktorý sa označuje ako tzv. hybridná vojna. Je zameraná proti bezpečnosti štátu a môže mať prejavy narušenia verejného

poriadku, pričom formy a prostriedky narušenia verejného poriadku môžu predstavovať priamo kriminálne aktivity..., ekonomické formy nátlaku..., ale aj diplomatické aktivity.“ (Svák 2023).

2.2.2 Rozsah výnimočného stavu a prípustné opatrenia

Z hľadiska územného rozsahu je rovnako tak ako v prípade núdzového stavu potrebné aplikovať princíp proporcionality. S prihliadnutím na uvedený princíp je nutné pri vyhlásení výnimočného stavu pristúpiť k jeho vyhláseniu len na postihnutom alebo bezprostredne ohrozenom území. Týmto územím však v súlade s poslednou schválenou vyššie spomínanou novelizáciou ústavného zákona o bezpečnosti štátu môže byť aj celé územie Slovenskej republiky.

Z rozsahového hľadiska časového možno v súlade so znením ustanovenia čl. 4 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhlásiť výnimočný stav na nevyhnutný čas, najdlhšie na 60 dní. Ak vzniknú nové okolnosti bezprostredne súvisiace s dôvodmi, pre ktoré bol výnimočný stav vyhlásený, možno výnimočný stav predĺžiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najviac o ďalších 30 dní.

Rozdielom oproti inštitútu núdzového stavu je pri výnimočnom stave existencia jeho negatívneho vymedzenia v čl. 4 ods. 3, podľa ktorého nemožno výnimočný stav vyhlásiť „*na potlačenie štrajku, o ktorom rozhodol príslušný odborový orgán, alebo výluky, o ktorej rozhodol zamestnávateľ v súlade s predpismi o kolektívnom vyjednávaní, ani na znemožnenie alebo na rozpustenie verejného zhromaždenia občanov v súlade s predpismi upravujúcimi právo na zhromažďovanie, ak na ňom alebo v súvislosti s ním nedôjde ku konaniu,*“, ktoré predstavuje právne skutočnosti vymedzené v časti 2.2.1.

V súvislosti s opatreniami prijímanými vládou SR v čase vyhláseného výnimočného stavu je možné konštatovať, že výpočet týchto opatrení sa v drvivej väčšine prekrýva s výpočtom prípustných zásahov do základných práv a slobôd stanovovaných vládou SR v období vyhláseného núdzového stavu. Jediným rozdielom vo výpočte prípustných opatrení vlády SR pri inštitúte výnimočného stavu je absencia možnosti obmedzenia slobody pohybu a pobytu spôsobom zákazu vychádzania a teda k predmetnému obmedzeniu slobody pohybu a pobytu môže vláda SR pristúpiť aj bez prvku zákazu vychádzania. Posledným odlišným znakom týkajúcim sa opatrení vlády SR je to, že v čase vyhláseného núdzového stavu môže vykonávať aj opatrenia potrebné na riešenie stavu ropnej núdze.

2.3 Mimoriadna situácia

Pri vytvorení pomyselného rebríčka závažnosti konkrétnych neštandardných režimov, ktorými sú práve porovnávané inštitúty sa nachádza mimoriadna situácia na čestnom treťom mieste. Toto umiestnenie má svoje viaceré dôvody. Mimoriadna situácia je oproti inštitútom núdzového

stavu a výnimočného stavu upravená „len“ na úrovni zákona, pričom ostatné dva inštitúty upravuje ústavný zákon o bezpečnosti štátu. Pre doplnenie možno uviesť, že o mimoriadnej situácií sa v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu nenachádza žiadna zmienka.

Právna úprava mimoriadnej situácie sa nachádza v zákone č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva. Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 sa rozumie mimoriadna situácia ako obdobie *„ohrozenia alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok, ktorá je vyhlásená podľa tohto zákona; počas nej sa vykonávajú opatrenia na záchranu života, zdravia alebo majetku, na znižovanie rizík ohrozenia alebo činnosti nevyhnutné na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti.“*. V tejto súvislosti sa preto hneď naskytá ďalšia požiadavka vymedzenia pojmu mimoriadnej udalosti.

Mimoriadnou udalosťou je v súlade s účelom zákona o civilnej ochrane obyvateľstva a ustanovením § 3 ods. 2 *„živelná pohroma, havária, katastrofa, ohrozenie verejného zdravia II. stupňa, smogová situácia, hromadný prílev cudzincov na územie Slovenskej republiky alebo teroristický útok“*.

Zákon ďalej pomerne detailne vymedzuje aj konkrétne druhy mimoriadnych udalostí:

„Živelná pohroma je mimoriadna udalosť, pri ktorej dôjde k nežiaducemu uvoľneniu kumulovaných energií alebo hmôt v dôsledku nepriaznivého pôsobenia prírodných síl, pri ktorej môžu pôsobiť nebezpečné látky alebo pôsobia ničivé faktory, ktoré majú negatívny vplyv na život, zdravie alebo na majetok,

Havária je mimoriadna udalosť, ktorá spôsobí odchýlku od ustáleného prevádzkového stavu, v dôsledku čoho dôjde k úniku nebezpečných látok alebo k pôsobeniu iných ničivých faktorov, ktoré majú vplyv na život, zdravie alebo na majetok,

Katastrofa je mimoriadna udalosť, pri ktorej dôjde k narastaniu ničivých faktorov a ich následnej kumulácii v dôsledku živelnej pohromy a havárie.“

Definíciu ohrozenia verejného zdravia II. stupňa nájdeme v § 48 ods. 2 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého: *„Ohrozenie verejného zdravia II. stupňa nastáva, ak je potrebné prijať opatrenia podľa osobitného predpisu pri*

a) výskyte prenosného ochorenia, podozrení na prenosné ochorenie alebo podozrení na úmrtie na prenosné ochorenie nad predpokladanú úroveň,

b) uvoľnení chemických látok ohrozujúcich život, zdravie, životné prostredie a majetok alebo

c) úniku mikroorganizmov alebo toxínov z uzavretých priestorov.“

Vymedzenie smogovej situácie obsahuje ustanovenie § 12 ods. 2 zákona č. 146/2023 Z. z. o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov: *„Smogová situácia je mimoriadnym zhoršením kvality ovzdušia a nastáva, keď úroveň znečistenia ovzdušia pre vybranú znečisťujúcu*

látku prekročí hodnotu informačného prahu podľa § 3 ods. 14 za ustanovených podmienok. Prekročenie výstražného prahu pre vybranú znečisťujúcu látku podľa § 3 ods. 15 sa považuje za závažnú smogovú situáciu.“.

Na základe všetkých vyššie uvedených druhov mimoriadnych udalostí možno konštatovať, že zákonodarca predpokladá jej aplikáciu pre najrôznejšie situácie spojené s prírodným či priemyselným činiteľom. Práve toto široké spektrum mimoriadnych udalostí znamená, že v praxi štát a jeho príslušné orgány najčastejšie pristupujú k vyhlasovaniu mimoriadnej situácie a to ako na lokálnej, tak i celonárodnej úrovni.

Z praktických celoštátnych skúseností je možno najznámejším príkladom vyhlásenia mimoriadnej situácie jej vyhlásenie v súvislosti s pandémiou Covid-19. K jej vyhláseniu došlo už v počiatočných fázach pandémie a to dňa 11.3.2020, avšak odvolaná bola až po vyše tri a pol roku trvania v septembri 2023 (IOM 2023). V spojitosti s uvedeným je zaujímavé poukázanie na ustanovenie § 3b ods. 4 zákona o civilnej ochrane obyvateľstva, podľa ktorého *„Ak bol vyhlásený núdzový stav alebo výnimočný stav, mimoriadna situácia sa z tých istých dôvodov a na tom istom území nevyhlasuje.“.* V danom prípade teda nedošlo k rozporu so zákonom, keďže mimoriadna situácia bola vyhlásená skôr ako došlo k vyhláseniu núdzového stavu, ale zaujímavým aspektom je práve mimoriadne dlhá doba trvania mimoriadnej situácie vyhlásenej z dôvodu pandémie.

Ďalším známym príkladom vyhlásenia mimoriadnej situácie bolo jej vyhlásenie v dôsledku vojnového konfliktu na Ukrajine. Čo sa týka lokálnej úrovne vyhlasovania mimoriadnej situácie v regiónoch, tak k tomuto dochádza pomerne pravidelne najmä z dôvodov silných búrok a s tým spojených záplav či iných prírodných katastrof.

Rozsah mimoriadnej situácie upravuje už zmienený § 3b, ktorý stanovuje, že mimoriadnu situáciu je povinný odvolať príslušný orgán, ktorý mimoriadnu situáciu vyhlásil a to bezodkladne po vykonaní zákonom prípustných opatrení. Týmito opatreniami sú opatrenie záchranné, evakuačné, plnenie úloh núdzového zásobovania či nariaďovanie vykonávania niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie. Vyhlasovanie a odvolávanie mimoriadnej situácie prebieha prostredníctvom hromadných informačných prostriedkov.

Orgánmi príslušnými na vyhlásenie mimoriadnej situácie sú vláda SR, okresný úrad v sídle kraja, okresný úrad a obec. Vláda SR vyhlasuje mimoriadnu situáciu v tom prípade, kedy postihnuté alebo ohrozené územie presahuje územnú pôsobnosť kraja. Okresný úrad v sídle kraja vyhlasuje mimoriadnu situáciu v tom prípade ak postihnutým alebo ohrozeným územím je územie presahujúce pôsobnosť okresného úradu. Okresný úrad rozhoduje o vyhlásení mimoriadnej situácie na celom území okresu. Základnou výkonnou jednotkou pri vyhlasovaní mimoriadnej situácie je obec.

Záver

Všetky inštitúty porovnávané v tomto príspevku sú zákonom, respektíve ústavným zákonom predpokladané osobitné režimy pre riešenie krízových situácií. Hoci pre verejnosť je najznámejším z týchto porovnávaných inštitútov núdzový stav, ktorý máme a nepochybniteľne aj budeme mať späť s pandemiou Covid-19, tak v praxi je najviac využívaná mimoriadna situácia a to najmä na lokálnej úrovni. Naopak výnimočný stav nebol doposiaľ v podmienkach Slovenskej republiky vyhlásený, avšak zakotvenie tohto inštitútu má taktiež v ústavnoprávnych podmienkach nepochybniteľné postavenie. Na základe všetkého vyššie uvedeného možno konštatovať relatívnu legislatívnu pripravenosť Slovenska na krízové situácie. Pripravenosť štátu z hľadiska praktickej realizácie opatrení zameraných na potlačenie krízových situácií by už ale mohla byť otázkou na uváženie.

Zoznam bibliografických odkazov

DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s.

MIGRAČNÉ INFORMAČNÉ CENTRUM IOM. 6.10.2023. Dostupné online:

<<https://www.mic.iom.sk/sk/novinky/822-pozor-mimoriadna-situacia-vyhlasena-v-suvislosti-s-ochorenim-covid-19-moze-byt-coskoro-odvolana.html>>

OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, ISBN: 978-80-571-0381-3, 892 s.

SVÁK, J. 2023. Komentár k čl. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. In: OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2023, 528 s.

Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu

Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva

Zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon

Kontaktná adresa

JUDr. Patrik Mário Čerňanský

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta

Kováčska 26, Košice, 040 75

Slovenská republika

patrik.mario.cernansky@student.upjs.sk

KOMPARÁCIA VYBRANÝCH ASPEKTOV INFORMAČNÉHO PRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE, ČESKEJ REPUBLIKE A POĽSKU

COMPARISON OF SELECTED ASPECTS OF INFORMATION LAW IN THE SLOVAK REPUBLIC, CZECH REPUBLIC AND POLAND

Patrik FAJAK

Abstract

The right to information and free access to information are an integral part of every democratic and legal state. All states of the European Union are committed to respecting basic human rights and freedoms, which include the right to information and free access to information. At the national level, however, we find significant differences in the application of the right to information, especially by the citizens of the given states. The most striking differences can be identified mainly in the field of enforceability of the right to information, specifically in the field of deadlines that the public authorities in the country oblige to provide information within the time set by them. Significant differences can also be identified in the competences of state bodies in exercising the right to information, or in the information systems of individual countries that ensure access to mandatory published documents. The paper deals with a comparison of aspects of information law in the Slovak Republic, the Czech Republic and Poland and a subsequent proposal for solving the problems that can be identified in the area of free access to information in the Slovak Republic.

Key words: *Information law, Free access to information, Slovak Republic, Czech Republic, Poland*

Úvod

Právo na informácie je jedným zo základných ľudských práv, ktorému v podmienkach Slovenskej republiky, Českej republiky aj Poľska patrí ústavná ochrana. Súčasťou práva na informácie je bezpochyby slobodný prístup k informáciám, ktorý má svoje zakotvenie v právnom poriadku každého demokratického a právneho štátu. Napriek tomu, že krajiny Európskej únie ratifikovali dokumenty zaoberajúce sa ochranou práva na informácie na medzinárodnej aj európskej úrovni, vnútroštátna úprava sa častokrát líši. Výrazné rozdiely v úprave slobodného prístupu k informáciám vieme identifikovať aj v prípade Slovenskej republiky a Českej republiky, ktoré ešte pred 22 rokmi tvorili spoločný štát. Vyššie spomínané rozdiely však nesúvisia so štandardom ochrany informačného práva na území vybraných krajín, no výrazné rozdiely sú badateľné v

procesnej stránke jeho ochrany. Predmetom komparácie sú teda právne predpisy upravujúce právo na informácie v Slovenskej republike, Českej republike a Poľsku, ktoré je susednou krajinou Slovenskej republiky aj Českej republiky.

Na vnútroštátnej úrovni častokrát dochádza k rozdielom v právnej úprave slobodného prístupu k informáciám, ktoré vo vyššej alebo nižšej miere ovplyvňujú vymoženosť informačného práva v krajine. Dané rozdiely vyplývajú najmä z rozličnej právnej úpravy v osobitných zákonoch, keďže ústava a ústavné zákony častokrát upravujú informačné právo veľmi všeobecne. Rozdiely môžeme najčastejšie nájsť v oblasti lehôt, vymedzenia kompetencií jednotlivých orgánov v oblasti informačného práva, či v oblasti nejednoznačnej právnej úpravy.

Cieľom predloženého príspevku je porovnať vybrané aspekty informačného práva v Slovenskej republike, Českej republike a Poľsku a navrhnúť možnosti riešenia nedostatkov v oblasti informačného práva na území Slovenskej republiky po vzore Českej republiky a Poľska.

1 Stručný prehľad prameňov informačného práva na medzinárodnej, európskej a vnútroštátnej úrovni

Právo na informácie a s ním súvisiaci slobodný prístup k informáciám sú zakotvené v množstve medzinárodných dokumentov, dokumentov s pôsobnosťou na území Európy, Európskej únie alebo sú upravené na vnútroštátnej úrovni. Všeobecnú deklaráciu ľudských práv prijatú na pôde Organizácie spojených národov 10. decembra 1948 môžeme považovať za základ všetkých dokumentov zaoberajúcich sa ochranou základných ľudských práv a slobôd v medzinárodnom ale aj v európskom priestore. Všeobecná deklarácia ľudských práv v čl. 19 garantuje každému okrem slobody prejavu aj právo na prijímanie a rozširovanie informácií akýmikoľvek prostriedkami bez toho, aby sa prihliadalo na hranice (Organizácia spojených národov 1948). Základ, ktorý bol stanovený Všeobecnou deklaráciou ľudských práv sa v nasledujúcich rokoch premietol do formovania ďalších medzinárodných dokumentov, ktoré bližšie špecifikovali právo na informácie. O takmer 2 roky neskôr 4. novembra 1950 bol na pôde Rady Európy prijatý Európsky dohovor o ľudských právach, ktorý právo na informácie nie len priznával, ale aj obmedzoval. Konkrétne v čl. 10 ods. 2 tohto dohovoru nachádzame možnosti obmedzenia informačného práva, ktoré však musia súvisieť so zabezpečením národnej bezpečnosti a územnej celistvosti krajiny, prípadne v situáciách, kedy je potrebné ochrániť ľudské práva a slobody (Rada Európy 1950). Medzi ďalšie dokumenty európskeho významu, ktoré sa zaoberajú ochranou informačného práva patria: Charta základných práv Európskej únie vyhlásená v roku 2000, Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy o prístupe k verejným dokumentom Rec (2002)² z roku 2002 a Dohovor rady Európy o prístupe k verejným informáciám z roku 2008. Pre potreby príspevku sa daným dokumentom nie je potrebné bližšie venovať, no je žiadúce ich na tomto mieste spomenúť.

V roku 1991 bol na pôde vtedajšej Českej a Slovenskej federatívnej republiky prijatý Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej federatívnej republiky. Listina základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) je súčasťou právnych poriadkov Slovenskej republiky a Českej republiky do dnešného dňa. Slovenská republika implementovala listinu v pôvodnom znení aj označení ústavného zákona, Česká republika implementovala listinu do svojho právneho poriadku Usnesením predsedníctva České národní rady č.2/1993 Sb. o vyhlásení LISTINY ZÁKLADNÝCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. Listina v čl.17 ods.1 zaručuje každému právo na informácie v spojení so slobodou prejavu. V nasledujúcich odsekoch daného článku listina zakotvuje právo prijímať a rozširovať informácie neberúc ohľad na hranice štátu, nepripúšťa cenzúru a upravuje zákonné obmedzenia prístupu k informáciám. V záverečnom odseku listina ukladá povinnosť orgánom štátu a samosprávnym orgánom poskytovať informácie, ktoré sa týkajú ich činnosti.

V podmienkach Slovenskej republiky právo na informácie a slobodný prístup k informáciám nachádza svoje zakotvenie aj v základnom zákone štátu a to v Zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“). Na tomto mieste je potrebné podotknúť, že zakotvenie práva na informácie priamo v Ústave Českej republiky absentuje. Ústava SR právo na informácie a slobodný prístup k informáciám zakotvuje vo svojom treťom oddiele, konkrétne v čl. 26. V súvislosti s témou príspevku si dovoľujeme vyzdvihnúť najmä povinnosť orgánov verejnej moci poskytovať informácie o svojej činnosti, ktorá je obsiahnutá v čl. 26 ods. 5 Ústavy SR. Samozrejme aj takto ústavne zakotvená povinnosť orgánov verejnej moci poskytovať informácie o svojej činnosti môže byť obmedzená. Obmedzenia spomínanej povinnosti ustanovuje osobitný zákon, ktorým je Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o slobodnom prístupe k informáciám“) (Krunková 2021).

Slobodný prístup k informáciám sa v oboch nami sledovaných krajinách dočkal aj osobitného zákona. V podmienkach Slovenskej republiky bol prijatý zákon o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý sa taktiež označuje ako zákon o slobode informácií alebo takzvaný „infozákon“. Česká republika v tejto oblasti prijala Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (ďalej len „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Je teda možné konštatovať, že obe vyššie spomínané zákony upravujú pravidlá a podmienky poskytovania informácií zo strany orgánov verejnej moci a rovnako upravujú postup, pravidlá, podmienky a rozsah slobodného prístupu k informáciám na území štátu.

Špecifickým znakom poľskej úpravy práva na informácie je jeho podrobné spracovanie v Konštyucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (ďalej len „Konstytucja“). V čl.

54 Konštytuciji je upravený základ informačného práva rovnako, ako v Ústave SR. Na rozdiel od Ústavy SR je v Konštytuciji aj podrobnejšia úprava práva na informácie, konkrétne v čl. 61. Prvý odsek spomínaného článku priznáva občanom právo na informácie o činnosti orgánov verejnej moci a osobách, ktoré zastávajú verejné funkcie. Obsahom tohto práva je aj získavanie informácií o činnosti samosprávnych orgánov, ich organizačných zložiek ale aj iných osôb, no iba v takom rozsahu, v ktorom plnia úlohy verejnej moci a spravujú majetok obce alebo štátu. V čl. 61 ods. 2 Konštytucija priznáva právo občanom na prístup k dokumentom a dokonca aj vstup na zasadnutia kolektívnych orgánov verejnej moci, ktorá vzišli z všeobecných volieb, s možnosťou nahrávania zvukového alebo obrazového záznamu. V nasledujúcich dvoch odsekoch sú upravené možnosti obmedzenia práv ustanovených v ods. 1 a 2. a postup pri získavaní informácií od Sejmu a Senatu¹. V podmienkach Poľska taktiež jestvuje aj osobitný zákon pre úpravu slobodného prístupu k informáciám, ktorým je Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (ďalej len „ustawa o dostępie do informacji publicznej“).

2 Komparácia vybraných aspektov informačného práva

Ako už bolo spomenuté v úvode tohto príspevku, právo na informácie vo všetkých troch krajinách vychádza z rovnakých medzinárodných právnych prameňov, no každá krajina na vnútroštátnej úrovni upravuje spomínané právo so zreteľom na podmienky a právne prostredie v tej danej krajine. Pre väčšiu prehľadnosť rozdielov v jednotlivých krajinách sme vytvorili Tabuľku č. 1, v ktorej uvádzame vybrané rozdiely v právnej úprave najmä slobodného prístupu k informáciám.

Tabuľka č.1: Prehľad vybraných rozdielov v oblasti informačného práva

	Slovenská republika	Česká republika	Poľsko
Žiadosť o poskytnutie informácie	Podrobne upravená v zákone	Podrobne upravená v zákone	Všeobecne upravená v zákone
Lehota na sprístupnenie informácií	8 dní	15 dní	14 dní
Adresát žiadosti v prípade územnej jednotky	Územná jednotka	Územná jednotka	Predstaviteľ územnej jednotky
Zverejnenie informácie	Webové sídlo, iný spôsob s hromadným prístupom	Výročné správy o poskytovaní informácií	Biuletyn informacji publicznej (BIP)
Špecifikum krajiny	?	Úrad pro ochranu osobních údajů	Povinnosť BIP

Zdroj: Vlastné spracovanie

Prvým sledovaným aspektom bola úprava žiadosti o sprístupnenie informácií vo

¹ Sejm a Senat sú komory parlamentu v Poľsku.

vnútroštátnych právnych predpisoch krajín. V podmienkach Slovenskej republiky je žiadosť o poskytnutie informácií upravená v zákone o slobodnom prístupe k informáciám, konkrétne v §14 - §20 spomínaného zákona. V českej republike je žiadosť o poskytnutie informácií upravená najmä v §4a, §13 – 16a§ zákona o svobodnom prístupe k informáciám. V oboch prípadoch je žiadosť o poskytnutie informácií upravená veľmi podrobne, podrobne sú upravené náležitosti žiadosti aj postup jej vybavenia, či možnosť použitia opravných prostriedkov. Na rozdiel od slovenskej a českej právnej úpravy je v podmienkach Poľska žiadosť o sprístupnenie informácií upravená pomerne všeobecnejšie, najmä ak sa jedná o jej náležitosti. Ustawa o dostępie do informacji publicznej upravuje podávanie žiadosti o poskytnutie informácií, jej následne vybavenie a možnosti opravných prostriedkov najmä v čl. 10, 13 – 16. Dôvodom absencie podrobnej úpravy náležitosti žiadosti o poskytnutie informácií je existencia jednotného formulára, ktorý má každý povinný orgán zverejnený na svojej webovej stránke, ktorý žiadateľ vyplní a pošle povinnému orgánu. Spomínaný formulár už obsahuje označenie povinnej osoby a taktiež dáva možnosť žiadateľovi vybrať si spôsob a formu poskytnutia informácií z vopred určených možností.

Ďalším skúmaným aspektom bola lehota pre sprístupnenie požadovanej informácie. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám upravuje dĺžku lehoty v §17 ods. 1, v ktorom stanovuje dĺžku lehoty na 8 pracovných dní. Úpravu lehoty v podmienkach Českej republiky nachádzame v §14 ods. 5 písm. d) zákona o svobodnom prístupe k informáciám. Dané ustanovenie zákona určuje 15 dňovú lehotu na sprístupnenie požadovanej informácie. V zmysle čl. 13 oddielu 1 ustawi o dostępie do informacji publicznej je lehota na sprístupnenie informácií 14 dní. Je teda možné konštatovať, že právna úprava v podmienkach Slovenskej republiky ustanovuje spomedzi sledovaných krajín jednoznačne najkratšiu lehotu na sprístupnenie informácií.

Významným rozdielom je aj adresát žiadosti o poskytnutie informácií v prípade, ak sa jedná o územnú jednotku. V podmienkach Slovenskej a českej republiky je adresátom konkrétna územná jednotka, čo jednoznačne vyplýva z ustanovení v zákone o slobodnom prístupe k informáciám a v zákone o svobodnom prístupe k informáciám. V podmienkach Poľska však adresátom nie je územná jednotka, ale jej predstaviteľ. Ustawa o dostępie do informacji publicznej však neupravuje priamo vo svojom znení adresáta žiadosti, avšak vo vyššie spomínaných vzoroch žiadosti o poskytnutie informácií nachádzame ako výhradného adresáta žiadosti predstaviteľa územnej jednotky, napríklad prezidenta mesta.

Rozdiel nachádzame aj v prípade zverejňovania informácií. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám najmä v §5 a §6 ukladá povinnosť zverejňovať informácie na webovom sídle povinnej osoby² a inými spôsobmi, ktoré zaručujú hromadný prístup prípadne v mieste sídla povinnej osoby. V Českej republike sa právna úprava zverejňovania informácií obsiahnutá v §5

² Ak povinná osoba webové sídlo zriadené má.

zákona o slobodnom prístupe k informáciám v podstate nijak výrazne nelíši od právnej úpravy v Slovenskej republike. Výrazným rozdielom v tejto oblasti je však povinnosť povinných osôb v podmienkach Českej republiky vypracovať a do 1. marca nasledujúceho roku zverejniť výročnú správu o činnosti v oblasti poskytovania informácií. Táto povinnosť je upravená v §18 zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Špecifikom v danej oblasti je v Poľsku Biuletyn informacji publicznej (ďalej len „BIP“). BIP nachádza právne zakotvenie v čl. 7 a 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej a je ho možné považovať za prostriedok širokého sprístupnenia informácií prostredníctvom siete webových stránok povinných osôb.

V neposlednom rade sme sa venovali aj vyzdvihnutím istých špecifik v oblasti informačného práva v jednotlivých krajinách, ktoré by mohli byť inšpiráciou. V podmienkach Slovenskej republiky však nenachádzame pozitívne špecifikum, ktoré by slúžilo ako príklad pre iné krajiny, naopak je možné poukázať na viacero negatív, ktoré však nie sú predmetom tohto príspevku. Významným špecifikom v Českej republike je postavenie Úradu pro ochranu osobních údajů (ďalej len „úřad“) v oblasti slobodného prístupu k informáciám. Úrad od roku 2020 začal vykonávať pôsobnosť v oblasti slobodného prístupu k informáciám. Úrad je nadriadeným orgánom podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám v prípade, pokiaľ nie je možné nadriadený orgán určiť. Úrad vedie prieskumné konanie v oblasti slobodného prístupu k informáciám. Výkon tejto funkcie spočíva v právomoci preskúmať rozhodnutia orgánov v odvolacom a rozkladnom konaní pri odmietnutí poskytnutia informácií. Úrad taktiež zastáva funkciu ochrancu pred nečinnosťou nadriadených orgánov v oblasti odvolania, rozkladu a sťažnosti podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám (Úradu pro ochranu osobních údajů 2020). V prípade Poľska nemôžeme opomenúť už vyššie spomínaný BIP, ktorý predstavuje významné zjednodušenie zverejňovania informácií pre povinne orgány ale rovnako aj získavania informácií pre občanov. BIP predstavuje vestník verejných informácií sprístupnený na webe každej povinnej osoby. Každá povinná osoba má na svojej oficiálnej webovej stránke prepojenie na BIP, v ktorom zverejňuje všetky dokumenty, ktoré jej zákon prikazuje zverejniť. Občan má tak možnosť navštíviť webovú stránku povinnej osoby a jedným klikom sa dostať do BIP tejto povinnej osoby a prehľadávať zverejnené informácie (Biuletyn informacji publicznej 2024).

3 Návrhy riešenia nedostatkov v Slovenskej republike

V predchádzajúcej časti príspevku sme rozobrali a porovnali viaceré aspekty informačného práva a jeho vymoženosti, ktoré je možné identifikovať v nami sledovaných krajinách. Z daného porovnania však vyplýva, že je možné nájsť inšpiráciu v Českej republike aj Poľsku na zlepšenie v oblasti informačného práva v podmienkach Slovenskej republiky.

Lehota na vybavenie žiadosti o informácie je podľa nášho názoru v podmienkach

Slovenskej republiky krátka. V prípade malých obcí je lehota nastavená na 8 pracovných dní veľmi krátka. V malých obciach sú totiž úradné hodiny obecných úradov častokrát veľmi krátke a stanovené len jeden deň v týždni. V prípade, že žiadosť o poskytnutie informácií bude doručená obecnému úradu v čase mimo úradných hodín má obec len veľmi obmedzený čas na odpoveď. Nastane tak situácia, kedy je žiadosť o poskytnutie informácií možné vybaviť len dva dni počas lehoty 8 pracovných dní, ktorú ustanovuje zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Lehota 8 pracovných dní však nie je problém len malých obcí, naopak vytvára viaceré problémy aj veľkým obciam a mestám. Veľké obce a mestá totiž vykonávajú kompetencie originárne aj prenesené vo väčšom rozsahu ako malé obce. Z tohto dôvodu sú teda zahŕňané výkonom kompetencií a 8 dňová lehota je častokrát krátka, čo obce a mestá potvrdili aj vo výskume, ktorý vykonávame v rámci dizertačnej práce. Z týchto dôvodov určite navrhujeme predĺženie lehoty na vybavenie žiadosti o poskytnutie informácií po vzore Českej republiky na 15 dní alebo po vzore Poľska na 14 dní.

Ďalším návrhom, ktorý by podľa nášho názoru výrazne prispel k eliminácii nečinnosti orgánov verejnej moci v oblasti sprístupňovania a zverejňovania informácií, je bezpochyby zriadenie podobného systému ako funguje u našich severných susedov. Práve informačný systém BIP považujeme za veľmi dobrý príklad ako by mohla a mala fungovať informatizácia vo verejnej správe. Občania by mali prístup ku všetkým potrebným informáciám z pohodlia svojho domova za využitia počítača alebo mobilného telefónu. V spojitosti s povinnosťou povinných orgánov vypracovávať a zverejňovať výročné správy v oblasti poskytovania informácií, ktorú majú povinné orgány v Českej republike, by takýto systém bezpochyby vedel eliminovať značnú mieru nečinnosti orgánov verejnej moci v oblasti informačného práva v podmienkach Slovenskej republiky.

Záver

Základ informačného práva je v podmienkach Európskej únie rovnaký vo všetkých členských štátoch, no aj napriek rovnakému základu vnímame výrazne rozdiely na vnútroštátnej úrovni. V príspevku sme poukázali na viacero rozdielov na vnútroštátnej úrovni aj na problémy, ktoré vnútroštátna úprava v podmienkach Slovenskej republiky obsahuje. Aj napriek tomu, že sme s Českou republikou ešte pred 31 rokmi tvorili jeden štát, je možné vnímať viacero odlišností v úprave informačného práva.

Práve okolité krajiny, môžu pre Slovenskú republiku predstavovať inšpiráciu na zmenu vnútroštátnej úpravy informačného práva a tak docieľiť lepšiu vymoženosť práva na informácie z pohľadu jej občanov. Informačný systém BIP, výročné správy o poskytovaní informácií alebo predĺženie lehoty 8 pracovných dní na vybavenie žiadosti o poskytnutie informácií predstavujú podľa nášho názoru veľmi dobré príklady pre Slovenskú republiku ako sa zlepšiť v danej oblasti.

Právo na informácie patrí medzi základné ľudské práva a slobody a je bezpochyby potrebné

aby zákonodarca v Slovenskej republike dbal na to, aby občania Slovenskej republiky mali zabezpečený prístup k informáciám orgánov verejnej moci a v čo najvyššej miere im prístup zjednodušiť. Pretože ako občania nebudú disponovať informáciami o činnosti orgánov verejnej moci, len ťažko budú môcť činnosť týchto orgánov kontrolovať.

Zoznam bibliografických odkazov

Biuletyn informacji publicznej, 2024. *Czym jest BIP?* [online]. [cit. 2024-02-01]. Dostupné z: <https://www.gov.pl/web/bip/czym-jest-bip>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r..

KRUNKOVÁ, A., 2021. *Článok 26*. In: OROSZ, L., SVÁK, J. a kol., 2021. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o.. ISBN 978-80-571-0380-6.

Organizácia spojených národov, 1948. *Všeobecná deklarácia ľudských práv* [online]. [cit. 2024-02-01]. Dostupné z: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Rada Európy, 1950. *Európsky dohovor o ľudských právach* [online]. [cit. 2024-02-01]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.

Usnesení předsednictva České národní rady č.2/1993 Sb. o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Úřadu pro ochranu osobních údajů, 2020. *Právo na informace* [online]. [cit. 2024-02-01]. Dostupné z: <https://uouu.gov.cz/cinnost/pravo-na-informace>.

Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej federatívnej republiky. Listina základných práv a slobôd.

Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

Kontaktná adresa

Mgr. Patrik Fajak

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovenská republika

patrik.fajak@student.upjs.sk

POMOC OBETIAM TRESTNÝCH ČINOV V KONTEXTE PREVENČIE A VYBRANÝCH PREVENTÍVNYCH AKTIVÍT

ASSISTANCE TO VICTIMS OF CRIMINAL OFFENSES IN THE CONTEXT OF PREVENTION AND SELECTED PREVENTIVE ACTIVITIES

Martina KUREJOVÁ

Abstract

Helping victims of crime is currently a frequently discussed topic on various forums. There are times when we care more about victims of crime and then there are times when we care less about them. An important factor that contributes to the opening of this issue is what is happening in society. These are mainly circumstances related to the legislative activity of the National Council of the Slovak Republic and changes in laws, but they are also social events that directly affect the topic of victims. In the field of helping victims of crimes, prevention and specific preventive programs, which are carried out either by the state or by non-governmental organizations, also play an important role. The implementation of preventive programs reflects current problems and the resulting needs of society, focusing on specific groups of the population or on society as a whole. The common goal of preventive programs implemented by the state and non-governmental organizations is to improve the living conditions of citizens and society as a whole. However, we can state that preventive programs by non-governmental organizations are more prompt, as they can react more quickly to important social issues. At the same time, however, non-governmental non-profit organizations often fill those gaps where the state does not operate because it does not have personnel or other possibilities. In the article in question, the author deals with helping victims of crimes from the point of view of prevention and specific preventive activities that have been or are being implemented in the Slovak Republic, and at the same time points to one of the interesting projects that was implemented in the Czech Republic. The aim of the contribution is to scientifically evaluate the importance of victimological prevention and preventive activities for helping victims of crimes.

Key words: *victim of a crime, prevention, preventive program, non-governmental non-profit organization, assistance to victims*

Úvod

Obete trestných činov sa v dôsledku trestného činu na nich spáchaného dostávajú do

zložitých životných situácií. V súvislosti s tým sa jednotlivé štáty snažia vytvoriť efektívny systém pomoci obetiam trestných činov. Tak je to aj v Slovenskej republike, ktorá na tento účel prijala zákon č. 274/2017 z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o obetiach trestných činov“) a tiež zaviedla zmeny aj v iných súvisiacich zákonoch (trestné kódexy, sociálne zákony, zákon o Policajnom zbore, a iné).

Štát prostredníctvom jednotlivých štátnych orgánov, či už sú to ministerstvá, Policajný zbor, prokuratúra, súdy, a iné, naplňa ciele, ku ktorým nás zaviazali medzinárodné zmluvy a tiež záväzky, ku ktorým nás viaže členstvo v Európskej únii. V neposlednom rade sú tieto činnosti reakciou na spoločenský vývoj a na trend uprednostňovania princípov restoratívnej justície pred princípmi retributívnej justície. Na pomoci obetiam trestných činov okrem štátnych inštitúcií výraznou mierou participujú neštátne inštitúcie, a to najmä mimovládne neziskové organizácie. Tie sa pri svojej činnosti špecializujú na určitý druh činnosti, prípadne na určitý typ obetí. Niektoré činnosti štátnych a neštátnych inštitúcií sa prelínajú a niektoré u neštátnych inštitúcií prevažujú. Okrem štátnych či neštátnych inštitúcií má významné postavenie v oblasti pomoci obetiam trestných činov aj pomoc laická, teda pomoc od najbližšieho okolia obete.

Na základe uvedeného môžeme konštatovať, že z hľadiska pomoci obetiam trestných činov má v tejto oblasti nezastupiteľné miesto aj prevencia. Subjekty zúčastňujúce sa na pomoci obetiam trestných činov na základe praxe a skúseností iniciujú, a tiež realizujú preventívne programy, ktoré majú pomôcť predchádzaniu ďalšej trestnej činnosti, prípadne po jej spáchaní predchádzaniu vzniku druhotnej alebo opakovanej viktimizácie a zároveň minimalizovaniu počtu obetí. Významnú úlohu plnia preventívne programy, ktoré majú za cieľ vzdelávať laickú verejnosť, žiakov, študentov, zamestnancov štátnych inštitúcií ako sudcov, prokurátorov, vyšetrovateľov, policajtov prvého kontaktu, a iných. Okrem vzdelávania sa v spoločnosti preventívnymi aktivitami šíri osвета, zvyšuje sa empatia a informovanosť spoločnosti, realizujú sa rôzne mediálne kampane, a to pomáha obetiam trestných činov a zároveň to pomáha v predchádzaní páchaní trestnej činnosti.

V predmetnom príspevku sa autorka zaoberá pomocou obetiam trestných činov s poukázaním na viktimologickú prevenciu a niektoré realizované preventívne aktivity.

K terminologickému vymedzeniu pojmu obeť

Obeťami trestných činov sa zaoberá samostatná, interdisciplinárna vedná disciplína, viktimológia, pričom predmetom jej záujmu sú obeť trestných činov a vzťahy a interakcie medzi páchatelom a obeťou pred, počas a po trestnom čine (ROMŽA, 2018, s. 138). Obeť v úzkom ponímaní chápeme ako fyzickú osobu, ktorá utrpela trestným činom akúkoľvek ujmu, a to na živote, zdraví, majetku, cti alebo iných právach. Z úzkeho chápania vychádza aj definícia obetí v Deklarácii základných princípov spravodlivosti pre obeť trestných činov a zneužitia právomoci

(prijatá Valným zhromaždením OSN č. 40/34 dňa 29. novembra 1985), pričom obeťami podľa nej rozumieme „osoby, ktoré individuálne alebo kolektívne utrpeli ujmu, vrátane fyzického alebo psychického poškodenia, emocionálneho utrpenia, ekonomickej straty alebo závažného porušenia ich základných práv z dôvodu konania alebo nekonania, ktoré je porušením vnútroštátnych trestných zákonov platných v členských štátoch, vrátane tých zákonov, ktoré ustanovujú trestnosť zneužitia právomoci“ (ERDÉLYIOVÁ, 2000, s. 7).

V slovenských podmienkach máme definíciu obeť vymedzenú v zákone o obetiach trestných činov a rozumieme ňou „fyzickú osobu, ktorej bolo alebo malo byť trestným činom ublížené na zdraví, spôsobená majetková škoda, morálna alebo iná škoda alebo boli porušené, či ohrozené jej zákonom chránené práva alebo slobody“, a tiež sa za obeť považuje „príbuzný v priamom rade, osvojiteľ, osvojenec, súrodenec, manžel a osoba, ktorá žila v čase smrti v spoločnej domácnosti s osobou, ktorej bola trestným činom spôsobená smrť, ako aj osoba závislá od osoby, ktorej bola trestným činom spôsobená smrť, ak utrpeli v dôsledku smrti tejto osoby škodu; ak je týchto osôb viac, považuje sa za obeť každá z nich“ (§ 2 ods. 1 písm. b) zákona o obetiach trestných činov).

V zákone o obetiach trestných činov je obsiahnutá definícia aj ďalšej kategórie obeť, a to obzvlášť zraniteľné obeť, ktorými sú napr. dieťa (osoba mladšia ako 18 rokov), osoba staršia ako 75 rokov, osoba so zdravotným postihnutím, a ďalšie podľa § 2 ods. 1 písm. c) zákona o obetiach trestných činov, ktorým priznáva väčší rozsah podpory a pomoci, resp. služieb, na ktoré majú tieto obeť právo a nárok, ako aj na špecifický prístup zo strany orgánov činných v trestnom konaní a subjektov poskytujúcich pomoc obetiam. Ten je nevyhnutný z toho dôvodu, že pri týchto osobách je vyššie riziko spôsobenia druhej (ujma, ktorá obeť vznikla v dôsledku konania alebo nekonania orgánu verejnej moci, subjektu poskytujúceho pomoc obetiam, poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, znalca, tlmočníka, obhajcu alebo oznamovacích prostriedkov) a opakovanej (ujma, ktorá obeť vznikla v dôsledku pokračujúceho konania páchatel'a) viktimizácie, nakoľko citlivejšie prežívajú jednotlivé štádia trestného konania ako aj výsluchy vedené policajtmí alebo súdom. Preto je dôležité pri obzvlášť zraniteľných obetiach dbať o to, aby úkony, ktoré sú s ňou vykonávané, prebehli s veľkou citlivosťou.

Zákon o obetiach trestných činov rozširuje katalóg obeť o kategóriu obeť násilného trestného činu (podľa § 2 ods. 1 písm. d) zákona o obetiach trestných činov je to fyzická osoba, ktorej bola úmyselným násilným trestným činom spôsobená ujma na zdraví a ak táto osoba v dôsledku tohto činu zomrela, obeťou násilného trestného činu sú aj pozostalí), a tiež obeť trestného činu domáceho násillia (podľa § 2 ods. 4 zákona o obetiach trestných činov sa na účely poskytovania služieb intervenčným centrom obeťou trestného činu domáceho násillia rozumie aj osoba ohrozená domácim násillím). V súvislosti s obeťami trestného činu domáceho násillia sa prijatím zákona

o obetiach trestných činov do slovenského právneho poriadku zaviedla definícia trestného činu domáceho násillia, podľa ktorej sa ním rozumie „trestný čin spáchaný násillím alebo hrozbou násillia na príbuznom v priamom rade, osvojiteľovi, osvojencovi, súrodencovi, manželovi, bývalom manželovi, druhovi, bývalom druhovi, rodičovi spoločného dieťaťa alebo inej osobe, ktorá s páchatelom žije alebo žila v spoločnej domácnosti“ (§ 2 ods. 1 písm. e) zákona o obetiach trestných činov). Pri pojmovom vymedzení jednotlivých znakov trestného činu domáceho násillia môžeme analogicky vychádzať z definícií, ktoré nám poskytuje Trestný zákon (ďalej ako „TZ“). Takto vymedzená definícia trestného činu domáceho násillia ale neobsahuje sankciu, ktorá môže byť súdom uložená za jeho spáchanie, a teda nie je špecifikovaný druh trestu a tiež trestná sadzba, ako by to bolo v prípade, ak by bol tento trestný čin zaradený do katalógu trestných činov v TZ. Preto by bolo na mieste definíciu trestného činu domáceho násillia z hľadiska požiadavky určítosti trestnoprávnych noriem, tzv. nullum crimen sine lege certa a požiadavky zákonnej formy trestnoprávnej normy, tzv. nullum crimen sine lege scripta, upraviť v rámci TZ.

Prevenicia kriminality ako podstatná súčasť pomoci obetiam trestných činov

Podstatou prevencie je predchádzanie negatívnym javom, ktoré vedú k páchaniu trestných činov a podporovanie pozitívnych faktorov, ktoré jej umožňujú predchádzať. Základom je teda poznať príčiny páchania trestnej činnosti a na druhej strane také javy, ktoré jej zabraňujú. Prevenciu kriminality teda možno definovať ako „cieľavedomé, plánovité, koordinované a komplexné pôsobenie na príčiny a podmienky, ktoré vyvolávajú alebo umožňujú kriminalitu a inú protispoločenskú činnosť, s cieľom ich predchádzania, potláčania a zamedzovania; to sa vzťahuje aj na prevenciu inej protispoločenskej činnosti“ (§ 3 písm. a) zákona č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ďalej len „zákon o prevencii kriminality“). Prevencia kriminality má interdisciplinárny charakter, pričom prispieva k zvyšovaniu bezpečnosti v spoločnosti a využíva na to nielen trestnoprávne, ale aj mimo-trestnoprávne prostriedky. Zároveň možno konštatovať, že pre spoločnosť je výhodnejšie, ak sa zameriava na preventívne aktivity s cieľom predchádzať páchaniu trestnej činnosti, ako riešiť dôsledky spáchaného trestného činu (nákladnosť trestného procesu, výkonu trestu odňatia slobody, dôsledky na obetiach, a pod.). Podľa obsahového zamerania môžeme prevenciu rozdeliť na sociálnu (prednášky, besedy, relácie v masovokomunikačných prostriedkoch), situačnú (bezpečnostné systémy dverí, využívanie bezpečnostných kamier, osvetlenie verejných priestranstiev) a prevenciu viktimizácie (ONDICOVÁ, UHRIN, 2012, s. 11-12). Viktimologická prevencia sleduje cieľ, aby sa človek nestal obeťou trestného činu, a teda jej cieľom je predchádzanie nežiaducim javom prostredníctvom zahájenia všetkých preventívnych opatrení a následným vyhlásením boja proti viktimizácii. Medzi spôsoby ako predchádzať

poškodzovaniu obetí trestných činov patrí množstvo prístupov, zásad, metód a prostriedkov, napr. prevádzka telefonických liniek pomoci, informačné letáky, a iné (VELIKOVSKÁ, 2016, s. 116). Viktimologickú prevenciu možno v praxi realizovať ako prevenciu primárnu, sekundárnu a terciárnu. Primárna prevencia je určená všetkým občanom a zameriava sa na predchádzanie negatívnym javom ešte pred ich vznikom. Uskutočňuje sa výchovnými aktivitami (harmonická výchova dieťaťa v rodine a v iných výchovno-vzdelávacích zariadeniach, informovanosť o problematike obetí trestných činov, masovo-komunikačné prostriedky, internet, pôsobenie polície), činnosťou neziskových organizácií (osveta spoločnosti, školenia policajtov a iných zložiek, a iné) a legislatívnymi zmenami. Sekundárna prevencia je zameraná na najrizikovejšie skupiny obyvateľstva a začína po vzniku negatívneho javu, ale predtým, ako spôsobil vážne poškodenie. Z hľadiska sekundárnej prevencie má veľký význam prvý kontakt s obeťou, poskytnutie potrebných informácií obeti a psychologická intervencia. Čo sa týka terciárnej viktimologickej prevencie, tá je zameraná na konkrétne obeť, ktoré utrpeli ujmu v dôsledku primárnej alebo sekundárnej viktimizácie. Jej cieľom je zmiernenie vzniknutých následkov poskytnutím odbornej pomoci, ktorá je založená na opakovanom a dlhodobom kontakte s obeťou, pričom najčastejšie sa jedná o odbornú terapeutickú prácu s obeťou.

Čo sa týka subjektov prevencie, ktoré realizujú preventívne aktivity, sú nimi jednotlivci alebo inštitúcie. Inštitúcie môžu byť štátne (polícia, prokuratúra, súdy, a iné) a neštátne (tzv. tretí sektor, ako mimovládne organizácie, cirkev, nadácie, a iné). Cieľom viktimologickej prevencie je najmä osveta, na ktorú zameriavajú svoju činnosť všetky zúčastnené subjekty prevencie. Z hľadiska pomoci obetiam trestných činov uskutočňujú najmä aktivity zamerané na adekvátne odškodnenie obete, pomoc pri prekonávaní traumy z trestného činu, prípadne na iné formy poradenstva. Zároveň sa prevencia uskutočňuje subjektmi s celoslovenskou (Rada vlády SR pre prevenciu kriminality, expertné skupiny zriadené Radou vlády), regionálnou (okresný úrad v sídle kraja) alebo miestnou pôsobnosťou (obec, výchovno-vzdelávacie inštitúcie, mimovládne organizácie, občianske združenia, neziskové organizácie, cirkvi a náboženské spoločnosti).

V rámci celoslovenskej pôsobnosti je významným dokumentom vládou prijatá Stratégia prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike (ďalej ako „Stratégia“), aktuálna je prijatá na obdobie od roku 2023 do roku 2028. Je v poradí šiestym národným dokumentom spracovaným podľa zákona o prevencii kriminality. Napĺňaním cieľov Stratégie sa má zabezpečiť dosiahnutie globálneho cieľa, ktorým je v súlade s viacročnou Stratégiou Európskej siete na predchádzanie trestnej činnosti na roky 2021 až 2025 zlepšovanie kvality života a bezpečnosti jednotlivcov, skupín a komún vytvorením efektívneho systému prevencie kriminality, založenom na analýzach stavu kriminality, príkladoch dobrej praxe, medzinárodnej a národnej spolupráci na všetkých úrovniach, a na spolupráci s verejnosťou, ktorý bude vplývať na

príčiny vzniku kriminality a podmienky, ktoré umožňujú páchanie kriminality. Prioritami prevencie kriminality v zmysle Stratégie je teda jej zefektívnenie, práca s deťmi, rodinou a mládežou, prevencia kriminality a inej protispoločenskej činnosti zameraná na problémové oblasti (domáce násilie, násilie páchané na ženách, sexualizované násilie, násilie páchané na senioroch), pomoc obetiam a resocializácia páchatel'ov (poradenstvo a pomoc obetiam; mediácia a probácia; právne povedomie; tréningy sebaobrany; ochrana oznamovateľ'ov; práca s páchatel'mi domáceho násillia; penitenciárna a postpenitenciárna starostlivosť), a tiež výskum, vývoj a inovácie v oblasti prevencie kriminality. V Stratégii sa ďalej uvádza, že cieľom prevencie kriminality je eliminovať potenciálny výskyt fyzickej, majetkovej či emocionálnej ujmy obetiam, ich rodinám a komunitám. Zároveň prispieva k ochrane skupín obyvateľ'stva SR najviac ohrozených viktimizáciou a kriminalizáciou. Jej snahou je prostredníctvom začleňovania prevencie kriminality do koncepcií rozvoja krajov a obcí a implementácie preventívnych aktivít a opatrení posilniť ďalšie kľúčové funkcie štátu, vrátane zvyšovania subjektívneho pocitu bezpečia, objektívneho a merateľného stavu ochrany života, zdravia a hodnôt a posilňovania dôvery v demokratické inštitúcie ako dôležitú pridanú hodnotu bezpečnej spoločnosti.

Mimovládne neziskové organizácie ako subjekty viktimologickej prevencie

Spomedzi neštátnych subjektov poskytujúcich pomoc obetiam trestných činov si autorka vybrala mimovládne neziskové organizácie, ktoré výraznou mierou participujú aj na prevencii kriminality. Mimovládne neziskové organizácie majú množstvo vlastných poznatkov z praxe, a tie prenášajú do oblasti prevencie. Poskytujú obetiam množstvo rôznych služieb, ale tiež spolupracujú so štátnymi inštitúciami, čím sa aktívne zúčastňujú na pomoci obetiam trestných činov. Zároveň sa podieľajú na legislatívnych zmenách a mnohokrát sú ich iniciátorom. V ideálnom prípade vlády zapájajú mimovládne organizácie do rozhodovacích procesov (legislatívne, kontrolné aktivity, a pod.) a podporujú ich v ich činnosti.

Polícia ako orgán štátnej moci vzhľadom na rozsiahlu činnosť popri dokumentovaní a vyšetrovaní trestného činu nemá dostatočný priestor na to, aby obeti poskytovala pomoc v podobe, v akej ju poskytujú mimovládne neziskové organizácie. Tieto v mnohých smeroch supľujú štát a vznikajú za účelom naplňania spoločensky či všeobecne prospešných účelov, a teda sú zamerané väčšinou na riešenie konkrétneho typu problémov, a to najmä v oblasti psychologickej, právnej, sociálnej, a taktiež zabezpečujú pre obeť krízovú intervenciu alebo ochranu pred páchatel'om (KLIMEK, 2020, s. 178). Na svoje aktivity využívajú finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu SR a tiež zdroje, ktoré pochádzajú zo štrukturálnych fondov Európskej únie, Finančného mechanizmu Európskeho hospodárskeho priestoru a Európskeho združenia voľného obchodu, Nórskeho finančného mechanizmu či Švajčiarskeho finančného mechanizmu. Okrem

spolufinancovania zo štátneho rozpočtu majú aj ďalšie verejné zdroje ako fondy, dotácie či daňovú asignáciu, ktoré sú určené na ich podporu.

V oblasti pomoci obetiam trestných činov majú mimovládne neziskové organizácie v zmysle zákona o obetiach trestných činov štatút subjektu poskytujúceho pomoc obetiam a sú zapísané v registri subjektov poskytujúcich pomoc obetiam Ministerstva spravodlivosti SR (ďalej ako „MS SR“). Na túto činnosť musia mať udelenú akreditáciu rozhodnutím MS SR a aby ju získali, musia spĺňať podmienky, ktoré sú uvedené v § 24 ods. 1 zákona o obetiach trestných činov (napr. bezúhonnosť a odbornosť tohto subjektu, bezúhonnosť a odbornú spôsobilosť fyzických osôb, ktoré subjekt poskytujúci pomoc obetiam zamestnáva alebo bude zamestnávať, projekt programu podpory obetí, v ktorom sú písomne zdokumentované metódy odbornej pomoci a formy jej výkonu). Akreditácia sa im udeľuje na poskytovanie všeobecnej odbornej pomoci alebo špecializovanej odbornej pomoci (obzvlášť zraniteľným obetiam, ktorých okruh si subjekt môže zvoliť). Registrovaných subjektov je ku dňu písania tohto príspevku 35, pričom registrovaných subjektov podľa zákona o obetiach trestných činov 20 (napr. Aliancia žien - Cesta späť, BUDÚCNOSŤ n.o., Centrum Slniečko).

Subjekty poskytujúce pomoc obetiam sú povinné správať sa k obeti a rodinným príslušníkom obeť ohľaduplne, profesionálne, s rešpektom a podľa možností jej vychádzať v ústrety, pritom prihliadajú na jej vek, pohlavie, zdravotný stav vrátane psychického stavu a rozumovú vyspelosť tak, aby nedochádzalo k druhotnej viktimizácii alebo opakovanej viktimizácii. V rámci svojej činnosti sú povinné informovať obeť o jej právach, o forme a rozsahu odbornej pomoci, ktorá im je poskytovaná (či je platená alebo bezplatná), o jej právach podľa zákona o obetiach trestných činov, o jej právach, ktoré má v postavení svedka alebo poškodeného, a tiež o finančných a praktických záležitostiach vzniknutých ako následok trestného činu, a to jednoduchým a pre ňu zrozumiteľným spôsobom (FERENČÍKOVÁ, 2018, s. 161). Pracovníci subjektov poskytujúcich pomoc obetiam sprevádzajú obeť na výsluchy, prípadne na súdne pojednávania, pomáhajú obetiam **zorientovať sa v sociálnom systéme**, poskytujú im právnu pomoc (právne informácie, právne zastupovanie v trestnom konaní a v civilných súdnych konaniach) a odbornú pomoc.

Niekoľko z registrovaných subjektov pomoci obetiam trestných činov tvorí osobitnú kategóriu a pôsobia ako intervenčné centrá. Intervenčné centrum poskytuje krízovú intervenciu a odbornú pomoc v rozsahu udelenej akreditácie na území kraja alebo území uvedenom v rozhodnutí o udelení akreditácie, ak na území jedného kraja pôsobí viac ako jedno intervenčné centrum. Intervenčné centrum spolupracuje s políciou a zabezpečuje pomoc obetiam trestného činu domáceho násillia, ak bola násillná osoba vykázaná zo spoločnej domácnosti. Úlohou intervenčného centra je obeť poskytnúť najmä krízovú intervenciu, ktorá spočíva v nadviazaní kontaktu s obeťou,

poskytnutí krízovej psychologickkej intervencie a právneho poradenstva (v oblasti trestného, civilného a rodinného práva) a vyhodnotení hrozby nebezpečenstva ohrozenia života alebo zdravia a zostavení bezpečnostného plánu v spolupráci s obeťou trestného činu domáceho násillia. Taktiež poskytuje obeti odbornú pomoc, sprostredkuje poskytovanie sociálnych služieb podľa potrieb obete, a tiež zabezpečuje spoluprácu a výmenu informácií medzi intervenčnými centrami, subjektmi poskytujúcimi pomoc, poskytovateľmi sociálnych služieb a orgánmi verejnej moci. V oblasti prevencie intervenčné centrá organizujú informačné, vzdelávacie a osvetové aktivity.

Na základe uvedeného môžeme konštatovať, že mimovládne organizácie majú nezastupiteľné miesto v poskytovaní služieb pomoci obetiam trestných činov, a to najmä v oblastiach, ktoré štát nedokáže zabezpečiť. Mimovládne organizácie prevádzkujú bezpečné ženské domy, krízové centrá a linky pomoci. Zároveň sa zaoberajú aj problematikou reintegrácie obete, teda jej návratom a začlenením do bežného života. Tiež organizujú vzdelávacie aktivity pre odborníkov i laikov, besedy, mediálne kampane, hľadajú nové postupy a nástroje v oblasti pomoci obetiam trestných činov. Vytvárajú tým stabilitu, či rovnováhu medzi štátnym, súkromným a občianskym sektorom a zároveň výraznou mierou participujú svojimi aktivitami na prevencii páchania trestnej činnosti.

Vybrané preventívne aktivity v oblasti pomoci obetiam trestných činov

Z praktického hľadiska majú význam preventívne programy, ktoré predstavujú súbory preventívnych aktivít, ktoré sú zamerané na určité typy trestných činov, prípadne na určité typy obetí. Ich cieľom je eliminácia propagácie trestnej činnosti, osveta a vzdelávanie verejnosti, zvyšovanie informovanosti o formách, možnostiach a zdrojoch pomoci. Tieto programy sa v slovenských podmienkach uskutočňujú najčastejšie mediálnymi kampaňami, distribúciou propagačných materiálov, letákov, brožúr, a inými. Významnú úlohu zohráva aj vzdelávanie o rodinnom živote, a to najmä študentov stredných škôl, pričom najdôležitejšími témami sú ľudské práva, nenásilné riešenie konfliktov, komunikačné zručnosti, a iné (ERDÉLYIOVÁ, 2001, s. 117).

Prvou celonárodnou kampaňou v oblasti násillia páchaného na ženách bola v roku 2001 „Piata žena“, ktorú realizovali slovenské ženské mimovládne organizácie Pro Familia, Aliancia žien Slovenska, Fenestra, Možnosť voľby, Esfem, Aspekt a Altera. Táto kampaň zasiahla do spoločenského povedomia o rodovo podmienenom násillí a jej aktivity prispeli k zmene legislatívy v tejto oblasti a vôbec k otvoreniu témy násillia na ženách predovšetkým v intímnych vzťahoch, teda témy, ktorá sa vtedy považovala za súkromnú záležitosť.

V septembri 2008 odštartovala spoločnosť AVON Cosmetics filantropický projekt „AVON proti domácemu násilliu“. Tento projekt vznikol, aby ukázal mnohým ženám cestu z ťažkej životnej situácie. Týmto spôsobom mala záujem spoločnosť AVON zlepšovať postavenie žien v spoločnosti

a prispieť k zlepšeniu informovanosti o problematike domáceho násilia páchaného na ženách. AVON považoval za potrebné upozorniť na tento fakt a pozitívne využiť svoje postavenie v prospech tisícov žien v našej krajine. Mali záujem so ženami o domácom násilí hovoriť a vysvetliť im, že aj za takýchto zložitých okolností majú možnosť voľby. Za rovnako dôležité AVON považoval nutnosť sústrediť sa na prevenciu, aby sa informácie o príčinách násilia voči ženám a blízkym ľuďom v rámci rodiny ako aj potreba jeho zásadného odmietnutia dostali k ľuďom čo najmladším. Preto vznikol projekt vzdelávania pre študentky a študentov stredných škôl. Naplniť ciele projektu pomáhali tiež ambasádorka projektu, svetoznáma topmodelka Daniela Peštová a odborný garant a partner projektu - Aliancia žien Slovenska. Súčasťou projektu bolo aj získavanie finančných prostriedkov na podporu konkrétnych projektov orientovaných na boj proti domácomu násilíu, a to predajom špeciálnych symbolov "Odhodlania".

Významnú úlohu v oblasti prevencie a vzdelávania plní aj platforma *Bez modrín*, ktorá je súčasťou neziskovej organizácie Centrum Slniečko, ktorá už takmer 25 rokov pomáha obetiam domáceho násilia. Zameriava sa na osvetu, edukáciu a prevenciu, a to prostredníctvom vzdelávacích programov, komunikačných kampaní a legislatívnych návrhov.

V roku 2019 Ministerstvo vnútra SR (ďalej ako „MV SR“) organizovalo kampaň s názvom „*Od zajtra*“. Venovaná bola domácomu násilíu a reprezentoval ju aj hudobný klip speváčky Dary Rolins. Cieľom kampane bolo identifikovať obeť domáceho násilia čo najskôr, aby nedochádzalo k dlhodobému týraniu, a tiež mala za cieľ zlepšenie prístupu polície a zvýšenie profesionality policajtov prvého kontaktu.

K činnostiam v oblasti viktimologickej prevencie možno zaradiť tiež projekt MV SR, ktorý sa venuje špeciálnym výsluchovým miestnostiam pre detské obeť a ďalšie obzvlášť zraniteľné obeť, a to projekt „*Špeciálne výsluchové miestnosti pre detské obeť a ďalšie obzvlášť zraniteľné obeť trestných činov*“ (realizácia začala v roku 2018, termín ukončenia 31.12.2021). Jeho cieľom je predchádzať trestnej činnosti a najmä znižovať riziko sekundárnej viktimizácie obetí trestných činov. Prvá takáto špeciálna výsluchová miestnosť začala fungovať v roku 2019 na Akadémii PZ v Bratislave. Služi na vzdelávanie policajtov, a tiež na potreby policajnej praxe. V priebehu roka 2023 mala polícia začať využívať ďalších 14 takýchto špeciálnych výsluchových miestností, no projekt má omeškanie. Od januára 2024 sú v používaní aj dve špeciálne výsluchové miestnosti pre obeť trestného činu obchodovania s ľuďmi, ktoré sa nachádzajú na oddeleniach operatívnej činnosti a vyšetrovania národnej jednotky v SOŠ PZ v Devínskej Novej Vsi a v Humennom a využíva ich Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia PZ. Priestor špeciálnej výsluchovej miestnosti je prispôsobený tak, aby eliminoval u obeť nepríjemné zážitky a zabraňoval priamemu kontaktu obeť s páchatel'om. Zabezpečené je to tým, že policajt je s obeťou počas výsluchu v miestnosti sám, prípadne s prizvaným psychológom

a znalcom. Všetky ostatné osoby, ktoré majú právo byť prítomné, sledujú úkon z vedľajšej oddelenej miestnosti prostredníctvom technického zariadenia. Zároveň sa vyhotovuje zvukovo-obrazový záznam všetkých výsluchov. Cieľom je, že výsluchy obetí budú pre ne šetrnejšie, a tiež bude vytvorený kvalitnejší priestor pre získavanie dôkazov formou výsluchov. Súčasťou tohto projektu je tiež odborné vzdelávanie policajtov, pričom prioritne je zamerané na vyšetrovateľov PZ a poverených príslušníkov PZ, ktorí prichádzajú do osobného kontaktu s obeťami. Toto vzdelávanie sa zabezpečuje prostredníctvom Akadémie PZ v Bratislave. Cieľom je, aby na vytypovaných útvaroch PZ boli pre účely praxe k dispozícii minimálne dvaja vyškolení policajti na pozícii vyšetrovateľa PZ alebo povereného príslušníka PZ. Tým bude zabezpečený dlhodobý systém odborného vzdelávania ďalších vyšetrovateľov PZ a poverených príslušníkov PZ. Vzdelávanie sa uskutočňuje prostredníctvom kurzov, pričom jedného sa zúčastňuje maximálne 12 policajtov a kurz trvá päť dní.

Ďalším projektom v oblasti napĺňania povinnosti ochrany pred druhotnou alebo opakovanou viktimizáciou je projekt MS SR *„Zvyšovanie účinnosti súdnictva prostredníctvom ochrany/posilnenia postavenia obetí a zraniteľných strán“*, vďaka ktorému od marca 2022 vznikli na 8 súdoch (Okresné sudy v Galante, Spišskej Novej Vsi, Rožňave, Rimavskej Sobote, Zvolene, Bratislave II, Prešove a Krajský súd v Prešove) špeciálne miestnosti pre výsluch detí a obzvlášť zraniteľných obetí. Vypočúvacia miestnosť má charakter obývacej miestnosti tak, aby boli vhodné nielen pre maloleté deti, ale aj pre dospelé zraniteľné obeť. Druhou miestnosťou je monitorovacia miestnosť, ktorá je vybavená technickým zariadením, ktoré umožňuje prenos a uchovávanie zvukovo obrazového záznamu a slúži na zabezpečenie prítomnosti tých účastníkov konania a osôb, ktorých účasť na výsluchu je potrebná v zmysle právnych predpisov. V rámci tohto projektu bola tiež vytvorená a distribuovaná metodická príručka pre sudcov s názvom *„Zvyšovanie efektívnosti a kvality justičného systému v oblasti ochrany maloletých ako obetí trestných činov a v rámci rodinno-právnych sporov“*.

K pomoci obeťam trestných činov a zároveň prevencii kriminality výraznou mierou prispievajú Informačné kancelárie pre obeť trestných činov, ktoré vznikli v rámci Národného projektu *„Zlepšenie prístupu obeť trestných činov k službám a vytvorenie kontaktných bodov pre obeť“*. Informačné kancelárie vznikli ako koordinačné orgány, pôsobia pri okresných úradoch v sídlach krajov a prostredníctvom krajského koordinátora pre prevenciu kriminality koordinujú činnosť iných miestnych orgánov štátnej správy v oblasti prevencie kriminality na území kraja. Zriadené sú MV SR, odborom prevencie kriminality kancelárie ministra vnútra SR a novelou zákona o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti účinnou od 1. februára 2023 sa stali súčasťou MV SR. Služby informačných kancelárií nachádzajúcich sa na kontaktných bodoch v každom krajskom meste sú zamerané na päť cieľových skupín – obeť z radov seniorov, obeť

násilných trestných činov, obeť nenávisťných trestných činov a extrémizmu, obeť obchodovania s ľuďmi a obeť z radov mládeže. Ich hlavnou úlohou je poskytnutie základných informácií obetiam trestných činov a prípadné sprostredkovanie poskytovania služieb v troch vybraných oblastiach – sociálne a psychologické poradenstvo, právne usmernenie a podpora. Obetiam trestných činov je na kontaktnom bode k dispozícii koordinátor na regionálnej úrovni a dvaja asistenti koordinátora. Uvedení pracovníci na základe identifikovaných potrieb každého individuálneho prípadu zabezpečia obeť alebo potenciálnej obeť bezproblémový a promptný prístup k základným informáciám. Okrem priamej podpory obetiam trestných činov je ich úlohou aj preventívna osvetová činnosť.

Slovenská republika sa orientuje aj na pomoc obetiam obchodovania s ľuďmi, a to prostredníctvom špecializovaného „Programu podpory a ochrany obetí obchodovania s ľuďmi“. Program je v gescii Informačného centra na boj proti obchodovaniu s ľuďmi a prevenciu kriminality MV SR. Obetiam obchodovania s ľuďmi sa ministerstvo snaží pomôcť dostať sa z prežitej traumy, stabilizovať a reintegrovať ich pomaly do spoločnosti.

MV SR vydáva aj množstvo informačných letákov, v ktorých sa ľudia dozvedia ako bojovať proti korupcii, aké práva majú obeť trestných činov alebo ako predchádzať nenávisťným prejavom. Už v roku 2003 bol nakrútený dokumentárny prevenčný film s názvom „Mne sa to stať nemôže“. Témou tohto filmu bolo sexuálne vykorisťovanie, nakoľko v tom čase bola väčšina obetí zo Slovenska nútená práve k prostitúcii. Prostredníctvom reálnych príbehov štyroch žien boli vo filme zobrazené spôsoby, akým sa obeť dostali do situácie obchodovania s ľuďmi, ako boli vykorisťované a nakoniec unikli. Rozprávanie dopĺňajú informácie od odborníkov na tému boja proti obchodovaniu s ľuďmi. Film sa využíva vo vzdelávaní odborných pracovníkov a pri prevencii obchodovania s ľuďmi, najmä na školách. Európskym dňom boja proti obchodovaniu s ľuďmi je 18. október, pričom v roku 2022 MV SR v spolupráci so spoločnosťou SLOVNAFT, a.s. spustilo v tento deň preventívnu informačnú kampaň zameranú na boj proti obchodovaniu s ľuďmi, ktorej cieľom bolo minimalizovať počet obetí obchodovania s ľuďmi. Nástrojom tejto kampane boli polepy na zrkadlách mužských a ženských toaliet každej čerpacej stanice spoločnosti SLOVNAFT, a.s., a tiež informačný leták s mužskou a ženskou tvárou s názvom Mne sa to stať nemôže. Materiály kampane obsahovali tiež informácie v ukrajinskom jazyku určené pre odídencov z Ukrajiny. Leták upozorňuje na hrozbu obchodovania s ľuďmi, pričom prináša aj skutočné príbehy obetí nútenej práce, sobášov či sexuálneho vykorisťovania.

Zaujímavým projektom je „Zodpovedne.sk“, ktorý realizuje občianske združenie eSlovensko. Tento projekt vznikol v roku 2007 a je zameraný na bezpečné a zodpovedné používanie internetu, mobilných telefónov a nových technológií. Zamiera sa na zvyšovanie povedomia, šírenie osvedy a prevenciu pred trestnými činmi vo svete detí a mládeže. Ako jediný

projekt na Slovensku je podporovaný Európskou úniou v rámci komunitárneho programu Bezpečný internet. Nové médiá prinášajú na jednej strane možnosť rýchlej a bezproblémovej komunikácie, výmeny nápadov a vzdelávania, na druhej strane predstavuje virtuálny svet realitu bez pevne stanovených pravidiel. Deti a dospievajúci si neuvedomujú, akou emocionálnou silou na nich médiá vplývajú, preto sa tento projekt zameriava na šírenie osvetu o bezpečnom používaní internetu a mobilov, o rizikách virtuálneho priestoru a možnostiach získania poradenstva a pomoci. Projekt *Zodpovedne.sk* bol národný víťaz súťaže o Európsku cenu za prevenciu kriminality 2009 a postup do európskeho kola, ktorú organizuje Európska sieť pre prevenciu kriminality.

V roku 2023 Európska únia spustila osvetovú kampaň „*Majme oči otvorené*“, ktorej cieľom bolo zvýšiť povedomie o právach a možnostiach podpory pre obeť násilia. Na Slovensku kampaň oficiálne odštartovala 27. januára podujatím v bratislavskom nákupnom centre Aupark, ktoré bolo tiež partnerom projektu. Vyzývala ľudí aj na Slovensku, aby si všímali obeť násilia a ponúkli im svoju pomoc. Všetky členské štáty Európskej únie garantujú ochranu obetiam trestných činov, pričom do kampane bolo zapojených desať členských štátov, vrátane Slovenska. Z reprezentatívneho online prieskumu, ktorý na vzorke mladých Slovákov vo veku 18 až 30 rokov zrealizovala Európska komisia v decembri 2022 vyplynulo, že viac ako 40% opýtaných Slovákov a Sloveniek však o ochrane obetí trestných činov stále nevie. Dáta z prieskumu tiež ukázali, že iba 24% opýtaných obetí trestného činu na Slovensku nahlási incident na políciu. K najčastejším dôvodom patrilo strach (52 %), či skutočnosť, že si mnohí neuvedomujú, že v danom prípade ide naozaj o trestný čin (58 %). Cieľom kampane EÚ „*Majme oči otvorené*“ bolo preto zvýšiť povedomie o právach obetí trestných činov a kampaň je súčasťou vôbec prvej stratégie EÚ o právach obetí. Kampaň poukazuje na rôzne druhy násilia, s ktorými sa v spoločnosti stretávame: násilie proti ženám, xenofóbia, diskriminácia voči Rómom, homofóbia či násilie na deťoch. Medzi zapojené organizácie patria aj Iniciatíva Inakosť a Slovenské národné stredisko pre ľudské práva.

Významnú úlohu v oblasti prevencie a pomoci obetiam plní Národná linka pre ženy zažívajúce násilie, ktorej iniciátorom a garantom je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Táto linka je bezplatná, telefónne číslo je 0800 212 212 a funguje nonstop. Národná linka pre ženy zažívajúce násilie od marca 2020 poskytuje poradenstvo aj prostredníctvom emailovej komunikácie na adrese linkaprezeny@ivpr.gov.sk. SR sa zároveň pripojila k európskej iniciatíve za vznik jednotného celoeurópskeho čísla pre obeť násilia, ktoré by fungovalo podobne ako tiesňová linka 112. Krízovú pomoc a všetky potrebné informácie volajúcim na tejto linke poskytuje sedem špeciálne vyškolených poradkýň a hlavným princípom činnosti tejto linky je bezpečie žien, obhajoba a posilňovanie ich práv. Okrem krízovej pomoci, podpory a poskytovania informácií v oblasti násilia páchaného na ženách asistujú poradkyne volajúcim aj pri naviazaní kontaktu so

špecializovanými poradenskými centrami, krízovými strediskami, bezpečnými ženskými domami či zariadeniami núdzového bývania.

Ďalšími možnosťami pomoci, ktoré sú k dispozícii obetiam trestných činov sú Linka detskej istoty (non-stop) 116 111, Linka pre hľadané deti (non-stop) 116 000, Linka detskej dôvery (14:00 – 20:00) 055/234 72 72, Linka pre týrané osoby 0800 300 700, Linka pomoci obetiam obchodovania s ľuďmi 0800 800 818, Linka dôvery Nezábudka 0800 800 566, a tiež linka pre seniorov 0800 172 500. Dôležitým kontaktom je tiež Linka prokuratúry pre ohlásenie domáceho násillia 0800 300 700.

V závere tejto podkapitoly autorka upriamuje pozornosť na zaujímavý projekt v ČR, ktorý bol realizovaný od roku 2020 do roku 2023 a nazýva sa „*Rodičovství za mřížemi*“. Na tomto projekte pracovala Masarykova univerzita v Brne, Medzinárodné väzenské spoločenstvo a Technologická agentúra v ČR. Tento projekt sa venoval špecifickej kategórii obetí, a to neviditeľným obetiam trestných činov, ktorými sú deti odsúdených rodičov. Cieľom tohto projektu bolo zvýšiť kvalitu života detí odsúdených rodičov, získať prehľad o ich potrebách a rizikách v živote, vytvoriť postupy na udržanie rodičovstva za mrežami a dosiahnuť také legislatívne zmeny, aby deti väznených rodičov prestali byť pre systém neviditeľné.

Vyššie uvedené a mnohé ďalšie preventívne programy majú z hľadiska pomoci obetiam trestných činov veľký význam. Osveta, vzdelávanie a informovanie spoločnosti výraznou mierou prispievajú k pomoci obetiam trestných činov. Ich prostredníctvom získavajú obeť, potenciálne obeť, laická či odborná verejnosť informácie, o ktorých by sa možno iným spôsobom nedozvedeli. Vzniká potom predpoklad, že počuté, videné, či sprostredkované informácie o trestnej činnosti, jej znakoch a o možnostiach pomoci obetiam trestných činov, budú vedieť v konkrétnej situácii adekvátne aplikovať.

Záver

Z hľadiska súčasného orientovania sa spoločnosti na restoratívnu justíciu, je pomoc obetiam trestných činov téma aktuálna a je dôležité, aby spoločnosť (laická i profesionálna), bola pripravená ju obeť poskytnúť. Zároveň sa v spoločnosti stretávame s nedôverou obetí voči polícii, súdom, a preto v mnohých prípadoch neoznámia trestný čin. Za týmto účelom sa vedú diskusie na rôznych odborných fórach, prijímajú sa zákony, vedú sa vzdelávacie aktivity, organizujú sa konferencie, či realizujú sa rôzne informačné kampane. Toto sú všetko nástroje prevencie, ktorými sa prispieva k lepšiemu postaveniu obetí trestných činov, teda pomoc obetiam trestných činov je úzko spätá s prevenciou. Preto je dôležité, aby sa v spoločnosti širila osвета, zvyšovala vzdelanosť, informovanosť, ale aj empatia. Mimovládne neziskové organizácie participujú na pomoci obetiam trestných činov a súčasne organizujú mnohé preventívne aktivity. Ich prínos je nenahraditeľný,

nakoľko sa venujú konkrétnym druhom trestnej činnosti, či konkrétnym kategóriám obetí, vzdelávaniu, šíreniu osvedy, a pod..

Spoločným cieľom štátu a tretieho sektora teda je, aby sa minimalizovalo páchanie trestnej činnosti a obetiam trestných činov bola poskytovaná adekvátne pomoc. Mimovládne neziskové organizácie v postavení subjektu poskytujúceho pomoc obetiam trestných činov, prípadne v postavení intervenčného centra, sa popri svojom hlavnom predmete činnosti zúčastňujú aj na zákonodarnom procese tým, že sprostredkujú aplikačné problémy v oblasti pomoci obetiam trestných činov. Z tohto hľadiska je dôležité, aby štátne a neštátne subjekty spolupracovali a spoločne zlepšovali úroveň pomoci obetiam trestných činov.

Zoznam bibliografických odkazov

AVON proti domácemu násiliu [online]. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <http://www.avonprotidomacemunasiliiu.sk/index.php?www=sp_detail&id=21&navigation_id=1>.

Bez modrín [online]. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://bezmodrin.sk/>>.

Dôvodová správa k zákonu o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov [online]. Bratislava, 2017 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=441907>>.

ERDÉLYIOVÁ, Ruth, 2000. *Spravodlivosť pre obeť: Príručka k aplikácii Deklarácie základných princípov spravodlivosti pre obeť trestných činov a zneužitia právomoci*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR.

ERDÉLYIOVÁ, Ruth, 2001. *Stratégie boja proti domácemu násiliu: Príručka*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR – Sekretariát Rady vlády pre prevenciu kriminality kancelárie ministra vnútra SR.

Európska komisia. Zastúpenie na Slovensku. *Majme oči otvorené: kampaň Európskej únie pripomína práva obetí násilia* [online]. 2023 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <https://slovakia.representation.ec.europa.eu/news/majme-oci-otvorene-kampan-europskej-unie-pripomina-prava-obeti-nasilia-2023-01-27_sk>.

FERENČÍKOVÁ, Simona, 2018. Možnosti poskytovania právnej pomoci obetiam trestných činov. In: *II. KOŠICKÉ DNI TRESTNÉHO PRÁVA „Poškodený trestným činom a obeť trestných činov, možnosti posilňovania ich procesných oprávnení“*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, s. 159-172. ISBN 978-80-8152-680-0.

KLIMEK, Libor, et al., 2020. *Kriminológia vo vnútroštátnom a medzinárodnom rozmere*. Bratislava: Wolters Kluwer SR. ISBN 978-80-571-0251-9.

- MS SR. Sekcia Pomoc obetiam. *Akreditácia programu podpory obetí* [online]. Bratislava, 2021 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://www.justice.gov.sk/sluzby/pomoc-obetiam/pre-subjekty-poskytujuce-pomoc/#co-je-akreditacia-podmienky-ziskania>>.
- MS SR. Sekcia Pomoc obetiam. *Metodické usmernenie MS SR. Štandardy kvality poskytovania služieb intervenčným centrom* [online]. Bratislava, 2022 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://www.justice.gov.sk/sluzby/pomoc-obetiam/pre-subjekty-poskytujuce-pomoc/>>.
- MS SR. Aktuality. *V období od marca do mája 2022 vznikajú na 8 súdoch špeciálne miestnosti, ktoré pomôžu pri vypočúvaní detí a obzvlášť zraniteľných obetí* [online]. Bratislava, 2022 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://www.justice.gov.sk/aktualne-temy/v-obdobi-od-marca-do-maja-2022-vznikaju-na-8-sudoch-specialne-miestnosti-ktore-pomozu-pri-vypocuvani-deti-a-obzvlast-zranitelnych-obeti/>>.
- MS SR. Sekcia Pomoc obetiam trestných činov. *Register subjektov poskytujúcich pomoc obetiam* [online]. Bratislava, 2023. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <[https://www.justice.gov.sk/sluzby/pomoc-obetiam/subjekty-poskytujuce-pomoc-obetiam/?pageIndex=3&pageSize=5&sortCriteria\[0\].fieldName=ObchodneMeno&sortCriteria\[0\].direction=Ascending](https://www.justice.gov.sk/sluzby/pomoc-obetiam/subjekty-poskytujuce-pomoc-obetiam/?pageIndex=3&pageSize=5&sortCriteria[0].fieldName=ObchodneMeno&sortCriteria[0].direction=Ascending)>.
- MV SR. Tlačové správy. *Pri príležitosti Európskeho dňa boja proti obchodovaniu s ľuďmi sme spustili infokampaň na čerpacích staniciach* [online]. Bratislava, 2022. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=pri-prilezitosti-europskeho-dna-boja-proti-obchodovaniu-s-ludmi-sme-spustili-infokampan-na-cerpacich-staniciach>>.
- MV SR. Sekcia Všetky správy. *Predstavujeme Analýzu zdrojov financovania mimovládnych neziskových organizácií v Slovenskej republike* [online]. Bratislava, 2022. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=predstavujeme-analyzu-zdrojov-financovania-mimovladnych-neziskovych-organizacii-v-slovenskej-republike>.
- MV SR. *Národný projekt "Zlepšenie prístupu obetí trestných činov k službám a vytvorenie kontaktných bodov pre obeť" (Pomoc obetiam)* [online]. Bratislava, 2021. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://www.minv.sk/?projekt-obete-trestnych-cinov-sluzby>>.
- MV SR. *Národný projekt „Špeciálne výsluchové miestnosti pre detské obeť a ďalšie obzvlášť zraniteľné obeť trestných činov“* [online]. Bratislava, 2018. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://www.akademiapz.sk/sites/default/files/OVVP/projekty/peci%C3%A1lne%20v%C3%B4sluchov%C3%A9%20miestnosti%20-%20projekt.pdf>>.
- ONDICOVÁ, Magdaléna a UHRIN, Samuel, 2012. *Prevenencia kriminality*. Plzeň: Aleš Čeněk. 145 s. ISBN 978-80-7380-405-3.
- O *PROJEKTE ZODPOVEDNE.SK* [online]. 2007. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <<https://www.zodpovedne.sk/index.php/sk/kontakt>>.

OSN. *Deklarácia základných princípov spravodlivosti pre obeť trestných činov a zneužitia právomoci* [online]. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z:

<<https://www.gender.gov.sk/zastavmenasilie/informacie/osn/>>.

Prevenčný film *Mne sa to stať nemôže* [online]. 2003 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z:

<<https://www.iom.sk/sk/aktivity/boj-proti-obchodovaniu-s-ludmi/prevencky-film-mne-sa-to-stat-nemoze.html>>.

ROMŽA, Sergej et al., 2018. *Alternatívne spôsoby výkonu trestov*. Košice: Šafárik Press UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-8152-653-4.

Úrad vlády SR. Portál otvorenej vlády. *Stratégia prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike do roku 2028* [online]. 2022. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z:

<<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/27958/1>>.

VELIKOVSKÁ, Martina, 2016. *Psychologie obětí trestných činů*. Praha: Grada Publishing, a.s.. 168 s. ISBN 978-80-247-4849-8.

Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore.

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

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

Zákon č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti.

Zákon č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kontaktná adresa

JUDr. Martina Kurejová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra trestného práva, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 75 Košice

Slovenská republika

martina.kurejova@student.upjs.sk

VYUŽITIE VYBRANÝCH MODELOV SYSTÉMOVÉHO PRÍSTUPU V SOCIÁLNEJ PRÁCI S RODINAMI

UTILIZATION OF SELECTED MODELS OF SYSTEMIC APPROACH IN SOCIAL WORK WITH FAMILIES

Lucia RENDEKOVÁ a Elena GAŽIKOVÁ

Abstract

This contribution addresses the issue of utilizing a systemic approach in social work with problematic families in the field of child protection and social guardianship. The aim is to highlight the significance of employing various models of general system theory in social work with families, enabling a better understanding of the complexity of family relationships and contributing to effective interventions. We have provided an overview of systemic theory models that would be beneficial to implement in the practice of child protection and social guardianship departments.

Key words: *Family social work, General system theory*

Úvod

Problémami súčasných rodín sa zaoberajú rôzne vedné disciplíny, ako právo, demografia, sociológia, antropológia, psychológia, etika a ďalšie. Jednou z nich je sociálna práca, ktorá, ako praktická profesia dokáže pracovať s rodinou na systémovej úrovni. Pracovníci sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately majú možnosť zasiahnuť do systémov, ktoré zasahujú do života rodiny, ale rovnako sa zaoberajú aj prácou s členmi rodiny a vzťahmi medzi nimi. Pri sociálnej práci s rodinou je dôležité vnímať prvky rodinného systému, aby jej sociálni pracovníci vedeli lepšie porozumieť a pripraviť vhodnú intervenciu.

1 Sociálna práca s rodinou vo verejnej správe

Rodina čelí riziku, keď dochádza k zlyhaniu niektorej z jej funkcií, čo vedie k disharmónii a ovplyvňuje všetkých jej členov. Včasná intervencia môže zabrániť zhoršeniu problémov alebo ich eliminovať. Pre mnohproblémovú rodinu v sociálnej práci je nevyhnutný systém podpory, do ktorého sa zapájajú nielen členovia rodiny, ale aj ďalšie inštitúcie a odborníci z oblastí pomáhajúcich profesií. Cieľom je spoločne s rodinou identifikovať zdroje a motivačné faktory, ktoré povedú k pozitívnej zmene v správaní a postojoch členov, s cieľom obnoviť fungovanie rodiny (The role of a Family Social Worker, 2021).

Termín práca s rodinou označuje intervencie odborných zamestnancov, na ktorých participujú

členovia rodiny pri riešení ich nepriaznivej životnej situácie. Jedným z orgánov štátnej správy, pracujúcim s rodinami je práve sociálnoprávna ochrana detí a sociálna kuratela, ktorá vykonáva sanáciu rodín (Bechyňová, 2020). Hlavným zmyslom existencie tohto orgánu je poskytovať pomoc rodine tak, aby mohli rodičia vychovávať svoje deti a rodina ostala zachovaná (MPSVaR, 2023). Sanácia rodiny je súbor opatrení sociálnoprávnej ochrany, služieb a programov, poskytovaných rodičom a ohrozeným deťom. Cieľom je eliminovať príčiny ohrozenia dieťaťa, pričom sa kladie dôraz aj na podporu rodičov. Sanácia zahŕňa opatrenia, ktoré majú viesť k zabráneniu umiestnenia dieťaťa mimo rodiny, podporu kontaktu dieťaťa s rodinou počas umiestnenia mimo rodinu a zabezpečenie bezpečného návratu domov. Dôležitou súčasťou sanácie je podpora trvalých pozitívnych zmien v rodine po návrate dieťaťa zo ústavnej starostlivosti (Bechyňová, 2020). V oblasti sociálnej praxe sa pri interakcii s rodinami často využívajú rôzne metódy, ktoré sú vybrané na základe konkrétnych problémov. Medzi tieto metódy môžu patriť využívanie sociálnych služieb a poskytovanie sociálneho poradenstva. Môžeme sem zaradiť rodinné poradenstvo, sprevádzanie rodiny, alebo rodinnú mediáciu (Gabura, 2006). Podľa Mátela (2015) sa tiež môžu aplikovať metódy ako hranie rolí, incidentu, scenárov a ďalšie (Mátel, 2015). Iní autori uvádzajú, sociálnu asistenciu a facilitáciu. Ich aplikácia, ako už bolo predtým naznačené, závisí predovšetkým od rozhodnutia sociálneho pracovníka, ktoré je odvodené od konkrétneho typu klienta, v tomto prípade od rodiny, a ich sociálneho problému (Briššáková, 2012; Hambálek, 2006).

Výkon pozície sociálneho pracovníka si vyžaduje absolvovanie vysokoškolského vzdelania na úrovni II. stupňa, podľa špecifikácií Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny (2012). Okrem formálneho vzdelania a profesionálnych zručností získaných počas štúdia a praxe by mal mať sociálny pracovník tiež osobnostné vlastnosti. Medzi ne patrí schopnosť sociálneho vnímania, humánnosť, empatia, zodpovednosť, ochota pomáhať, komunikatívnosť a ďalšie. Rovnako dôležitý je aj svetonázor, životný štýl a osobný prístup sociálneho pracovníka pri jeho interakciách s klientmi (Oláh, 2007). Sociálny pracovník by mal konať v súlade s etickým kódexom (NASW, 2024). Niektoré zo zručností, ktoré sú užitočné pre sociálnych pracovníkov, ktorí vykonávajú prácu s rodinami sú podľa Suttona (2021) objektivita, komunikačné zručnosti, flexibilita, trpezlivosť, empatia, vytrvalosť, rozhodovanie, dobrý časový manažment, flexibilita a odolnosť.

Sociálny pracovník zastáva pri práci s rodinou perspektívu, že rodina, ako celok je klientom sociálnej práce. Člen rodiny, ovplyvnený intervenciou môže mať vplyv na ostatných členov, rovnako, ako na nich môže vplývať podpora komunity, či inštitúcií, s ktorými je rodina v kontakte. Profesionálna prax v sociálnej práci s rodinou je vybudovaná na hodnote, že rodina si zaslúži pomoc, ako celok - rodičia aj deti. (Raheja, 2021; Briššáková, 2012). V poslednej dobe získava stále väčšiu dôležitosť práca s celým rodinným systémom. Hlavným cieľom je začleniť čo najviac príslušníkov rodiny do procesu riešenia aktuálnej situácie. Takýto prístup k práci s rodinou má aj

preventívny charakter a snaží sa predísť odoberaniu detí z ich prirodzeného prostredia do ústavnej či náhradnej starostlivosti. Aj z Dohovoru o právach dieťaťa vyplýva, že každé dieťa má právo vyrastať v prostredí svojej vlastnej rodiny (Briššáková, 2012; Šatánek, 2005).

Sociálny pracovník sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately by mal rozumieť faktu, že sociálna práca s rodinou by mala zahŕňať rodinu, ako celok, nie len problémových členov, ako je to na Slovensku tradíciou v mnohých pomáhajúcich profesiách, či už ide o lekára, pedagóga, alebo terapeuta. Spomenutý lineárny prístup ku klientovi nerešpektuje široké spektrum medziľudských interakcií a širšie súvislosti. Sociálni pracovníci by mali pristupovať ku klientom z cirkulatívnej perspektívy a vnímať vplyv zmien klienta na okolie a naopak, vnímať vplyv zmeny okolia na klienta. Malá zmena dokáže viesť k ďalšej a transformovať nie len život klienta, ale aj jeho rodiny (Gabura, Gažiková, 2021).

Okrem otázky zapojenia členov rodiny a organizácií do práce s rodinným systémom, spadá do procesu hodnotenia rodiny aj štruktúra vzťahov, kultúrna, a náboženská podmienenosť, medzigeneračné vzorce a vzorce interakcii členov. Pre efektívnu spoluprácu je veľmi podstatný aj samotný vzťah medzi rodinou a sociálnym pracovníkom (Gabura, 2006; Kenny, 2019). Vzťahy medzi sociálnym pracovníkom a rodinou sa posilňujú hlbším pochopením psychodynamiky vo vzťahoch, ktoré sú súčasťou kontextov, v ktorých sa tieto interakcie odohrávajú (Kenny, 2019).

2 Význam teórie systémov v sociálnej práci

Pre odstránenie škodlivého vplyvu lineárnej perspektívy sociálnych pracovníkov pri nazeraní na rodinu je potrebné v práci s rodinou využívať prvky systémovej teórie (Gabura, Gažiková, 2021).

Všeobecná teória systémov je jednou z možných vedeckých perspektív, ktorá poskytuje sociálnej práci paradigmu pre nazeranie na ľudské správanie. Kľúčový koncept všeobecnej teórie systémov, bez ohľadu na to, na ktorú disciplínu sa aplikuje, je, že celok je väčší ako súčet jeho častí. Táto teória podporuje holistický pohľad na charakteristiky komplexného systému, ktoré sa nedajú ľahko vysvetliť, keď sa pozrieme jednotlivito na ktorúkoľvek z jeho častí (Bertalanffy, 2003).

Rodinný systém charakterizuje spätná väzba, skupinová dynamika, interakcia, homeostáza a neustály vývoj. V rodinách dokážeme pomocou systémoveho prístupu lepšie porozumieť javom, ktoré sa v rodine odohrávajú a vedieť ich interpretovať (Šatánek, 2005). Podľa Petersonovej jednotlivých členov rodiny nemôžeme vnímať izolovane, nakoľko sú emocionálne aj právne navzájom prepojené interakciami, povinnosťami, vplyvom, ktorý majú na ostatných členov rodiny a ďalších aspektov. Treba na ňu pozeráť optikou systémoveho prístupu, kedy vnímame závislosť členov jedného od druhého a ich vzájomné väzby (Peterson, 2021). Využívanie systémoveho prístupu je kľúčovým prvkom pre poznanie rodiny a taktiež efektívnym nástrojom pre pomoc

rodinám s problémami (Šatánek, 2005). Barker (2010) hovorí, že každý rodinný systém má svoje vnútorné pravidlá. Okrem pravidiel ho charakterizujú aj jeho hranice, ktoré majú vlastnú úroveň priepustnosti. Tu môžeme pochopiť, či je rodina uzavretá, alebo otvorená voči svojmu okoliu. Ďalšou charakteristikou systémovosti rodín je, že sa v čase menia a vyvíjajú.

2.1 Systémové prístupy v sociálnej práci s rodinou

Sociálna práca má k dispozícii rôzne systémové prístupy, my sa zameriame na niektoré z nich, ktoré sociálnym pracovníkom môžu pomôcť pri práci s rodinami.

Bowenova rodinná terapia je systémový prístup k liečbe, ktorý je založený na teórii, že vzorce pretrvávajú v rodinách naprieč generáciami a problematické správanie sa môže prenášať a vytvárať podobné konflikty. Bowen vytvoril prístup zameraný na podporu komunikácie, prelomenie toxických vzorcov a rozvoj autonómie medzi členmi rodiny (Peterson, 2021). Zatiaľ, čo sa Bowen zameriava na transgeneračné toxické vzorce, Minuchin sa vo svojej štruktúrálnej terapii sústreďí na štruktúru, subsystémy a vzorce správania pri interakciách jednotlivých členov. Má však s Bowenovou terapiou spoločný cieľ, a to zlepšovanie kvality komunikácie medzi členmi rodiny. Štruktúralná rodinná terapia sa opiera o techniku známu ako rodinné mapovanie na odhalenie a pochopenie vzorcov správania a rodinných interakcií. Počas tohto procesu terapeut vytvára vizuálnu reprezentáciu, ktorá identifikuje problémy rodiny a ako sú tieto problémy udržiavané prostredníctvom rodinnej dynamiky. Táto mapa zobrazuje základnú štruktúru rodiny vrátane členov rodinnej jednotky, ich veku, pohlavia a vzájomných vzťahov. Aspekty rodiny pozorované počas tohto procesu zahŕňajú rodinné pravidlá, vzorce správania a hierarchiu rodiny (Cherry, 2023).

Ďalším prístupom, využívajúcim systémovú teóriu je Beaversov systémový model. Tento prístup všeobecne hodnotí funkčnosť rodiny na viacerých stupňoch. Škála funkčnosti vyzerá nasledovne: dysfunkčná rodina, hraničná rodina, rodina viazaná pravidlami, adekvátna rodina, optimálna rodina (Beavers, 2002). V rámci orientácie k externému svetu rozlišujeme centripetálne a centrifugálne rodiny. Centripetálne rodiny riešia svoje problémy len medzi sebou. Ťažšie spolupracujú s odborníkmi, zatiaľ, čo centrifugálne rodiny zvyknú sami požiadať o pomoc a orientujú sa na svoje okolie. Dôležitú rolu plní rozdelenie moci, hranice rodiny, komunikácia a autonómia (Gabura, Gažiková, 2021).

Komplexnejším modelom je Model McMaster rodinnej funkcie. Tento teoretický koncept sa využíva na posúdenie a pochopenie spôsobu, ako rodina funguje, obzvlášť v prípadoch, keď sa prejavujú klinické ťažkosti. Model McMaster sa sústreďí na šesť kľúčových aspektov rodinného života, ktorými sú riešenie problémov, komunikácia, role, emočná reaktivita, emocionálne zapojenie a kontrola správania (Miller, 2000; Ryan, 2009).

Inšpiráciu pri sociálnej práci s rodinou môže poskytnúť aj Olsonov Circumplex model. Poskytuje komplexný pohľad na rodinné vzťahy a interakcie. Zaoberá sa meraním dimenzií kohézie, adaptability a komunikácie v rodinnom systéme. Na meranie rodinného fungovania v rámci systémového prístupu predstavuje Olsonov kruhový „circumplex“ model jeden z najhodnotnejších nástrojov v terapeutickej aj výskumnej praxi. Viacerí autori hovoria o hlavnej hypotéze circumplex modelu: Vyvážené úrovne kohézie a flexibility najviac prispievajú k optimálnej funkcii rodiny. Naopak, nevyvážené úrovne súdržnosti a flexibility (veľmi nízke alebo veľmi vysoké úrovne) sú často spájané s problematickým fungovaním rodiny (Olson, 2011, Turkdogan, 2019). Z tejto teórie vychádzame aj pri našej dizertačnej práci. Cieľom výskumu bude analyzovať percipovanie rodinného systému perspektívou rodičov v slovenských rodinách v oblasti komunikácie, kohézie a adaptability vzhľadom na sociodemografické premenné. Porovnáme výsledky z hľadiska pohlavia, najvyššieho dosiahnutého vzdelania, socioekonomického statusu, rodinného stavu a iné. Cieľom práce bude využitie týchto poznatkov v oblasti percipovania rodinného systému v kontexte aplikovania v sociálnej práci.

Systémová teória je v sociálnej práci dôležitá, pretože pomáha sociálnym pracovníkom pochopiť komplexné faktory, ktoré prispievajú k sociálnym problémom (Gažiková, 2021). Tento holistický pohľad je nevyhnutný pre vývoj účinných intervencií, ktoré riešia základné príčiny problémov klientov. Je dôležité, aby sa ďalej skúmali teórie systémového prístupu a aplikovali sa do sociálnej práce s rodinou, keďže zmapovanie a vnímanie rodinného fungovania je dôležité pre orientáciu v rodine, rovnako ako pracovnú, či zdravotnú anamnézu jej členov, alebo minulosť rodiny (Peterson, 2021).

Záver

Sociálna práca s rodinou je multidisciplinárna oblasť, ktorá sa venuje riešeniu problémov a podpore rodinných systémov. Systémový prístup v sociálnej práci s rodinou je považovaný za kľúčový, pretože umožňuje holistický pohľad na rodinné interakcie. Rôzne prístupy, ako napríklad Bowenova rodinná terapia, Olsonov circumplex model, štrukturálna terapia či Beaversov model, poskytujú perspektívy na hodnotenie a intervenciu v rodinných systémoch. Rodiny môžu čeliť rôznym problémom a výzvam, a preto poukazujeme na dôležitosť porozumenia komplexnosti rodinných interakcií sociálnymi pracovníkmi. Prostredníctvom využívania týchto poznatkov sa môže zvýšiť šanca zachovania rodín, ktoré sú v šetrení, aby mohli naďalej vychovávať svoje deti v ich prirodzenom prostredí. Efektívna práca s rodinou predchádza zároveň správnej diagnostike. Norma sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, ktorá má charakter skôr deskriptívny, obsahuje rôznorodé oblasti hodnotenia, avšak chýbajú presné kritériá pre plnenie týchto

hodnotených oblastí, čo by umožnilo jednoznačne určiť rizikovosť hodnotenia rodiny. V kontexte využívania systémových modelov by sa mohlo zefektívniť diagnostikovanie rizikovosti rodiny, keďže systémový prístup umožňuje holistické a komplexné zhodnotenie interakcií a vzťahov v rodine. Integrácia systémovej teórie môže poskytnúť širší pohľad na dynamiku rodiny a umožniť presnejšie určenie rizikových faktorov v kontexte hodnotiacej normy sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.

Afiliácia:

Príspevok vznikol v rámci projektu UGA IX/6/2024 Analýza rodinného systému prostredníctvom circumplex modelu.

Zoznam bibliografických odkazov

- BARKER, P. 2012. Rodinná terapia. Praha: Triton, 2012. 328 s. ISBN 9788073875305.
- BEAVERS, R. 2002. The Beavers Systems Model of Family Functioning. In: Journal of Family Therapy, roč. 22, č. 2. s. 128-143. DOI: 10.1111/1467-6427.00143.
- BECHYŇOVÁ, V. KONVIČKOVÁ, M. 2020. Sanace rodiny. Praha: Portál, 2020. 152 s. ISBN 9788026216247.
- BERTALANFFY, L. 2003. General System Theory. New York: G. Braziller, 2003. 289 s. ISBN 9780807604533.
- BRIŠŠÁKOVÁ, J. 2012. Metódy sociálnej práce s rodinou. Zborník z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Bratislava : VŠZaSP sv. Alžbety. 461 s. ISBN 978-80-8132-050-7.
- GABURA, J. 2006. Sociálna práca a rodinou. 1. vydanie. Bratislava: Občianske združenie sociálna práca, 2006. 60 s. ISBN 978-80-89256-95-2.
- GABURA, J. GAŽIKOVÁ, E. 2021. Teoretické východiská a metódy práce s rodinou. Šurany: DMC, 2021. 392 s. ISBN 978-80-558-1682-1.
- HAMBÁLEK, V. 2006. Charakteristika niektorých aplikovaných metód sociálnej práce s rodinou a možnosti ich využitia. In: Empatia, Bratislava: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2006. 52 s. ISSN 1335 8624.
- CHERRY, K. 2023. How Structural Family Therapy Works. [online]. 2023. [cit. 2023-05-28]. Dostupné na internete: <<https://www.verywellmind.com/what-is-structural-family-therapy-5193068>>.
- KENNY, R. 2020. Commentary on Coulter et al. 2019 ‘Attaining Theoretical Coherence Within

Relationship-Based Practice in Child and Family Social Work: The Systemic Perspective. In: The British Journal of Social Work, roč. 50, č. 5, s. 1630-1635. DOI:10.1111/1467-6427.00143.

MÁTEL, A. 2015. Teória a metódy sociálnej práce II. [online]. 2015. [cit. 2024-01-11]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/344202430_Teoria_a_metody_socialnej_prace_II>.

MILLER, I. et al. 2000. The McMaster Approach to Families: theory, assessment, treatment and research. In: Journal of Family Therapy, roč. 2000. č. 22, str. 168–189. ISSN 0163–4445.

NASW. 2024. Read the Code of Ethics. [online]. 2024 . [cit. 2024-02-08]. Dostupné na internete: <<https://www.socialworkers.org/About/Ethics/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics-English>>.

OLÁH, M. 2007. Úvod do štúdia a dejín sociálnej práce. Bratislava: Vysoká škola zdravotnícka a sociálnej práce sv. Alžbety, 2007. 174 s. ISBN 978-80-89271-24-5.

OLSON, D. 2011. FACES IV and the circumplex model: Validation study. In: Journal of Marital and Family Therapy. roč. 37, č. 1, s. 64-80. DOI: DOI: 10.1111/j.1752-0606.2009.00175.x.

PETERSON, R. 2021. London: Springer, 2021. 230 s. ISBN 9783030573126.

RAHEJA, S. 2021. *How your family relationships influence you*. [online]. 2021. [cit. 2024-01-25]. Dostupné na internete: <<https://www.topdoctors.co.uk/medical-articles/how-your-family-relationships-influence-you>>.

RYAN, CH. 2009. Evaluating and Treating Families: The McMaster Approach. In: Prim Care Companion J Clin Psychiatry. Roč.11, č. 4, s 176. DOI: 10.4088/PCC.08bk00770.

SUTTON, J. 2021. Social Work Skills: 35 Techniques to Be a Good Social Worker. [online]. 2021. [cit. 2024-01-20]. Dostupné na internete: <<https://positivepsychology.com/social-work-values/>>.

ŠATÁNEK, J. 2005. Rodinné prostredie ako faktor socializácie a personalizácie osobnosti dieťaťa. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2005. 176 s. ISBN 80-8083-015-0.

The role of a Family Social Worker. [online]. 2021. [cit. 2024-23-02]. Dostupné na internete: <<https://www.actionforme.org.uk/uploads/The%20role%20of%20a%20Family%20Social%20Worker%20July%202021.pdf>>.

TURKDOGAN, T. 2019. *Circumplex Model of Family Functioning in Turkish Culture: Western Family Systems Model in a Eurasian Country*. In: *Journal of Comparative Family Studies*, roč. 50, č. 2, s. 183-199. DOI: 10.3138/jcfs.50.2.005.

Kontaktná adresa

Mgr. Lucia Rendeková, doc. PhDr. Elena Gažiková, PhD.

Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre

Katedra sociálnej práce a sociálnych vied, Fakulta sociálnych vied a zdravotníctva

Kraskova 1, 949 01 Nitra

lucia.redekova@ukf.sk

NEDOKONALOSŤ PRÁVNEJ ÚPRAVY V KONANÍ O ZÁZNAME

THE IMPERFECTION OF THE LEGAL REGULATION IN THE PROCEEDINGS ON THE RECORD

Lucia FILAGOVÁ

Abstract

The record procedure is one of the cadastral proceedings that are carried out by the administrative body in the field of land registry and by which the rights to immovable property are entered into the cadastre. The normative regulation of the record procedure is essentially a series of measures applied by the district office, cadastral department as a public administration authority in this procedure. The scope of the Administrative Procedure Code does not apply to the registration procedure even in a subsidiary way. The imperfect legal regulation of the registration procedure contained in the Cadastral Act and the (absolutely) excluded application of the Administrative Procedure Code to this procedure without any further normative legal regulation of procedural institutes is an inexhaustible source of questions and related legal problems. Special attention in the paper is paid not only to the actual outcomes of this procedure, but also to the legal regulation of evidence in the procedure and, last but not least, to the legal regulation of appeals and remedies sui generis against the measure, as a result of the action of the district office, cadastral department in the procedure on the record. The conclusion of the paper reflects on the need to reform the legal regulation of the record proceedings with regard to the evaluation of the valid and effective legal regulation.

Key words: *record, land registry proceedings, administrative law, protest or the prosecutor, action in accordance with the administrative law*

Úvod

Konanie o zázname je osobitný druh správneho konania¹, konkrétne katastrálneho konania, ktoré môžeme vymedziť ako procesný postup, v ktorom príslušný okresný úrad, katastrálny odbor ako správny orgán na úseku katastra nehnuteľností na základe predložených listín, resp. písomných

¹ S poukazom na § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov má konanie o zázname v správnom súdnom konaní o správnej žalobe proti opatreniu, vydanému v konaní o zázname alebo v konaní o správnej žalobe proti nečinnosti okresného úradu, katastrálneho odboru, charakter administratívneho konania.

podkladov posudzuje, či sú splnené podmienky na vykonanie záznamu. Vzhľadom na strohú právnu úpravu je výsledkom tohto procesného postupu iba vykonanie záznamu alebo nevykonanie záznamu, ktoré obsahuje oznámenie dôvodov, prečo k vykonaniu záznamu v konaní nedošlo.²

Konanie o zázname je de lege lata upravené primárne v zákone NR SR č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov³, vo vyhláske Úradu geodézie, kartografie a katastra SR č. 461/2009 Z.z., ktorou sa vykonáva zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov⁴ a vo vyhláske Úradu geodézie, kartografie a katastra SR č. 22/2010 Z.z., ktorou sa vydáva Spravovací poriadok pre katastrálne úrady a správy katastra.

Konanie o zázname má svoje korene aj vo federálnom katastrálnom zákone č. 265/1992 Zb. o zápisoch vlastníckych a iných vecných práv k nehnuteľnostiam, avšak inštitút konania o zázname, v rámci ktorého sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam do pozemkových kníh možno nájsť aj v predpisoch upravujúcich spravovanie niekdajších pozemkových kníh. Konanie o zázname teda poznali aj pozemnoknižné predpisy, avšak táto právna úprava vykazovala odlišnosti napr. od právnej úpravy konania o zázname podľa aktuálne platných a účinných právnych predpisov, alebo aj podľa zákona č. 265/1992 Zb..⁵

Ako už bolo uvedené v názve tohto príspevku, právna úprava uvedeného konania v súčasne platných právnych predpisoch je bohužiaľ veľmi nedostatočná, čo spôsobuje na poli aplikačnej praxe množstvo problémov, s ktorými sa musia príslušné správne orgány na úseku katastra nehnuteľností vyrovnávať a vzniká tak siahodlhý priestor na vedecké bádanie. V zmysle zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „SSP“) a zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov sa na účely tohto príspevku bude opatrením okresného úradu, katastrálneho odboru rozumieť správny akt, ktorý je v konaní o zázname vydaný príslušným orgánom a ktorým sú, alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby, alebo právnickej osoby, priamo dotknuté, avšak aj samotné nevykonanie záznamu do katastra nehnuteľností.

² V konaní o návrhu na vklad je výsledkom konania rozhodnutie o povolení vkladu, rozhodnutie o zastavení konania o návrhu na vklad, alebo rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad, aj vzhľadom na subsidiárne použitie Správneho poriadku. Bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžo 191/2010 zo dňa 24.11.2010.

³ Pozri bližšie ustanovenie § 4, § 5, § 34 a nasl. katastrálneho zákona.

⁴ Pozri bližšie ustanovenie § 28 a nasl. Vyhlásky ÚGKK SR č. 461/2009 Z.z.

⁵ Pozri napr. ustanovenie § 59 a § 94 - § 102 nariadenia ministra spravodlivosti č. 222/1855 r. z. zo dňa 15.12.1855, ktorý vydávajú sa predpisy o uverejnení nových pozemnoknižných protokolov a o vedení ich čo pozemkových kníh. Záznam, ako forma zápisu práva do pozemkových kníh, ešte vyžadoval dodatočné ospravedlnenie. Bližšie k záznamu podľa pozemnoknižných predpisov tiež pozri napr. FAJNOR, V., ZÁATURECKÝ, A.: Nástin súkromného práva platného na Slovensku a Podkarpatskej Rusi. Šamorín : Heurka, 1998, s. 126-128.

1 Konanie o zázname

Platná právna úprava ustanovuje, že práva k nehnuteľnostiam sa do katastra zapisujú vkladom práv k nehnuteľnostiam (ďalej len „vklad“), záznamom práv k nehnuteľnostiam do katastra (ďalej len „záznam“) a poznámkou o právach k nehnuteľnostiam v katastri (ďalej len „poznámka“).⁶ Zápisom práv k nehnuteľnostiam sa rozumie vklad, záznam a poznámka.

V prvotnom ustanovení katastrálneho zákona je možné vidieť zrejmu nesprávnosť zákonodarcu, podľa ktorej sa práva k nehnuteľnostiam do katastra zapisujú aj poznámkou. Poznámka má však iba akýsi „prenotačný“ charakter a žiadne práva sa ňou do katastra nezapisujú.⁷ Už v ďalšom zákonom ustanovení zákonodarca vyslovil, že poznámka nemá vplyv na vznik, zmenu ani na zánik práv k nehnuteľnostiam.⁸ Uvedená zrejma nesprávnosť zákonodarcu však nebola odstránená ani poslednou novelou katastrálneho zákona – zákonom č. 212/2018 Z.z., ktorá nadobudla účinnosť dňa 01.10.2018.

V katastrálnom konaní sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam, rozhoduje sa o zmenách hraníc katastrálnych území, o prešetrovaní zmien údajov katastra, o oprave chýb v katastrálnom operáte a o obnove katastrálneho operátu.⁹

Práva sa do katastra zapisujú iba v konaní o vklade a v konaní o zázname s tým, že vklad má konštitutívne účinky a záznam má účinky deklaratórne.

Záznam je v platnej právnej úprave vymedzený ako úkon okresného úradu plniaci evidenčné funkcie, ktoré nemajú vplyv na vznik, zmenu alebo zánik práv k nehnuteľnostiam.¹⁰ Vykonanie záznamu má v uvedenom ponímaní iba deklaratórny účinok, t.j. práva zapísané do katastra nehnuteľností v tomto konaní sa nekonštituujú zápisom (vykonaním záznamu) do katastra nehnuteľností, ale sa vlastne iba deklaratórnym spôsobom zapíšu a osvedčia niečo, čo už vzniklo napr. rozhodnutím iného orgánu (napr. rozhodnutie okresného úradu, pozemkového a lesného odboru o zmene druhu pozemku). Existuje však aj jedna výnimka, a tým je zápis záložného práva ako zabezpečovacieho opatrenia zriadeného súdom do katastra nehnuteľností. V uvedenom prípade má zápis vykonaný v konaní o zázname konštitutívne účinky.¹¹

Na tomto mieste tiež možno badať nepresné vymedzenie záznamu v katastrálnom zákone (ktorý síce reflektuje právnu úpravu a poňatie záznamu v katastrálnom zákone), ktorý však ale nereflektuje existenciu osobitnej právnej úpravy v osobitnom právnom predpise, ktorým je Civilný

⁶ Pozri ustanovenie § 4 katastrálneho zákona

⁷ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.10.2003, sp. zn. Sž – o – KS 145-146/03. V súčasnosti právna veda, ako aj súdna prax (viď rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo 64/2008 zo dňa 16.06.2008) a aplikačná prax jednoznačne akceptujú stanovisko, že formou poznámky sa žiadne práva do katastra nehnuteľností nezapisujú.

⁸ Pozri ustanovenie § 5 ods. 3 katastrálneho zákona

⁹ Pozri ustanovenie § 22 katastrálneho zákona

¹⁰ Bližšie pozri ustanovenie § 5 ods. 2 katastrálneho zákona.

¹¹ Bližšie pozri ustanovenie § 343 ods. 2 Civilného sporového poriadku, z ktorého možno jednoznačne odvodiť konštitutívne účinky zápisu.

sporový poriadok a iné účinky vykonaného záznamu.

Práva k nehnuteľnostiam uvedené v **§ 1 ods. 1**, ktoré vznikli, zmenili sa alebo zanikli zo zákona, rozhodnutím štátneho orgánu, príklopom licitátora na verejnej dražbe, vydržaním, prírastkom a spracovaním, práva k nehnuteľnostiam osvedčené notárom, ako aj práva k nehnuteľnostiam vyplývajúce z nájomných zmlúv, zo zmlúv o prevode správy majetku štátu alebo z iných skutočností svedčiacich o zverení správy majetku obce alebo správy majetku vyššieho územného celku sa do katastra zapisujú záznamom, a to na základe verejných listín a iných listín. Záznamom sa zapisuje i zmena poradia záložných práv z dohody záložných veriteľov o poradí ich záložných práv rozhodujúcim na ich uspokojenie.

Do katastra nehnuteľností je možné zapísať len práva, ktoré sú taxatívne uvedené v § 1 ods. 1 katastrálneho zákona, a to právo vlastnícke, záložné, vecné bremeno, predkupné právo, avšak iba ak má mať účinky vecného práva, práva vyplývajúce zo správy majetku štátu, správy majetku obcí, správy majetku vyšších územných celkov a nájomné práva k pozemkom ak trvajú alebo majú trvať najmenej päť rokov. Žiadne iné práva nie je možné do katastra nehnuteľností zapísať nielen v konaní o zázname, ale ani v konaní o návrhu na vklad.

Zhrnutím by bolo možné skonštatovať, že vzhľadom na vyššie uvedené je záznam príslušného okresného úradu, katastrálneho odboru, ktorým sa do katastra nehnuteľností zapíše vznik, zmena alebo zánik práv k nehnuteľnostiam, ktorý však nemá vplyv na vznik, zmenu ani na zánik práv k nehnuteľnostiam, ak osobitný zákon (napr. Civilný sporový poriadok v prípade zriadenia záložného práva ako zabezpečovacieho opatrenia súdom) neustanovuje inak.

1.1 Návrh na začatie konania o zázname

Právna úprava obsiahnutá v katastrálnom zákone ohľadom vykonania zápisu je opätovne veľmi strohá, nakoľko ustanovuje iba toľko, že okresný úrad vykoná záznam bez návrhu, prípadne na návrh vlastníka alebo inej oprávnenej osoby, ktorý možno podať aj prostredníctvom elektronického formulára.¹²

Prílohou návrhu na vykonanie záznamu je verejná listina alebo iná listina, ktorá potvrdzuje právo k nehnuteľnosti; ak ide o zápis záložného práva, ktoré vzniká zo zákona (pozn. autora – ide o zákonné záložné právo v zmysle § 15 zákona č. 182/1993 Z.z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov), listinu preukazujúcu existenciu pohľadávky nie je potrebné prikladať; identifikácia parciel, a vlastnícke právo k nehnuteľnosti nie je zapísané v liste vlastníctva a iné listiny, ktoré majú dôkaznú hodnotu pre konanie. Výpočet listín, na základe ktorých je možné zápis záznamom vykonať, resp. ktoré majú byť prílohou na vykonanie záznamu, je iba demonštratívny.

Katastrálny zákon ustanovuje, že záznam vykoná správny orgán na návrh, alebo bez návrhu.

¹² Bližšie pozri ustanovenie § 35 katastrálneho zákona.

Explicitne však neustanovuje, kto je a kto nie je povinný podať aj návrh na vykonanie záznamu, ktorého prílohou bude určitá verejná alebo iná listina. V praxi je zaužívaný postup, kedy napr. notár alebo súd ak predkladá na zápis právoplatnú verejnú listinu (napr. uznesenie o dedičstve, rozsudok súdu napr. o určení vlastníckeho práva), nepodáva návrh na začatie katastrálneho konania. Osobitná zmienka o osobách, ktoré návrh na začatie konania nemusia podávať, však v katastrálnom, ani žiadnom inom zákone uvedená nie je. Preto bežnému účastníkovi tohto konania nemá byť odkiaľ zrejmé, či je on osobou, ktorá musí, alebo nemusí s listinou predložiť aj návrh na začatie konania.

Za účinnosti minulej právnej úpravy¹³ bol v katastrálnom zákone osobitne upravený návrh na začatie konania o návrhu na vklad, ako aj návrh na začatie konania o zázname. Od 01.10.2018 bola vypustená osobitná právna úprava začatia konania v konaní o návrhu na vklad a v konaní o zázname a bolo prijaté jedno univerzálne ustanovenie, obsahujúce náležitosti návrhu na začatie katastrálneho konania, ktoré sa vzťahuje na začatie akéhokoľvek katastrálneho konania.¹⁴

Uvedené zákonné ustanovenie však osobitne neupravuje, ktorá jeho časť sa vzťahuje na konanie o zázname, konanie o vklade, konanie o oprave chyby v katastrálnom operáte, prípadne ak sa jedná o žiadosť, resp. návrh na prešetrenie údajov katastra.

1.2 Listiny, ktoré sú podkladom vykonania zápisu v konaní o zázname

Katastrálny zákon explicitne neustanovuje listiny, ktoré sú prílohou návrhu na vykonanie záznamu. Demonštratívny výpočet listín, ktoré sú spôsobilé na vykonanie záznamu obsahuje Vyhláška č. 461/2009 Z.z., ktorou sa vykonáva katastrálny zákon a takýmito listinami sú napr. osvedčenie notára, návrh, ktorého prílohou je právoplatný rozsudok o rozvode manželstva alebo rozsudok o zrušení bezpodielového spoluvlastníctva manželov alebo ich overená kópia, ktorí do troch rokov po právoplatnosti uvedených rozsudkov neuzavreli dohodu o vypořádání bezpodielového spoluvlastníctva alebo ak v tejto lehote nepodali na súd návrh na vypořádání bezpodielového spoluvlastníctva, návrh, ak ide o práva k cudzím veciam, návrh, ktorého prílohou je písomné oznámenie o uplynutí času, ak ide o zánik záložného práva uplynutím času, rozsudok súdu, ak vecné bremeno zanikne z dôvodu, že vznikne hrubý nepomer medzi vecným bremenom a výhodou oprávneného a ďalšie.¹⁵ Z uvedeného demonštratívneho výpočtu poslednou novelou katastrálneho zákona bolo vypustené čestné vyhlásenie manželov o tom, že nehnuteľnosť patrí do BSM. V praxi sa jednalo o situáciu, keď bolo stavebné povolenie vydané na jedného z manželov ešte v čase, keď neboli manželmi, avšak stavba – prvky jej dlhodobej životnosti boli postavené už za trvania manželstva. V uvedenom prípade nie je preto ničím ojedinelým, že keďže výpočet listín, ktoré tvoria prílohu na vykonanie záznamu je iba demonštratívny, niektoré okresné úrady,

¹³ Do nadobudnutia účinnosti zákona č. 212/2018 Z.z. dňa 01.10.2018

¹⁴ Bližšie pozri ustanovenie § 24 ods. 1 katastrálneho zákona.

¹⁵ Bližšie pozri ustanovenie § 28 Vyhlášky č. 461/2009 Z.z.

katastrálne odbory stále uvedené čestné vyhlásenia akceptujú a niektoré od poslednej novely zákona predmetné čestné vyhlásenia neakceptujú (hoci netreba zabúdať na to, že výpočet je iba demonštratívny).

Verejná listina a iná listina sú v katastrálnom zákone používané ako legislatívne skratky na označenie písomného vyhotovenia rozhodnutí štátnych orgánov a notárskych osvedčení („verejná listina“) a iných listín, ktoré podľa zákona potvrdzujú práva k nehnuteľnostiam („iná listina“).¹⁶

Katastrálny zákon v konaní o zázname používa oficiálne síce iba pojem verejné listiny a iné listiny, avšak reálne sú podkladom zápisu v tomto konaní aj zmluvy, resp. dohody, na čo tiež súčasne platná právna úprava nereflektuje. Ide konkrétne o dohodu záložných veriteľov o zmene poradia záložných práv, alebo nájomnú zmluvu. V uvedenom prípade ide o právo, ktoré je taxatívne uvedené v § 1 ods. 1 katastrálneho zákona, avšak nejde o zmluvu, ktorá by bola predmetom konania o návrhu na vklad, nakoľko k platnosti a účinnosti tejto zmluvy nie je potrebný konštitutívny akt katastra nehnuteľností, ktorým je rozhodnutie o povolení vkladu. V prípade nájomnej zmluvy je zápis v konaní o zázname iba opatrením, ktoré veľmi úzko tiež súvisí s materiálnou publicitou katastra nehnuteľností. Zápis nájomnej zmluvy má iba deklaratórne účinky a právo sa zápisom tejto zmluvy do operátu katastra nekonštituuje, ale iba deklaruje.

Vzhľadom na vyššie uvedené možno jednoznačne uzavrieť, že záznam, ktorý je vykonaný do operátu katastra nehnuteľností nepochybne napĺňa znaky opatrenia orgánu verejnej moci bez ohľadu na to, či má deklaratórne (evidenčné) alebo konštitutívne účinky (ako tomu je v prípade už zmieneného zápisu záložného práva ako zabezpečovacieho opatrenia zriadeného súdom) a tiež bez ohľadu na skutočnosť, či sa ním vykonáva zápis vzniku, zmeny alebo zániku práva do katastra, čo akceptuje nielen právna veda, ale aj súdna prax.

1.3 Vzťah zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní ku konaniu o zázname

Právna úprava aktuálne platného a účinného katastrálneho zákona ustanovuje, že na vykonanie záznamu sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.¹⁷ V katastrálnom zákone, avšak ani v žiadnom inom právnom predpise nie sú upravené procesne významné inštitúty, akými je napríklad prerušenie alebo zastavenie konania o zázname. Z uvedeného vyplýva, že v konaní o zázname nie je možné využiť ani žiaden z inštitútov obsiahnutých v Správnom poriadku ohľadom zisťovania podkladov, ktorým je napríklad dokazovanie, možnosť vykonať obhliadku na mieste samom, použiť čestné vyhlásenie, výpovede svedkov, znalecké posudky alebo iné dôkazné prostriedky. Správny orgán na úseku katastra nehnuteľností iba posúdi, či je predložená verejná listina alebo iná listina bez chýb v písaní alebo počítaní a bez iných zrejmych nesprávností a či

¹⁶ Bližšie pozri aj ustanovenie § 8 ods. 1 písm. c) katastrálneho zákona

¹⁷ Bližšie pozri ustanovenie § 34 ods. 3 katastrálneho zákona.

obsahuje náležitosti podľa tohto zákona.¹⁸ Táto strohá právna úprava však v praxi vyvoláva veľa právnych problémov. Z právnej praxe je známy jeden prípad, v ktorom bola na zápis záznamom predložená listina – potvrdenie obce, ktorá osvedčovala, že stavba bola postavená pred 01.10.1976, kto bol jej stavebníkom a aké jej bolo pridelené súpisné číslo. Na tom by nebolo nič nezvyčajné, v praxi sú bežne takéto listiny predmetom zápisu, avšak v uvedenom prípade bola ako stavebník označená právnická osoba, ktorá vznikla v roku 2013. V zmysle strohej právnej úpravy, ak údaje uvedené v predmetnej listine vychádzali z platných údajov operátu katastra nehnuteľností, správny orgán na úseku katastra nehnuteľností mal túto listinu zapísať. Avšak z logiky veci vyplýva, že nehnuteľnosť, na ktorú bola vystavená listina, že bola postavená pred 01.10.1976, nemohla postaviť právnická osoba, ktorá vznikla v roku 2013.

Vzhľadom na vylúčenú pôsobnosť Správneho poriadku konanie o návrhu na záznam nie je možné prerušiť – nemožno vydať rozhodnutie o prerušení konania a vyzvať na odstránenie vytknutých nedostatkov, ani nie je možné konanie o zázname ukončiť vydaním rozhodnutia z dôvodu neodstránenia vytknutých nedostatkov. Správny orgán na úseku katastra nehnuteľností nemôže ani prihliadať na iné skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli ovplyvniť vykonanie záznamu (na rozdiel od konania o návrhu na vklad, kde to možné je)¹⁹. Rovnako tak bolo aj vo vyššie citovanom prípade. Katastrálny zákon však iba stručne konštatuje, že ak je verejná listina alebo iná listina spôsobilá na vykonanie záznamu, okresný úrad vykoná záznam do katastra.²⁰ Čo ale má správny orgán na úseku katastra robiť, ak listina nie je spôsobilá na vykonanie záznamu, to už neustanovuje.

Záznam vo vyššie uvedenej situácii a za uvedených podmienok vykonaný nebol, čo tiež môžeme chápať ako opatrenie, ktorým bolo, resp. mohlo byť zasiahnuté do práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzickej alebo právnickej osoby. Žiadateľom o vykonanie záznamu bolo v danom prípade zaslané iba oznámenie o nevykonaní zápisu s uvedením dôvodov, ktoré k takémuto postupu viedli. To sa ale prieči platnej úprave, nakoľko údaje katastra nehnuteľností, uvedené v predloženej listine boli v súlade s tými, ktoré boli v operáte evidované správnym orgánom. Taktiež ohľadom dôvodov nevykonania zápisu je potrebné uviesť, že tieto je možné odvodiť iba zo všeobecných princípov správneho konania a dobrej verejnej správy a z právnej úpravy ustanovenej v Správnom súdnom poriadku. Tento druh opatrenia okresného úradu, katastrálneho odboru by preto mal obsahovať aspoň ustanovenia relevantných právnych predpisov, v zmysle ktorých je alebo nie je možné záznam vykonať a tiež vymedziť tieto dôvody tak, aby boli zrozumiteľné nielen pre správny orgán, ktorý predmetné odmietnutie zápisu píše, ale aj

¹⁸ Bližšie pozri ustanovenie § 36 ods. 1 katastrálneho zákona.

¹⁹ Bližšie pozri ustanovenie § 31 ods. 1 katastrálneho zákona.

²⁰ Bližšie pozri ustanovenie § 36 ods. 2 katastrálneho zákona.

pre samotného adresáta.²¹

Vyššie popísaná situácia nie je vôbec ojedinelá a ďalšou nedokonalosťou právnej úpravy je aj to, že za vykonanie alebo nevykonanie záznamu do katastra nehnuteľností na základe predloženej listiny zodpovedajú osoby, ktoré nemajú vysokoškolské vzdelanie s právnickým, alebo geodetickým zameraním a preto je veľmi obtiažne v uvedenom prípade napísať právne kvalifikované oznámenie o dôvodoch nevykonania zápisu. Uvedené oznámenie je možné tiež chápať ako opatrenie, ktoré aj napriek nemožnosti použitia riadnych či mimoriadnych opravných prostriedkov (vzhľadom na úplne vylúčenú pôsobnosť Správneho poriadku) môže byť predmetom súdneho prieskumu²² alebo predmetom preskúmania na základe opravného prostriedku sui generis, ktorým je upozornenia alebo protest prokurátora²³.

2 Preskúmanie zákonnosti opatrení v konaní o zázname

Katastrálny zákon ani vykonávacie právne predpisy neustanovujú, akým spôsobom je možné preskúmať zákonnosť opatrení, vydaných v konaní o zázname. Opatrením v danom ponímaní môžeme chápať:

- a) Vykonanie záznamu a na základe toho vyhotovené oznámenie o vykonaní zápisu,²⁴
- b) Nevykonanie záznamu a na základe toho oznámenie o nevykonaní zápisu vrátane dôvodov, ktoré k nevykonaniu záznamu viedli,
- c) Vrátanie verejnej listiny alebo inej listiny vyhotoviteľovi za účelom odstránenia jej nedostatkov,²⁵
- d) Oznámenie o skôr začatom konaní o návrhu na vklad alebo konania o zázname.²⁶

Správny orgán na úseku katastra nehnuteľností v katastrálnom zákone, ani žiadnom vykonávacom predpise nemá ustanovené výstupy z konania o zázname. Vlastným bádáním a podrobnou analýzou ustanovení katastrálneho zákona sme dospeli k záveru, že týmto opatrením je vykonanie záznamu, nevykonanie záznamu, vrátenie listiny predloženej na zápis a oznámenie o prebiehajúcom konaní, ktoré tomuto konaniu o zázname predchádza. Všetky tieto výstupy môžu mať za následok zásah do subjektívnych práv účastníkov konania, ktorí však nemajú možnosť brániť sa riadnymi opravnými prostriedkami a taktiež môže dôjsť k porušeniu všeobecne záväzných právnych predpisov. Jediným inštitútom v zmysle katastrálneho zákona, ktorým je možné opraviť

²¹ Bližšie pozri: FILAGOVÁ, L. – JAKUBÁČ, R.: Opatrenia v konaní o zázname. IN: ACTA Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae číslo 1/2022, ročník 41, s. 136-140. ISSN 1336-6912. Vydáva Univerzita Komenského, Právnická fakulta.

²² Podľa zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok.

²³ Podľa zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre.

²⁴ Bližšie pozri ustanovenie § 37 katastrálneho zákona.

²⁵ Bližšie pozri ustanovenie § 36a katastrálneho zákona.

²⁶ S poukazom na ustanovenie § 41 ods. 2 katastrálneho zákona ohľadom zásady priority poradia zápisov.

chybný údaj katastra nehnuteľností, je inštitút opravy chyby v katastrálnom operáte v zmysle ustanovenia § 59 a nasl. katastrálneho zákona.

Iné prostriedky nápravy vykonania alebo nevykonania opatrenia formou záznamu do katastra nehnuteľností upravuje právna úprava opravných prostriedkov podľa Správneho súdneho poriadku prostredníctvom inštitútu všeobecnej správnej žaloby²⁷ a prostriedku nápravy sui generis, ktorým je protest prokurátora v súlade so zákonom č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre.²⁸

Každý sa môže domáhať spravodlivosti na nezávislom a nestrannom súde a žiadna výnimka z uvedeného nie je ani výstup (ktorýkoľvek z vyššie uvedených) vydaný v konaní o zázname. Ktorýmkoľvek výstupom mohlo byť zasiahnuté do práv, právom chránených záujmov alebo povinností účastníka konania a preto tento postup môže byť v rámci správneho súdnictva preskúmaný a v prípade zistenia opodstatnenosti podanej žaloby, zvrátený vrátením veci na nové konanie a postup a výstup vykonaný a vydaný v súlade so zákonom.

Všetky vyššie opatrenia sú preskúmateľné aj na základe podaného protestu prokurátora proti opatreniu, ako prostriedku nápravy sui generis, v súlade so zákonom č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre. V prípade podania protestu prokurátora sa na dotknutých nehnuteľnostiach vyznačí plomba signalizujúca uvedené konanie v súlade s ustanovením § 44 ods. 1 katastrálneho zákona v spojení s ustanovením § 9 ods. 1 písm. o) Spravovacieho poriadku.

Záver

Práva zapisované v konaní o zázname, ako aj skutočnosť, ako tieto práva vznikli, zmenili sa alebo zanikli sú síce taxatívne uvedené v katastrálnom zákone, avšak strohosť a nedokonalosť právnej úpravy je nevyčerpateľným zdrojom problémov (či už potenciálnych, avšak z katastrálnej praxe je zrejmé že aj reálnych). Ako z príspevku vyplynulo, správny orgán na úseku katastra nehnuteľností sa borí jednak s oklieštenými právomocami pri skúmaní predložených listín a jednak s možnosťou vyvedenia listiny ako nezapisateľnej. Síce o tom v príspevku nebola osobitná zmienka, ale ani ukončenie konania o zázname nie je de lege lata upravené. Vzhľadom na skutočnosť, že akonáhle je listina prijatá v konaní o zázname, na dotknutých listoch vlastníctva je vyznačená plomba signalizujúca skutočnosť, že s danou nehnuteľnosťou sa niečo deje a vzťahuje sa tu zásada priority poradia zápisov. Dokým nie je ukončené napr. v našom ponímaní konanie o zázname, nie je možné ukončiť konanie ďalšie v poradí. Záverom príspevku možno konštatovať asi iba toľko, že koncept relatívne jednoduchej právnej úpravy konania o zázname bez čo i len subsidiárnej pôsobnosti Správneho poriadku aj vzhľadom na zložitnosť listín a právnych vzťahov

²⁷ V uvedenom prípade je nutné použiť všeobecnú správnu žalobu a nie správnu žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy.

²⁸ Bližšie pozri FEČÍK, M.: Dozor prokurátora a výkon štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností. In: Konferencia o katastri nehnuteľností. Zborník prednášok. Bratislava : Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky, 2008, s. 85 – 87.

v predmetnom konaní veľmi hlasne žiada sprecizovanie aktuálne platnej právnej úpravy a de lege ferenda úpravu minimálne tých inštitútov, ktoré boli ako problematické označené v tomto príspevku.

Zoznam bibliografických odkazov

FAJNOR, V., ZÁTURECKÝ, A.: Nástin súkromného práva platného na Slovensku a Podkarpatskej Rusi. Šamorín : Heuréka, 1998, s. 126-128.

FEČÍK, M.: Dozor prokurátora a výkon štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností. In: Konferencia o katastri nehnuteľností. Zborník prednášok. Bratislava : Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky, 2008, s. 85 – 87.

FILAGOVÁ, L. – JAKUBÁČ, R.: Opatrenia v konaní o zázname. IN: ACTA Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae číslo 1/2022, ročník 41, s. 136-140. ISSN 1336-6912. Vydáva Univerzita Komenského, Právnická fakulta.

Kontaktná adresa

JUDr. Lucia Filagová, externý doktorand, 3. ročník

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie č. 6, 811 02 Bratislava

Slovenská republika

filagova2@uniba.sk

JUDr. Lucia Filagová

Úrad geodézie, kartografie a katastra SR

Chlumeckého č. 2, 820 12 Bratislava

lucia.filagova@skgeodesy.sk;

filagova2@uniba.sk

VYBRANÉ FAKTORY KONTRAHOVANIA A ICH VPLYV NA KONTRAHOVANIE VO VEREJNOM SEKTORE

FACTORS OF CONTRACTING OUT AND THEIR INFLUENCE ON CONTRACTING IN THE PUBLIC SECTOR

Kristína MURÍNOVÁ

Abstract

Findings of domestic and foreign authors on the topic of contracting out public services in the 21. century point to an unclear effect of contracting out on the cost of public services. Studies turn to factors, which can influence contracting out – whether the cost effectiveness of quality of the service. The aim of the paper is to identify the effect of 3 factors – contracted service market concentration, transaction costs connected with contracting and consumer sensitivity to market competitiveness. The paper analyzes the effect of these factors through the examination of existing studies and in the case of market concentration analyzes the effect of the factor in the environment of Slovak municipalities. Through the analysis of the environment of slovak municipalities, we find that market concentration is very high and unless we differentiate between 2 types of producers, we find no effect of this factor on contracting out. Transaction costs and consumer sensitivity to market competitiveness were analyzed through a literature review of the current studies, upon which we identify the possible methodology for future primary research. Transaction costs, based on the findings of different studies, prove to be difficult to measure and in cases where this was possible, they are very high. Consumer sensitivity to market competitiveness can have an effect on the decision making of the municipality during the procurement process.

Key words: *contracting public services, market concentration, Herfindahl-Hirschman index, transaction costs, user sensitivity to changes on the market*

Úvod

Štúdia sa zaoberá problematikou kontrahovania služieb vo verejnom sektore a vybraných faktorov, ktoré kontrahovanie môžu ovplyvniť. Podľa výsledkov štúdií kontrahovania v podmienkach SR (Mikušová Meričková a Sičáková-Beblavá, 2008, Balážová, 2006, Nemeč, 2012, Nemeč a kol. 2016, Mikušová Meričková, 2020, Mikušová Meričková, Mališová a Murínová, 2022a, Mikušová Meričková, Mališová a Murínová, 2022b) ide o často využívaný spôsob

zabezpečenia služieb, avšak pozitívny dopad na náklady či kvalitu kontrahovanej služby nie je možné potvrdiť (Bel, Fageda a Warner, 2010, Bel a Rosell, 2016, Dijkgraaf a Gradus, 2013, Simões, Cruz a Marques, 2012). Preto novšie štúdie (Bel, Fageda a Warner, 2010, Petersen, Hjelmar a Vrangbæk, 2018, Bel a Rosell, 2016) poukazujú na potrebu skúmania faktorov, ktoré môžu kontrahovanie ovplyvniť. Cieľom práce je zistiť, ako koncentrácia trhu, transakčné náklady a senzitivita spotrebiteľa na zmeny ponuky na trhu plývajú na kontrahovanie služieb vo verejnom sektore. Práca pomocou teoretických východísk 3 faktorov – koncentrácie trhu, transakčných nákladov a senzitivity spotrebiteľa na zmenu ponuky na trhu – a analýzy faktoru koncentrácie trhu v prostredí slovenských municipalít identifikuje možný vplyv týchto faktorov na kontrahovanie.

1 Teoretické východiská

V posledných rokoch sa domáce a zahraničné štúdie od ponímania kontrahovania ako o ideálnom spôsobe zabezpečenia služieb dištancujú. Štúdie autorov Bel, Fageda a Warner (2010), Petersen, Hjelmar a Vrangbæk (2018) alebo Bel a Rosell (2016) poukazujú na nedostatok prác, ktoré v analýze nákladovej efektívnosti kontrahovania sledujú ukazovatele ktoré kontrahovanie môžu ovplyvniť. V tejto kapitole skúmame 3 vybrané faktory kontrahovania.

1.1 Koncentrácia trhu

Koncentrácia trhu a jej vplyv na kontrahovanie je prvým z faktorov ovplyvňujúcich kontrahovanie. V súčasnosti sa jej vplyv skúma najčastejšie na službe zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu (TKO), či už doma alebo v zahraničí. Väčšina štúdií využívala pri analýze vplyvu koncentrácie trhu Herfindahl-Hirschmanov index. Mnohé z nich – či už doma alebo v zahraničí – upozorňujú na vysokú koncentráciu trhu sledovanej služby, ako napríklad Bel a Costas (2006), Dijkgraaf a Gradus (2006), Soukopová, Malý a Ficek (2013), Gradus, Schoute a Dijkgraaf (2018), Di Foggia a Beccarello (2021), Mikušová Meričková, Mališová a Murínová (2022a), Mikušová Meričková, Mališová a Murínová (2022b). Na jednej strane sú štúdie, ktoré boli schopné potvrdiť, že s vyššou koncentráciou trhu prichádzajú aj vyššie náklady na kontrahovanie danej služby - Soukopová a Vaceková (2015), Pavel a Slavík (2017), Di Foggia a Beccarello (2021). Na druhej strane stoja štúdie autorov Bel a Costas (2006), Dijkgraaf a Gradus (2006), Massarutto (2007), Soukopová a Malý (2012), Soukopová, Malý a Ficek (2013), Gradus, Schoute a Dijkgraaf (2018), ktorí nedokázali potvrdiť vplyv koncentrácie trhu na kontrahovanú službu. V ostatných štúdiách sú výsledky nejednoznačné alebo protichodné. Medzi možné spôsoby, ako zvýšiť nákladovú efektívnosť kontrahovania je skrátenie zmluvného obdobia (Bel a Costas, 2006, Bel a Fageda, 2011, Mikušová Meričková, Mališová a Murínová, 2022a) alebo uzatváranie zmlúv s inou verejnou organizáciou (Bel a Fageda, 2011, Mikušová Meričková, Mališová a Murínová, 2022a).

Soukopová, Malý a Ficek (2013) zistili, že vplyv konkurencie na ceny bude vyšší pri obciach, ktorých susedia sú v zmluvnom vzťahu s inou firmou a vzniká teda predpoklad nižších marginálnych nákladov spomenutej firmy v prípade, že bude expandovať.

1.2 Transakčné náklady

Perunović a Pedersen (2007) označujú teóriu transakčných nákladov ako jednu zo základných ekonomických teórií využívaných v literatúre o kontrahovaní. Základnou otázkou teórie je podľa Geyskensovej, Steenkampa a Kumara (2006) to, či je transakcia efektívnejšie vykonaná v rámci firmy alebo mimo nej. Pri niektorých častiach transakcie je možné, že transakčné náklady vzrastú do takej výšky, že internalizácia bude efektívnejšou voľbou (Keane, Marx a Ricci, 2001, Ohlsson, 2003, Rho, 2013, Nemeč, Šumpíková, Orviská, Bušina a Grega, 2016). Na základe štúdií autorov Hirsch (1991) a Pavel a Vitek (2016) rozoznávame 3 druhy týchto nákladov: ex-ante náklady (príprava dokumentácie pre verejné obstarávanie, vyhlásenie verejného obstarávania, náklady na outsourcing sekundárnych služieb hodnotenie producentov), náklady počas vzťahu (vysvetľovanie a komunikácia) a ex-post náklady (riešenie sťažností, právne spory, monitoring producenta, náklady na nového producenta v prípade zlyhania toho starého). Petersen, Hjelmar a Vrangbæk (2018) hovoria o prvom zmluvnom období kontrahovania ako o období, v ktorom sú očakávané transakčné náklady najvyššie, keďže ide o obdobie učenia sa oboch zmluvných strán.

1.3 Senzitivita spotrebiteľa na zmeny ponuky na trhu

Teória v práci autorov Bertini, Wathieu a Iyengar (2012) a hovorí o tom že spotrebiteľia poznajú svoje preferencie kvality a ceny, avšak konečné rozhodnutie závisí od hustoty ponuky, resp. od množstva ponúkaných produktov. V prípade prítomnosti monopolu na trhu spotrebiteľ – v našom prípade municipalita – nemá na výber, avšak v prípade niekoľkých producentov na trhu je prioritou municipality znižovať náklady, preto sa častokrát rozhodujú na základe najnižšej ceny – toto sa potvrdilo aj vo vlastných štúdiách (Mikušová Meričková, Mališová a Murínová, 2022a). Existuje však aj ďalší trend v prípade prítomnosti viacerých producentov - spotrebiteľia majú vo zvyku kúpiť kvalitnejší produkt, zatiaľ čo nerozhodní spotrebiteľia pociťujú potrebu ďalej sa informovať. Výsledkom toho je zvýšenie hodnoty kvalitnejších produktov, ktoré sa stávajú populárnejšími, v očiach spotrebiteľa. Autori Parker a Lehmann (2014) a Salisbury a Feinberg (2012) opisujú túto situáciu ako zmiešané rozhodovanie, kedy spotrebiteľ musí uspokojiť niekoľko činiteľov – nižšiu cenu a vyššiu kvalitu.

2 Praktická časť

2.1 Metodika

V prvej časti práce skúmame dopad koncentrácie trhu na kontrahovanie služby zber a odvoz TKO pomocou primárneho výskumu. V tejto časti sme si stanovili 2 výskumné otázky:

VO1: Je trh verejnej služby zberu a odvozu TKO koncentrovaný?

Koncentráciu trhu služby zberu a odvozu TKO vo vybraných municipalitách budeme hodnotiť na základe Herfindahl-Hirschmanovho indexu, ktorý je najčastejšie využívaným indexom v domácich aj zahraničných štúdiách (Gradus, Schoute, Dijkgraaf, 2018, Dijkgraaf, Gradus, 2006, Mikušová Meričková, Mališová, Murínová, 2022a, Di Foggia, Beccarello, 2021) a dosahuje hodnoty na intervale $<0;10000>$, pričom hodnoty nad 2500 poukazujú na vysoko koncentrovaný trh s nízkym počtom producentov.

VO2: Ako vplýva koncentrácia trhu služby zberu a odvozu TKO na jej kontrahovanie?

Náklady kontrahovania sledujeme prostredníctvom výdavkov z rozpočtu municipality na zabezpečovanie služby prepočítaných na jedného obyvateľa a na výkonový ukazovateľ. Hodnotíme tiež charakter zmluvného vzťahu na základe stotožnenia sa municipalít s niekoľkými tvrdeniami: dodávateľ zvyšuje efektívnosť poskytovania služby, dodávateľ inovuje službu a využíva technológie, dodávateľ inovuje dizajn, resp. spôsob ponuky služby (marketingová inovácia), dodávateľ a obstarávateľ si navzájom dôverujú v plnení zmluvne zakotvených záväzkov a dodávateľ a obstarávateľ spoločne komunikujú a spolupracujú na riešení problémov

Objektom skúmania pre túto časť je výberový súbor 195 municipalít z Banskobystrického a Žilinského kraja. Údaje sa zbierali prostredníctvom elektronického dotazníku zaslaného všetkým municipalitám v týchto krajoch.

Druhá časť práce hodnotí dopad transakčných nákladov a senzitivity spotrebiteľa na zmeny ponuky na trhu na kontrahovanie na základe literárnej rešerše a navrhuje možnosti pre budúci výskum v prostredí Slovenskej republiky.

2.2 Výsledky a diskusia

2.2.1 Koncentrácia trhu

V nasledujúcej tabuľke sa nachádzajú namerané hodnoty Herfindahlovho-Hirschmanovho indexu pre jednotlivé sledované okresy.

Tabuľka č. 1: Namerané hodnoty HHI

Kraj	Okres	HHI	Počet zaznamenaných organizácií
Banskobystrický	Banská Bystrica	5987,65	2
	Brezno	3888,89	3
	Detva	7222,22	2
	Krupina	7551,02	2

	Lučenec	5450	2
	Revúca	10000	1
	Rimavská Sobota	4693,88	4
	Veľký Krtíš	6800	2
	Zvolen	4400	3
	Žarnovica	5000	2
	Žiar nad Hronom	10000	1
Žilinský	Dolný Kubín	7222,22	2
	Liptovský Mikuláš	7654,32	3
	Martin	10000	1
	Ružomberok	7551,02	2
	Tvrdošín	10000	1
	Žilina	10000	1

Zdroj: vlastné spracovanie

Na základe zistených hodnôt môžeme povedať, že trh služby zber a odvoz TKO na strednom Slovensku je vysoko koncentrovaný, teda ani v jednom z okresov sme nezaznamenali hodnotu HHI nižšiu ako 2500. Zaznamenali sme niekoľko okresov – Revúca, Žiar nad Hronom, Martin, Tvrdošín a Žilina – v ktorých municipality využívajú len jedného súkromného producenta služby. Na základe zistených hodnôt môžeme jednoznačne zodpovedať prvú výskumnú otázku: trh verejnej služby zberu a odvozu TKO koncentrovaný je podmienkach stredného Slovenska vysoko koncentrovaný, pričom priemerná hodnota koncentrácie trhu dosahovala hodnotu až 7 260.

Možno predpokladať, že vyššia koncentrácia trhu sledovanej služby so sebou prináša vyššie výdavky na kontrahovanie danej služby. V nasledujúcej tabuľke sa nachádzajú výsledné hodnoty ukazovateľov výdavky na 1 obyvateľa a výdavky na 1 tonu odpadu.

Tabuľka č. 2: ukazovatele výdavky na 1 obyvateľa a 1 tonu odpadu v sledovaných okresoch

Kraj	Okres	V na 1 obyvateľa	V na 1 tonu odpadu	HHI
Banskobystrický	Banská Bystrica	26,57€	144,84	5987,65
	Brezno	23,62€	119,76€	3888,89
	Detva	26,07€	202,12€	7222,22
	Krupina	23,40€	160,41€	7551,02
	Lučenec	22,25€	123,05€	5450
	Revúca	24,41€	178,81€	10000
	Rimavská Sobota	24,27€	161,10€	4693,88
	Veľký Krtíš	23,42€	148,98€	6800
	Zvolen	23,89€	192,89€	4400
	Žarnovica	26,78€	127,03€	5000
	Žiar nad Hronom	22,74€	130,14€	10000
	Žilinský	Dolný Kubín	18,96€	168,04€
Liptovský Mikuláš		23,32€	121,50€	7654,32
Martin		26,34€	152,02€	10000
Ružomberok		22,72€	102,42€	7551,02
Tvrdošín		14,32€	137,27€	10000
Žilina		24,09€	127,52€	10000

Zdroj: vlastné spracovanie

Najnižšie hodnoty prvého ukazovateľa dosiahli hodnotu 14,32€, a to v okrese s monopolom Technických služieb mesta. Najvyššie hodnoty ukazovateľ dosahoval v okresoch, v ktorých dominovali čisto súkromné spoločnosti. Pri pohľade na druhý ukazovateľ pozorujeme najnižšiu hodnotu výdavkov na 1 tonu odpadu v okrese s vysokou koncentráciou trhu a to vo výške 102,42€. Najvyššie hodnoty druhého ukazovateľa sme zaznamenali v okresoch, kde prevažujú čisto súkromné spoločnosti.

Na základe zistených hodnôt ukazovateľa pozorujeme niekoľko javov – technické služby miest majú najnižšie ceny za službu napriek tomu, že v danom okrese neexistuje pre ne iná konkurencia. Naopak najvyššie ceny boli zaznamenané v okresoch, kde službu zabezpečovali čisto súkromné spoločnosti. Preto sme ďalej skúmali rozdiely v prípade využitia 2 rôznych typov producentov. Zistili sme, že existujú rozdiely vo výdavkoch na kontrahovanú službu - výraznejšie ich vidíme pri ukazovateli výdavky na 1 obyvateľa, kde municipality využívajúce technické služby ušetrili viac ako 3 eurá na každého obyvateľa. Toto sa však nepotvrdilo v prípade výdavkov na 1 tonu odpadu, kedy sme v takmer všetkých prípadoch zaznamenali nižšie ceny v prípade využívania súkromnej spoločnosti.

V ďalšej časti analýzy sme skúmali zmeny charakteru zmluvného vzťahu z kontrolného na partnerský. Uvažujeme s tým, že v prípade nízkeho počtu producentov, resp. pri existencii monopolu k tejto zmene nedôjde. Úroveň kvality zmluvného vzťahu bola hodnotený na základe stotožnenia sa municipalít s vyššie uvedenými tvrdeniami.

Tabuľka č. 3: ukazovatele úrovne kvality kontrakt manažmentu v sledovaných okresoch

Kraj	Okres	Efektívnosť	Inovácie	Marketing	Dôvera	Komunikácia	HHI
Banskobystrický	Banská Bystrica	70,83	72,22	63,89	84,72	81,94	5987,65
	Brezno	45,83	41,67	41,67	75,00	87,50	3888,89
	Detva	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	7222,22
	Krupina	90,00	90,00	85,00	90,00	90,00	7551,02
	Lučenec	72,50	73,81	65,48	88,10	90,48	5450
	Revúca	77,08	77,08	72,92	72,92	85,42	10000
	Rimavská Sobota	85,71	82,14	62,50	91,07	96,43	4693,88
	Veľký Krtíš	74,00	74,00	63,00	82,00	81,00	6800
	Zvolen	60,00	55,00	50,00	100,00	90,00	4400
	Žarnovica	68,75	50,00	50,00	81,25	93,75	5000
	Žiar nad Hronom	50,00	25,00	25,00	75,00	91,67	10000
Žilinský	Dolný Kubín	75,00	66,67	58,33	79,17	87,50	7222,22
	Liptovský Mikuláš	71,43	71,43	60,71	89,29	92,86	7654,32
	Martin	80,36	76,79	66,07	87,50	85,71	10000
	Ružomberok	57,14	53,57	57,14	71,43	71,43	7551,02

	Tvrdošín	75,00	83,33	66,67	91,67	100,00	10000
	Žilina	82,14	82,14	69,64	92,86	94,64	10000

Zdroj: vlastné spracovanie

Pri pohľade na prvé tvrdenie vidíme, že hodnoty nad 80% dosiahli 4 okresy. Pri pohľade na hodnoty HHI pre tieto okresy vidíme, že okrem jedného okresu ide o okresy s veľmi vysokou koncentráciou trhu, v dvoch prípadoch ide dokonca o monopoly. Naopak najhoršiu hodnotu dosiahol okres s najnižšou zaznamenanou hodnotou HHI z celého výberového súboru a to 45%. Druhé tvrdenie sa týkalo inovovania služby pomocou využívania nových technológií. Najlepšie hodnoty – nad 80% - boli až na jeden prípad zaznamenané v okresoch s veľmi vysokou hodnotou HHI. Najhoršie hodnoty boli zaznamenané v okresoch s najnižšou, ale aj najvyššou hodnotou HHI. Tretie tvrdenie skúmalo, či dodávateľ inovuje dizajn alebo spôsob ponuky danej služby. Hodnoty presahujúce 80% dosiahol len okresy s vysokou koncentráciou trhu a prevahou alebo monopolom súkromných spoločností. Najhoršie výsledky boli opäť zaznamenané v okresoch s monopolom, ale aj najnižšou HHI hodnotou za výberový súbor. Štvrté tvrdenie sa týkalo vzájomnej dôvery zmluvných strán. Tu sme zaznamenali veľmi dobré výsledky v porovnaní s predchádzajúcimi tvrdeniami, keďže v žiadnom okrese nebola zaznamenaná hodnota nižšia ako 70%. Najlepšie hodnoty dosiahli okresy, ktoré sa nachádzali na oboch koncoch intervalu zistených hodnôt HHI. Aj posledné tvrdenie, podobne ako predchádzajúce, zobrazuje výrazne lepšie výsledky pre všetky okresy oproti prvým trom. Tu hodnoty nad 93% dosiahli 4 okresy. Prvé dva majú relatívne nízku hodnotu HHI, na trhu zvyšných dvoch existuje monopol. Najmenej sa s tvrdením znovu stotožňuje okres s vysokou hodnotou HHI. Podobne ako v predchádzajúcej časti sme sa aj tu rozhodli ďalej skúmať rozdiely medzi dvoma typmi dodávateľa služby zber a odvoz TKO. Najväčšie rozdiely medzi výsledkami čisto súkromných spoločností a technických služieb miest vidíme pri prvých troch tvrdeniach a to v neprospech technických služieb. Na základe týchto zistení je možné odpovedať na druhú výskumnú otázku:

Samotná koncentrácia trhu nemá vplyv na kontrahovanie služby z pohľadú nákladov a úrovne kontrakt manažmentu. Vzhľadom na druhú časť analýzy a zistené rozdiely však konštatujeme, že je vhodné ďalej skúmať rozdiely v prípade, že zmluva je uzavretá so súkromnou spoločnosťou a v prípade, že je uzavretá s technickými službami mesta.

2.2.2 Transakčné náklady

Na základe teoretických východísk uvedených v prvej kapitole (Perunović a Pedersen, 2007, Keane, Marx a Ricci, 2001, Ohlsson, 2003, Rho, 2013, Nemeč, Šumpíková, Orviská, Bušina a Grega, 2016, Petersen, Hjelmar a Vrangbæk, 2018) vidíme, že transakčné náklady majú tendenciu dosahovať vysoké hodnoty, napriek tomu v podmienkach Slovenska vzniklo len niekoľko štúdií, ktoré ich

skúmajú. Preto v budúcom výskume budeme uvažovať s nasledujúcim výskumným predpokladom:

1. Transakčné náklady predstavujú významnú časť nákladov na kontrahovanie sledovaných služieb

Aby bolo kontrahovanie pre municipality skutočne výhodné, výška transakčných nákladov nesmie prevýšiť prínosy využívania kontrahovania nad interným zabezpečením. Súčasťou analýzy preto bude snaha o vyčíslenie týchto nákladov pomocou rozdelenia do 2 skupín podľa Hirscha (1991) – náklady vznikajúce pred uzavretím zmluvného vzťahu (príprava dokumentácie pre verejné obstarávanie, vyhlásenie verejného obstarávania,..) a počas zmluvného vzťahu (riešenie sťažností, monitoring producenta,...). Potom určíme podiel týchto nákladov na celkových nákladoch a pomocou existujúcich štúdií určíme, do akej miery ovplyvňujú schopnosť znižovania nákladov v prípade kontrahovania.

2.2.3 Senzitivita spotrebiteľa na zmeny ponuky na trhu

Na základe teórie autorov Bertini, Wathieu a Iyengar (2012) sa rovnako sústredíme na posledný z vybraných faktorov. Autori predpokladajú, že nízka koncentrácia trhu, teda väčšia ponuka pre municipality, znamená posun priorít municipality od minimalizácie nákladov na nsahu o maximalizáciu kvality a to napriek vyššej cene za kontrahovanie. Na základe tejto teórie budeme uvažovať s nasledujúcim výskumným predpokladom:

2. V prípade prítomnosti väčšej ponuky zo strán producentov sú municipality ochotné zaplatiť za kvalitnejšiu a drahšiu službu skôr ako v prípade vysoko koncentrovaného trhu s menšou ponukou.

Zistenie senzitivity spotrebiteľa na zmenu ponuky a kvality bude možné dosiahnuť pomocou komparácie preferencií municipalít počas výberu producenta služby s koncentráciou trhu. Vzhľadom na náš doterajší výskum a analýzu v podkapitole 2.2.1 máme k dispozícii dáta o koncentrácii trhu, ktoré bude možné s preferenciami porovnať.

Záver

Na základe výsledkov analýzy koncentrácie trhu bolo možné potvrdiť prvú výskumnú otázku a teda že trh služby zber a odvoz TKO je vysoko koncentrovaný. Tento záver sa zhoduje so štúdiami a autorov ako napríklad Djikgraaf a Gradus (2006), Bel a Costas (2006), Soukopová a Malý (2013), Gradus, Schoute a Djikgraaf (2018) alebo Di Foggia a Beccarello (2021). Možným riešením tohto problému je skrátenie zmluvného obdobia, čo by mohlo stimulovať konkurencieschopnosť na danom trhu. Na druhú výskumnú otázku sme nenašli jednoznačnú odpoveď – nepodarilo sa zistiť, že výdavkové ukazovatele a ukazovatele úrovne kvality kontrakt manažmentu sú závislé od koncentrácie trhu danej služby. Toto sa potvrdilo aj v prípade štúdií autorov Soukopová a Malý

(2013), Pavel a Slavík (2017), Gradus, Schoute a Dijkgraaf (2018) či Di Foggia a Beccarello (2021). Poukazujeme však na potrebu ďalej skúmať rozdiely medzi druhmi producenta, nakoľko boli zaznamenané rozdiely z výdavkového aj kvalitatívneho hľadiska. Druhú časť analýzy tvoril návrh metodiky pre budúci výskum na základe literárnej rešerše súčasných domácich a zahraničných štúdií.

Zoznam bibliografických odkazov

- BALÁŽOVÁ E. 2006. Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku. Transparency International Slovensko. Bratislava : Adin. ISBN 80-89244-09-2.
- BEL G., COSTAS A. 2006. Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. In: The Journal of Policy Reform, roč. 9, č. 1, str. 1 – 24. ISSN 1384–1289
- BEL G., FAGEDA X. 2011. Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting In Urban and Rural Areas. In: International public management journal, roč. 14, č. 1, str. 4 – 26
- BEL, G., FAGEDA, X., WARNER, M. E. 2010. Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. In: Journal of Policy Analysis and Management 2010, roč. 29, č. 3, str. 553 – 577. ISSN ISSN-0276-8739
- BEL, G., ROSELL, J. 2016. Public and private production in a mixed delivery system: Regulation, competition and costs. In: Journal of Policy Analysis and Management. 2016, roč. 35, č. 3, str. 533 – 558
- BENITO, B., GUILLAMÓN, M. D., BASTIDA, F. 2015. Public versus Private in Municipal Services Management. In: Lex Localis, roč. 13, str. 995–1018. ISSN 1581-5374
- BERTINI M., WATHIEU L., IYENGAR S.S. 2012. The discriminating consumer: Product proliferation and willingness to pay for quality. In: Journal of Marketing Research, roč. 49, č. 1, str. 39 - 49
- BROWN D., WILSON S. 2012. The Black Book of Outsourcing: How to Manage the Changes, Challenges, and Opportunities. John Wiley & Sons, 2012, 384 str. ISBN 0470421525
- DI FOGGIA G., BECCARELLO M. 2021. Market Structure of Urban Waste Treatment and Disposal: Empirical Evidence from the Italian Industry. In: Sustainability, roč.13, č. 13, str. 7412 – 7424. ISSN 2071-1050
- DIJKGRAAF E., GRADUS R. 2006. Collusion in the Dutch Waste Collection Market. In: Local government studies, roč. 33, č. 4, str. 573 – 588
- DIJKGRAAF, E., GRADUS, R. 2013. Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. In: Applied Economics Letters, roč.20, č. 7, str. 702–705
- GEYSKENS I., STEENKAMP E. M., KUMAR, N. 2006. Make, buy, or ally: a transaction cost

theory meta-analysis. In: *Academy of Management Review*, 2006, roč. 49, č. 3, str. 519 – 543

GRADUS R., SCHOUTE M., DJIKGRAAF E. 2018. The effects of market concentration on costs of local public services: empirical evidence from Dutch waste collection. In: *Local government studies*, roč. 44, č. 3, str. 1 – 19. ISSN 0300-3930

HARLAND C., KNIGHT L., LAMMING R., WALKER H. 2005. Outsourcing: assessing the risks and benefits for organisations, sectors and nations. In: *International Journal of Operations & Production Management*, roč. 25, č. 9, str. 831 – 850. ISSN 0144-3577

HIRSCH W. Z. 1991. *Privatizing Government Services: An Economic Analysis of Contracting by Local Governments*. Los Angeles: Institute of Industrial Relations, Publications Center, University of California, 1991

KEANE C., MARX J., RICCI E. 2001, Percieved outcomes of public health privatization: A national survey of local health department directors, In: *Millbank Quarterly*, roč. 79, č. 1, str. 115–37. ISSN 0887-378X

MASSARUTTO A. 2007. Municipal waste management as a local utility: Options for competition in an environmentally-regulated industry. In: *Utilities policy*, roč. 15, č. 1, str. 9 – 19. ISSN 0957-1787

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ B. 2020. Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore–skúsenosti v Slovenskej a Českej republike. Masarykova univerzita nakladateľství, 2020.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ B., MALIŠOVÁ D., MURÍNOVÁ K. 2022a. The Market Concentration as the Public Services Contracting Out Efficiency Factor at the Local Government Level: The Case of Slovakia." *International Conference on Computational Science and Its Applications*. Cham: Springer International Publishing, 2022.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ B., MALIŠOVÁ D., MURÍNOVÁ K. 2022b. Market Restrictions of Contracting Out the Public Service at the Municipal Level. *International Conference on Applied Economics*. Cham: Springer International Publishing, 2022.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ B., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2008. Transakčné náklady a kontrahovanie verejných služieb. In *Lisabonská stratégia pre rast a zamestnanosť. Zborník z medzinárodného vedeckého seminára*. Banská Bystrica : Ekonomická fakulta UMB [CD Rom]. ISBN 978-80-969535-9-2.

NEMEC J. 2012. Kontrahovanie a outsourcing služieb vo verejnom sektore v SR a ČR. In: *Region Direct*, roč. 1, Banská Bystrica : Regionálne európske informačné centrum, str. 92-101.

NEMEC J., ŠUMPÍKOVÁ M., ORVISKÁ M., BUŠINA F., GREGA M. 2016. Transaction Costs in the Public Procurement: Selected Findings in Czech and Slovak Conditions. In: *The 10th International Days of Statistics and Economics*. Praha: Melandrium, 2016. str. 1749-1758. ISBN 978-80-87990-10-0.

- OHLSSON H. 2003. Ownership and production costs: Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection, In: *Fiscal Studies*, roč.24, č. 4, str. 451–76. ISSN 1475-5890
- PARKER J. R., LEHMANN D. R. 2014. How and when grouping low-calorie options reduces the benefits of providing dish-specific calorie information. In: *Journal of Consumer Research*, roč. 41, č. 1, str. 213-235.
- PAVEL J., SLAVÍK J. 2017. The relationship between competition and efficiency of waste-collection services in the Czech Republic. In: *Local government studies*, roč. 44, č. 2, str. 275 – 296
- PAVEL J., VITEK L. 2016. Transaction costs of the Czech public procurement. In: *IRSPM Hong Kong conference*, 2016
- PERUNOVIĆ Z., PEDERSEN J. L. 2007. Outsourcing Process and Theories. In: *POMS 18th Annual Conference*, Dallas, 2007, 18 str.
- PETERSEN, O. H., HJELMAR, U., VRANGBÆK, K. 2018. Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000-2014. In: *Social Policy and Administration*, 2018, roč. 52, č. 1, str. 130 – 157. ISSN 0144-5596
- RHO E. 2013. Contracting revisited: Determinants and consequences of contracting out for public education services. In: *Public Administration Review*, roč. 73, č. 2, str. 327–37. ISSN 0033-3352
- SALISBURY L. C., FEINBERG F. M. 2012. All things considered? The role of choice set formation in diversification. In: *Journal of Marketing Research*, roč. 49, č. 3, str. 320-335.
- SIMÕES, P., CRUZ, N. F., MARQUES, R. C. 2012. The performance of private partners in the waste sector. In: *Journal of Cleaner Production*, roč. 29–30, str. 214–221. ISSN 0959-6526
- SOUKOPOVÁ J., MALÝ I. 2012. Vliv konkurence na výši výdajů na nakládání s odpady obcí Jihomoravského kraje. In: *Waste forum 2012*, roč. 2012, č. 4, str. 173 – 183. ISSN 1804-0195
- SOUKOPOVÁ J. MALÝ I., FICEK V. 2013. Má konkurenční prostředí vliv na výdaje obcí na nakládání s komunálním odpadem v ČR? In: *Waste forum*, roč. 2013, č. 4, str. 231 – 239. ISSN 1804-0195
- SOUKOPOVÁ J., VACEKOVÁ G. 2015. Competition and municipal waste management expenditure: Evidence from the Czech Republic Olomouc Region. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice*, roč. 2015, č. 35, str. 128 – 138. ISSN 1211-555X
- WASSENAAR M., GROOT T., GRADUS R. 2013. Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives. In: *Local government studies*, roč. 39, č. 3, str. 414 – 434. ISBN 9781317574361

Kontaktná adresa

Ing. Kristína Murínová

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela

Tajovského 10, Banská Bystrica, 975 90

Slovenská republika

kmurinova@umb.sk

HLASOVANIE POŠTOU V PREDČASNÝCH PARLAMENTNÝCH VOĽBÁCH V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V ROKU 2023 – POZITÍVNE ASPEKTY A MOŽNÉ NÁVRHY NA ZLEPŠENIE

POSTAL VOTING IN EARLY PARLIAMENTARY ELECTIONS IN THE SLOVAK REPUBLIC IN 2023 - POSITIVE ASPECTS AND POSSIBLE SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENT

Frederika FOGAŠOVÁ

Abstract

This contribution focuses on the analysis and evaluation of postal voting in the early parliamentary elections in the Slovak Republic in the autumn of 2023. Through a thorough examination of this voting method, the author of the contribution aims to identify the positives and negatives that have arisen in connection with this voting method following changes to some postal voting processes based on the amendment of the electoral code by Act No. 468/2022 Coll. of November 30, 2022. The objective of this contribution is to provide a critical perspective on the current legal regulation of postal voting in Act No. 180/2014 Coll. on the conditions for exercising the right to vote and on the amendment and supplementation of some laws, including a comparison with other countries where this voting method is utilized.

Key words: *electoral code, postal voting, voting from abroad, alternative voting method*

Úvod

Hlasovanie vo voľbách predstavuje najdôležitejšiu súčasť volebného procesu, nakoľko práve odovzdaním voličského hlasu sa volič zúčastňuje volieb a spolupodieľa sa s ostatnými voličmi na ich konečnom výsledku. Najčastejšia a tzv. „tradičná“ forma hlasovania vo voľbách je hlasovanie vo volebných miestnostiach. V súčasnosti sa v demokratických štátoch uplatňujú aj iné, tzv. „alternatívne“ formy hlasovania dopĺňajúce tradičné hlasovanie, a to najmä za účelom odstraňovania prekážok, ktoré bránia určitým skupinám voličov zúčastniť sa volieb. Medzi najčastejšie alternatívne formy hlasovania, ktoré sa uplatňujú v demokratickom svete, možno zaradiť hlasovanie poštou, resp. korešpondenčné hlasovanie, elektronické hlasovanie, resp. hlasovanie prostredníctvom internetu či hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca. (Orosz et al.,

2015)

V súčasnej dobe je **hlasovanie poštou**, nazývané aj ako „**korešpondenčné hlasovanie**“, najpoužívanejšou alternatívnou formou hlasovania v demokratických štátoch. Tento spôsob hlasovania využívajú takmer všetky vyspelé krajiny na celom svete paralelne s tradičným hlasovaním vo volebných miestnostiach. (Orosz et al. 2015) Hlasovanie poštou je považované za najstaršiu formu alternatívneho hlasovania, voľba poštou bola prvýkrát realizovaná v americkej kolónii Masaschussets už v roku 1647. Existujú štáty, v ktorých sa tento typ hlasovania využíva ako jediná forma hlasovania vo voľbách, a to napr. v Oregone, Washingtone a na Novom Zélande (výlučne pre lokálne voľby a referendum). (Więckowska 2012)

Samotný proces hlasovania poštou prebieha v štátoch zvyčajne tak, že hlasovací lístok je zasielaný voličovi najčastejšie do miesta jeho bydliska. Volič si prevezme hlasovací lístok poštou a následne ho vyplní, po jeho vyplnení ho zašle naspäť príslušnému orgánu v zákonom stanovenej lehote na jeho zaslanie. Dôležitým faktorom je skutočnosť, že hlasovanie poštou nemusí byť prístupné všetkým oprávneným voličom, ale môže byť povolené len vymedzenej skupine voličov v súlade s volebnými pravidlami konkrétneho štátu. (Toby et al., 2023)

V nasledujúcich častiach príspevku si bližšie analyzujeme priebeh hlasovania poštou v posledných predčasných parlamentných voľbách v Slovenskej republike v kontexte zmien, ktoré vznikli v tomto spôsobe hlasovania na základe zákona č. 468/2022 Z. z. zo dňa 30. novembra 2022, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela volebného kódexu“). Hlavnou snahou bude zhodnotiť pozitívne dopady zavedených zmien v spôsobe hlasovania poštou, a to aj z pohľadu žiadúcich zmien pre ďalší progres voľby poštou vo volebnom poriadku Slovenskej republiky do budúcnosti.

1 Hlasovanie voličov zo zahraničia v právnom poriadku Slovenskej republiky

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení platných právnych predpisov odkazuje v čl. 30 ods. 3 na úpravu podmienok výkonu volebného práva v zákone. Právnu úpravu platných spôsobov hlasovania vo voľbách v Slovenskej republike nachádzame v jednom zo základných zákonných prameňov volebného práva, t. j. v zákone č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „volebný kódex“).

Volebný kódex pozná:

- tradičný spôsob hlasovania, t. j. hlasovanie vo volebnej miestnosti pri všetkých typoch volieb (voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby prezidenta, voľby do Európskeho parlamentu, voľby do orgánov územnej samosprávy), referende a ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky,

- **hlasovanie poštou** pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

Aj napriek tomu, že absentuje povinnosť štátu zabezpečiť voľby v zahraničí, Rada Európy odporúča zavádzať nové formy hlasovania s úmyslom odstrániť prekážky, ktoré sťažujú výkon volebného práva voličov (občanov), ktorí sa trvalo zdržiavajú v zahraničí (Farkašová 2017). Tieto odporúčania sa v podmienkach Slovenskej republiky premietajú do právnej úpravy volebného práva vo volebnom kódexe.

Podľa ustanovení § 57 ods. 2 volebného kódexu je možné vykonávať hlasovanie poštou mimo územia Slovenskej republiky, čiže zo zahraničia, pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“), ale aj v prípade celoštátneho referenda podľa § 205 volebného kódexu, pri ktorom je spôsob voľby totožný ako pri parlamentných voľbách. V zmysle volebného kódexu sú oprávnené pre voľbu poštou 2 skupiny voličov. Prvou skupinou sú tí, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, no v čase konania volieb sa nenachádzajú na jej území. Druhou skupinou sú voliči, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Pre obe skupiny voličov platí povinnosť predložiť žiadosť o voľbu poštou, na základe podania tejto žiadosti sú voliči zapísaní do osobitného zoznamu voličov.

2 Zmeny v hlasovaní poštou zo zahraničia novelizáciou volebného kódexu zákonom č. 468/2022 Z. z. z 30. novembra 2022

Pred realizáciou posledných volieb do NR SR, ktoré sa uskutočnili 30. septembra 2023, došlo novelou volebného kódexu k viacerým úpravám hlasovania poštou. Uvedená novela reagovala na žiadosť o zjednodušenie postupu hlasovania poštou zo zahraničia, ako aj na požiadavku verejnosti zaviesť korešpondenčné hlasovanie aj pre voľby prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „SR“), pričom hlasovanie poštou aj pre prezidentské voľby nebolo v novelizácii volebného kódexu schválené (Tlačová agentúra Slovenskej republiky 2022). Cieľ novelizácie volebného kódexu smeroval aj k náprave negatívnych skúseností voličov pri hlasovaní zo zahraničia vo voľbách do NR SR z roku 2020. Problémy s korešpondenčným hlasovaním mali predovšetkým voliči s trvalým pobytom na území SR, nakoľko voľba poštou prostredníctvom obcí ich trvalého pobytu spôsobovala niekoľko komplikácií, napr. oneskorené zasielanie zásielok, doručovanie neúplných zásielok či nedostatočná komunikácia s voličmi. (ULC Čarnogurský 2023)

Vo volebnom kódexe po jeho novelizácii boli doplnené nasledujúce ustanovenia:

- § 11a Osobitný zoznam voličov,
- § 11b Informačný systém pre voľbu poštou,
- § 11c Hlasovací preukaz.

Po zmenách vo volebnom kódexe spadá celá agenta hlasovania poštou výlučne pod

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“).

MV SR teda vedie osobitný zoznam voličov a zapisuje doň všetkých žiadateľov (voličov) o hlasovanie poštou (volebný kódex). Elektronizácia niektorých procesov pri hlasovaní poštou vyústila do možnosti voličov požiadať o korešpondenčné hlasovanie okrem listinnej žiadosti aj v podaní žiadosti v elektronickej podobe prostredníctvom **ústredného portálu verejnej správy** alebo prostredníctvom **služieb informačného systému pre voľbu poštou** (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2023a).

Vychádzajúc z volebného kódexu je potrebné doručiť žiadosť o voľbu poštou MV SR v lehote minimálne 52 dní pred dňom konania volieb. V čase od skončenia prijímania žiadostí o voľbu poštou MV SR do dňa vydávania hlasovacích preukazov (obec ich môže vydať najskôr 45 dní pred volebným dňom) informuje MV SR obce prostredníctvom príslušných okresných úradov o tých voličoch, ktorí majú trvalý pobyt na území obce a požiadali o hlasovanie poštou. Zámerom oznamovania je zabránenie dvojitého hlasovania vo voľbách. MV SR taktiež zasiela tzv. „**Zoznam voličov, ktorí hlasovali poštou**“. Tento zoznam je pre obce dôležitý najmä v deň volieb, nakoľko uvádza tých voličov, ktorí aj reálne využili spôsob hlasovania poštou. V deň volieb obec vyškrtne voličov z tohto zoznamu zo zoznamu voličov príslušného volebného okrsku. (Informácia pre obce v súvislosti s novou právnou úpravou voľby poštou zo zahraničia vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú 30. septembra 2023)

Pri **žiadosti o voľbu poštou v listinnej podobe** a žiadosti **o voľbu poštou elektronicky** nachádzame určité rozdiely. Pri druhom uvedenom type žiadosti je potrebné aj overiť totožnosť voliča v informačných systémoch a taktiež je nutné okrem základných údajov o žiadateľovi o voľbu poštou uviesť aj adresu miesta pobytu v cudzine a emailovú adresu (tá slúži na overenie a následné zapísanie voliča do osobitného zoznamu voličov). Pri žiadosti o voľbu poštou elektronicky si volič sám tlačí hlasovacie lístky z webového sídla MV SR. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2023b)

Lehota (najneskôr 40 dní pred dňom konania volieb), v ktorej je voličovi na adresu, ktorú uviedol v žiadosti o voľbu poštou elektronicky, zasielaná obálka na hlasovanie, návratná obálka a poučenie o spôsobe hlasovania, je totožná ako pri žiadosti o voľbu poštou v listinnej podobe. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2023c). Postup odosielania návratnej obálky MV SR už neprebíha v elektronickej podobe, ale je taktiež rovnaký ako pri žiadosti o voľbu poštou v listinnej podobe (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2023b). Návratnú obálku s vyplneným hlasovacím lístkom pri oboch možnostiach voľby poštou zasiela volič MV SR v zákonom stanovenej lehote zo zahraničia alebo z územia SR, pričom je možné do zákonom stanoveného termínu doručiť návratnú obálku aj do podateľne MV SR (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

2023c).

3 Hlasovanie poštou v parlamentných voľbách v Slovenskej republike v roku 2023

V posledných predčasných parlamentných voľbách, ktoré sa konali na jeseň roku 2023 evidujeme oproti predošlým voľbám do NR SR nárast voličov hlasujúcich zo zahraničia, ktorí využili možnosť hlasovania poštou (viď Tabuľka č.1). Ako je možné pozorovať v Tabuľke č. 1, MV SR zaregistrovalo celkovo 58 779 návratných obálok od voličov hlasujúcich z cudziny. Žiadosť o voľbu poštou podalo dokonca až 72 993 voličov zo zahraničia, návratnú obálku teda vrátilo 80,5 % zaregistrovaných voličov. Najväčší počet návratných obálok bolo doručených z Českej republiky v počte 23 486 návratných obálok, nasledovalo Spojené kráľovstvo v počte obálok 6 238 a na treťom mieste bolo Nemecko s počtom 5 546 obálok. Najmenej obálok prišlo zo 17 krajín v počte jednej návratnej obálky, jedná sa napr. o Vatikán, Bangladéš, Filipíny, Mjanmarsko či Bahamy. (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2023d)

Tabuľka č. 1: Hlasovanie poštou zo zahraničia v parlamentných voľbách v SR (pre V. až IX. volebné obdobie NR SR)

Parlamentné voľby (rok realizácie volieb)	Počet voličov, ktorí zaslali návratnú obálku z cudziny	Podiel zaslaných návratných obálok z cudziny v %
2010	5 861 voličov	0,22 %
2012	7 051 voličov	0,27 %
2016	17 278 voličov	0,65 %
2020	48 925 voličov	1,67 %
2023	58 779 voličov	1,95 %

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa súhrnných ukazovateľov výsledkov volieb zverejnených

Štatistickým úradom Slovenskej republiky (2023)

Ako sme už uviedli a môžeme vidieť v Tabuľke č.1, registrujeme nárast voličov zo zahraničia, ktorí využívajú možnosť hlasovania poštou zo zahraničia. Otázkou zostáva, čo spôsobuje tento postupný nárast podielu voličov, ktorí hlasujú poštou z cudziny. Domnievame sa, že za posledné zvýšenie tohto podielu voličov zo zahraničia môže byť zodpovedná čiastočná elektronizácia procesov pri voľbe poštou elektronicky v posledných predčasných parlamentných voľbách, nakoľko doposiaľ šlo o rekordný počet voličov, ktorí využili hlasovanie poštou zo zahraničia. Príčinou zvýšenia počtu voličov hlasujúcich zo zahraničia môže byť aj zvyšujúci sa odliv mozgov zo Slovenska. Podľa registra zdravotných poisťovní od roku 2002 do roku 2017

poklesol počet ľudí žijúcich v SR až o 300 000, čo predstavuje zhruba 5 % obyvateľstva SR.

Podľa dát za uvedené obdobie mala viac ako polovica týchto ľudí menej ako 30 rokov, čo hodnotíme ako možnú silnú voličskú základňu ľudí hlasujúcich zo zahraničia. (Ministerstvo financií Slovenskej republiky 2017)

Stotožňujeme sa aj s názorom, že za zvýšenie počtu voličov hlasujúcich zo zahraničia môže byť zodpovedné aj aktuálne dianie na politickej scéne v SR a úsilie voličov žijúcich v zahraničí dosiahnuť zmenu prostredníctvom hlasovania za liberálnych kandidátov vo voľbách. Vychádzame pritom z výsledkov hlasovania v posledných predčasných parlamentných voľbách, v ktorých za politickú stranu Progresívne Slovensko hlasovalo až 61,7% z celkového počtu voličov zo zahraničia (Štatistický úrad Slovenskej republiky 2023).

Celkovo trend zvyšovania počtu voličov hlasujúcich zo zahraničia hodnotíme veľmi kladne, pričom vnímame posilnenie hlavne princípu všeobecnosti volebného práva. Podľa doterajších výsledkov známych k 9. januáru 2024, by schválenie voľby poštou v prezidentských voľbách, ktoré v poslednej novelizácii volebného kódexu neprešlo, malo za dôsledok zmeny poradia postupujúcich kandidátov do 2. kola prezidentských volieb, ktoré sa budú konať v priebehu roka 2024 (Katuška 2024).

Ako sme už uvádzali, tak v posledných predčasných parlamentných voľbách prebiehalo sčítavanie hlasov zo zahraničia výlučne na MV SR. Celkovo bolo na MV SR zriadených 18 osobitných okrskových volebných komisií zložených zo zástupcov kandidujúcich politických subjektov, pričom hlasy zo zahraničia sa začali sčítavať po 18.00 hodine v deň volieb (Tlačová agentúra Slovenskej republiky 2023). Štátna volebná komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán sa na tlačovej konferencii v popoludňajších hodinách 1. októbra 2024 vyjadrila, že nezaujíma negatívny postoj k zmene Metodického pokynu na prípravu spracovania a na spracovanie výsledkov hlasovania vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „metodický pokyn“) v časti sčítavania hlasov zo zahraničia v zmysle novej zmeny počtu osobitných okrskových volebných komisií z dôvodu zrýchlenia sčítavania hlasov zo zahraničia (SME 2023). Urýchliť sčítavanie hlasov zo zahraničia by podľa nášho názoru mohlo podporiť aj skoršie sčítavanie hlasov pri voľbe poštou vo volebný deň, prípadne personálne posilnenie osobitných okrskových volebných komisií, ktoré sú zriadené za účelom sčítavania týchto hlasov. Prípadné zmeny metodického pokynu v častiach, ktoré sa vzťahujú na hlasovanie poštou, sú do budúcnosti možné aj z toho dôvodu, že prvýkrát prebiehalo sčítavanie hlasov zo zahraničia len na MV SR, a teda niektoré úpravy metodického pokynu pri spracovaní výsledkov hlasovania zo zahraničia pri ďalších parlamentných voľbách môžu byť žiaduce.

Záver

V závere analýzy hlasovania poštou v predčasných parlamentných voľbách realizovaných v roku 2023 by sme chceli zdôrazniť pozitívny prínos, ktorý priniesla novela volebného kódexu elektronizáciou niektorých procesov hlasovania zo zahraničia. Možnosť podávania žiadosti o voľbu poštou aj v elektronickej podobe mohla byť podľa nášho názoru jedným z dôvodov, ktoré sú zodpovedné za zvýšenú participáciu voličov pri hlasovaní poštou zo zahraničia, nakoľko tento spôsob podávania žiadosti ponúka väčšiu flexibilitu a pohodlie oproti podávaniu žiadosti o voľbu poštou v listinnej podobe. Myslíme si, že ďalšia elektronizácia volebných procesov pri hlasovaní poštou aj pri odosielaní hlasov zo zahraničia, by mohla motivovať väčší počet voličov hlasovať zo zahraničia a tým prispieť k ďalšiemu zvýšeniu demokratickej inkluzívnosti. Celkovo môžeme túto novú iniciatívu elektronizácie vybraných procesov hlasovania poštou považovať za kladný krok smerom k modernizácii a demokratizácii volebného procesu.

Na základe uvedeného zaujímame kladné stanovisko k politickým návrhom o zavedenie hlasovania poštou aj pre prezidentské voľby, a to aj z dôvodu, že záujem voličov o hlasovanie poštou zo zahraničia každým volebným obdobím narastá. Zabezpečenie jednoduchého a dostupného spôsobu hlasovania totiž môže podporiť volebný záujem a zvýšiť celkovú účasť voličov vo voľbách.

Zoznam bibliografických odkazov

FARKAŠOVÁ, S., 2017. Volebné právo občanov Slovenskej republiky žijúcich v zahraničí. In: KOZIAK, T., EŠTOK, G. a A. ONUFRÁK, eds. *Kríza parlamentarizmu : kam kráčaš demokracia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 425-438. ISBN 978-80-8152-540-7.

OROSZ, L., a kol., 2015. *Volebné právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 290 s. ISBN 978-80-8152-346-5.

Informácia pre obce v súvislosti s novou právnou úpravou voľby poštou zo zahraničia vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú 30. septembra 2023. [online]. [cit. 2024-01-14]. Dostupné z: https://www.bojnice.sk/download_file_f.php?id=1890671

KATUŠKA, M., 2024. *Ak budú Korčokovi chýbať len desiatky tisíc hlasov, vinníkov musí hľadať v opozícii*. [online]. SME [cit. 2024-01-21]. Dostupné z:

<https://domov.sme.sk/c/23265812/prezidentske-volby-2024-volba-zo-zahranicia-otazky-a-odpovede.html>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2017. *Odliv mozgov po slovensky*. [online]. [cit. 2024-01-25]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/media/komentare-ifp-uhp/odliv->

mozgov-po-slovensky-január-2017.html

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2023a. *Často kladené otázky (FAQ) k voľbe poštou zo zahraničia*. [online]. [cit. 2024-01-13]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?nr23-posta3>

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2023b. *Žiadosť o voľbu poštou elektronicky*. [online]. [cit. 2024-01-21]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?nr23-posta1>

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2023c. *Žiadosť o voľbu poštou v listinnej podobe*. [online]. [cit. 2024-01-23]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?nr23-posta2>

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2023d. *Zo zahraničia hlasovalo poštou 58 779 voličov, ide o rekordný počet*. [online]. [cit. 2024-01-26]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?parlamentne-volby-do-nrsr-2023&sprava=zo-zahranicia-hlasovalo-postou-58-779-volicov-ide-o-rekordny-pocet>

SME, 2023. *Volebná komisia potvrdila výsledky volieb. V parlamente bude sedem politických strán*. [online]. [cit. 2024-01-29]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=dNbt13A86rU>

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2023. *Volby a referendá*. [online]. [cit. 2024-01-26]. Dostupné z: volby.statistics.sk

TLAČOVÁ AGENTÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2022. *Volit' poštou zo zahraničia v prezidentských voľbách ešte nebude možné*. [online]. [cit. 2024-01-25]. Dostupné z: <https://www.teraz.sk/slovensko/volit-postou-zo-zahranicia-v-preziden/677939-clanok.html>

TLAČOVÁ AGENTÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2023. *Zo zahraničia hlasoval rekordný počet voličov*. [online]. [cit. 2024-01-29]. Dostupné z: <https://www.aktuality.sk/clanok/LchMKp3/zo-zahranicia-hlasoval-rekordny-pocet-volicov/>

TOBY, S. James et al., 2023. *ELECTIONS DURING EMERGENCIES AND CRISES Lessons for Electoral Integrity from the Covid-19 Pandemic*. Sweden; Stockholm: International IDEA [online]. [cit. 2024-01-24]. 724 p. DOI: 10.31752/idea.2023.24. ISBN: 978-91-7671-627-4. Dostupné z: <https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-during-emergencies-and-crises?lang=en>

ULC ČARNOGURSKÝ, 2023. *Novela zákona o podmienkach výkonu volebného práva*. [online]. Bulletin PRO BONO 12/2022 [cit. 2024-01-14]. Dostupné z: <https://www.ulclegal.com/pdf-archiv-pro-bono/>

WIĘCKOWSKA, M., 2012. Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendów. In: *Studia Wyborcze. Łódzkie Towarzystwo Naukowe*. Numer 14, s. 35-53. ISSN 1898-0082.

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení platných právnych predpisov.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 468/2022 Z. z. zo dňa 30. novembra 2022, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

Mgr. Frederika Fogašová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

frederika.fogasova@student.upjs.sk

ZÁSADA *NE BIS IN IDEM* V ZMYSLE ENGELOVSKÝCH KRITÉRIÍ

THE *NE BIS IN IDEM* PRINCIPLE IN THE SENSE OF THE ENGEL CRITERIA

Elena LAZORÍKOVÁ

Abstract

The ne bis in idem principle is one of the extremely important principles of administrative punishment, the essence of which consists in the prohibition of double prosecution of a person for the same act (in administrative proceedings and criminal proceedings) and is based on the assumption that for one deed should be punished by one and the same person only once. In order to assess whether a certain delict, which a person is accused of, is a criminal offense within the meaning of the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, it is necessary to proceed with the assessment of the so-called Engel criteria, which define the criminal law nature of administrative offenses. The European Court of Human Rights developed these criteria in the decision in the case of Engel and others v. the Netherlands from June 8, 1976, and since then they serve as important auxiliary criteria that, above all, national courts are obliged to apply in their decision-making in order to avoid the prosecution of a person or his punishment for committing the same act twice.

Key words: *administrative punishment, principle ne bis in idem, engel criteria*

Úvod

Skúmanie toho, či sa v konkrétnom prípade pri potrestaní páchatel'a za spáchanie určitého deliktu uplatní zásada *ne bis in idem* je na mieste vtedy, ak páchatel' už bol potrestaný v administratívnom konaní a páchatel'ovi za to isté konanie (spáchanie administratívneho, resp. správneho deliktu) hrozí aj trestnoprávny postih, či ďalšia správna sankcia podľa iného právneho predpisu. Aplikácia zásady *ne bis in idem* v podstate vylučuje trestnoprávny postih osoby, resp. uloženie trestnej sankcie za konanie, za ktoré už bola tejto osobe uložená správna sankcia v administratívnom konaní.

Význam zásady *ne bis in idem* podčiarkuje aj skutočnosť, že je obsiahnutá vo viacerých významných medzinárodných dokumentoch, ako je napríklad Charta základných práv Európskej únie (ďalej ako „Charta“), Schengenský dohovor, Listina základných práv a slobôd, Európsky

dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „*Dohovor*“) či jeho protokol č. 7. Vo vzťahu k uplatňovaniu tejto zásady existuje na úrovni Únie aj bohatá judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „*ESLP*“) a Súdneho dvora Európskej únie (ďalej ako „*SDEÚ*“).

Príspevok je vo všeobecnosti zameraný na výklad a interpretáciu zásady *ne bis in idem* v zmysle uplatnenia *engelovských kritérií* v medzinárodnej rovine v oblasti správneho trestania. Cieľom príspevku je za použitia metódy analýzy poukázať na význam zásady *ne bis in idem* a na jej správne uplatňovanie medzinárodnými a vnútroštátnymi súdmi za použitia *engelovských kritérií*.

1 Právna úprava zásady *ne bis in idem* na medzinárodnej úrovni

Zásadu *ne bis in idem* zakotvuje mnoho významných medzinárodných dokumentov, ktoré sú pre Slovenskú republiku (ďalej ako „*SR*“) právne záväzne a v právnom poriadku SR majú pri uplatňovaní prednosť pred zákonmi podľa čl. 7 ods. 4¹ a ods. 5² ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*Ústava SR*“). Zásada *ne bis in idem* je zakotvená v:

- 1) čl. 50 Charty,³
- 2) čl. 54 Schengenského dohovoru,⁴
- 3) čl. 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd,
- 4) čl. 6 Dohovoru,
- 5) čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru.

Charta spolu Schengenským dohovorom zakotvujú tzv. úniový charakter zásady *ne bis in idem*, ktorý sa prejavuje v prípade páchania cezhraničných trestných činov. V takom prípade sa táto zásada sa uplatňuje v rámci jurisdikcií viacerých zmluvných štátov.

Zásadu *ne bis in idem* zakotvuje aj čl. 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, podľa

¹ Podľa čl. 7 ods. 4 Ústavy SR platí, že: „*Na platnosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodných politických zmlúv, medzinárodných zmlúv vojenskej povahy, medzinárodných zmlúv, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách, medzinárodných hospodárskych zmlúv všeobecnej povahy, medzinárodných zmlúv, na ktorých vykonanie je potrebný zákon, a medzinárodných zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, sa vyžaduje pred ratifikáciou súhlas Národnej rady Slovenskej republiky.*“

² Ústava SR v čl. 7 ods. 5 zakotvuje druhú kategóriu medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonmi SR. Medzi tieto medzinárodné zmluvy zaraďujeme:

1. medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a
2. medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

³ Podstatu zásady *ne bis in idem* zakotvuje Charte v čl. 50, podľa ktorého: „*Nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní za trestný čin, za ktorý už bol v rámci Únie oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom v súlade so zákonom.*“

⁴ Schengenský dohovor zakotvuje túto zásadu v čl. 54 ako zákaz dvojitého trestu, ktorého podstata spočíva v tom, aby osoba právoplatne odsúdená jednou zo zmluvných strán nebola pre ten istý čin stíhaná zároveň aj inou zmluvnou stranou, „*a to za predpokladu, že v prípade odsúdenia bol trest už odpykaný alebo sa práve odpykáva alebo podľa práva štátu, v ktorom bol rozsudok vynesený, už nemôže byť vykonaný.*“

ktorého: „*Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, pre ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nevyklučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom.*”

Význam čl. 6 Dohovoru vo vzťahu k uplatneniu zásady *ne bis in idem* sa prejavuje v tom, že tento článok zakotvuje ako základné ľudské právo - právo na spravodlivé súdne konanie, čím zároveň poskytuje aj právo na ochranu ďalších práv garantovaných týmto Dohovorom. Protokol č. 7 Dohovoru zakotvuje zásadu *ne bis in idem* v čl. 4 ods. 1, podľa ktorého: „*Nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní podliehajúcim právomoci toho istého štátu za trestný čin, za ktorý už bol oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom podľa zákona a trestného poriadku tohto štátu.*“ Výlučne za použitia gramatického výkladu čl. 6 Dohovoru a čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru možno konštatovať, že aplikácia týchto článkov sa viaže iba na pojmy „*trestné obvinenie*“ a „*trestný čin*“ a že uplatnenie zásady *ne bis in idem* prichádza do úvahy iba v trestných konaniach. Práve v dôsledku tejto nesprávnej reštriktívnej interpretácie predmetných ustanovení, ktorá v praxi spôsobovala značné problémy pre uplatnenie zásady *ne bis in idem* v širšom ponímaní aj na správne trestanie, sa tieto ustanovenia stali meritom výkladu judikatúry ESĽP, ako aj SDEÚ (Pirohaničová 2023).

Prielom v nazeraní na zásadu *ne bis in idem* a zabezpečenie jej uplatnenia v širšom kontexte aj na správne delikty a správne trestanie priniesol práve ESĽP v rozhodnutí vo veci Engel a ďalší proti Holandsku z 08. júna 1976.

2 Engelovské kritéria v zmysle judikatúry ESĽP

Vzhľadom na právnu úpravu zásady *ne bis in idem* vo viacerých významných medzinárodných dokumentoch, ktoré sme si rozobrali v prvej kapitole, bolo zrejmé, že správne uplatňovanie tejto zásady bude a zjavne aj je v praxi značne komplikované a že túto zásadu nebude možné aplikovať výlučne iba v trestnej rovine, ale aj v oblasti správneho trestania za spáchanie administratívnych, resp. správnych deliktov. Problematickým pre správne uplatnenie zásady *ne bis in idem* sa javí samotná právna úprava trestných činov vo vnútroštátnych právnych poriadkoch členských štátov EÚ, ako aj to, ktoré skutky a opomenutia možno podľa medzinárodného a vnútroštátneho práva považovať za trestné činy (čl. 7 ods. 1 Dohovoru).

Práve pre rôzne interpretácie zásady *ne bis in idem* predovšetkým zo strany členských štátov EÚ a ich trestných orgánov, ESĽP v rozhodnutí vo veci Engel a iní proti Holandsku z 08. júna 1976 vytvoril záväzný právny rámec pre posudzovanie a jednotné uplatňovanie zásady *ne bis in idem* členskými štátmi EÚ v prípadoch súbehu správneho (administratívneho) konania a trestného konania.

V prípade, ktorý bol na základe sťažností piatich bývalých vojakov holandského štátneho

občianstva [C. J. M. Engel, P. van der Wiel, G. J. de Wit, J. C. Dona a W. A. C. Schul (ďalej ako „sťažovatelia“)] predložený v roku 1971 Európskej komisii pre ľudské práva na posúdenie jeho relevantnosti pre postúpenie ESLP. Európska komisia po vyhodnotení sťažností sťažovateľov a konštatovania zjavného porušenia viacerých článkov Dohovoru tento prípad 08. októbra 1974 postúpila na rozhodnutie ESLP.

Sťažovatelia v podaných sťažnostiach konštatovali porušenie viacerých článkov Dohovoru, predovšetkým čl. 5, 6, 10, 11, 14, 17 a 18 z dôvodu, že tresty, ktoré im boli počas výkonu vojenskej služby uložené vojenskými orgánmi a potvrdené Najvyšším súdom Holandska predstavovali také pozbavenie slobody, ktoré bolo zjavným porušením čl. 5, že konaniami pred súdnymi orgánmi bol porušený čl. 6 a spôsob, akým sa s nimi počas výkonu trestov zaobchádzalo bol diskriminačný, čím podľa nich došlo k porušeniu čl. 14 v spojení s čl. 5 a 6 Dohovoru.

ESLP sa v rámci svojej rozhodovacej činnosti zaoberal údajnými porušeniami sťažovateľmi napadnutých článkov Dohovoru, ako aj čl. 6, ktorý vo svojej základnej podstate zakotvuje právo na spravodlivé súdne konanie, čím zároveň poskytuje aj právo na ochranu ďalších práv garantovaných týmto Dohovorom. Údajne porušenie čl. 6 posudzoval ESLP samostatne, pričom v úvode sa zameril na preskúmanie, či sa konania vedené proti sťažovateľom týkali „akéhokoľvek trestného obvinenia“ v zmysle čl. 6 Dohovoru. Podľa ESLP môže byť sankciou konaní, ktoré sú podľa vnútroštátneho právneho poriadku štátu považované za disciplinárne alebo tzv. zmiešané protiprávne konanie, tak disciplinárne, ako aj trestné, aj represia príznačná pre oblasť trestného práva vo forme rôznych trestov za spáchanie administratívnych priestupkov. Týmto konštatovaním ESLP ustálil, že aj správne delikty prostredníctvom povahy a intenzity uložených trestov môžu nadobudnúť trestnoprávnu povahu a byť tak zahrnuté pod pojem „trestný čin“ a „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 Dohovoru (Bod 79 a 80 rozsudku ESLP vo veci Engel a iní proti Holandsku zo dňa 08. júna 1976). Vo vzťahu k uvedenému ESLP sformuloval tri základné kritéria v súčasnosti nazývané aj ako „Engelovské kritéria“ alebo „Engels kritéria“, ktoré slúžia na posudzovanie aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru v trestnej oblasti a pomocou ktorých je možné zistiť trestnoprávnu povahu správnych deliktov tak, aby ich bolo možné subsumovať pod čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru a následne aj pod čl. 6 Dohovoru a rovnako aj to, či uložená správna sankcia za správny delikt má trestnoprávnu povahu v zmysle Dohovoru (Kurilovská a Kordík 2017).

ESLP medzi *engelovské kritéria* ako kritéria rozhodné pre posúdenie uplatnenia zásady *ne bis in idem* zaradil tieto:

1. kvalifikácia skutku (protiprávneho konania) podľa vnútroštátneho práva,
2. povaha deliktu z hľadiska chráneného záujmu a
3. povaha a závažnosť (intenzita) hrozacej sankcie za spáchanie deliktu (Bod 82 rozsudku ESLP vo veci Engel a iní proti Holandsku zo dňa 08. júna 1976).

Ľalík vo vzťahu k uvedeným kritériám poukazuje na to, že tieto kritéria nemajú rovnakú váhu a pre aplikáciu čl. 6 Dohovoru na správny delikt je podľa ESLP postačujúce, ak je alternatívne splnené aspoň jedno z týchto kritérií, pričom pri ich skúmaní je potrebné postupovať od prvého kritéria po tretie. V hraničných prípadoch, ak na základe analýzy jednotlivých kritérií nemožno prijať jednoznačný záver o tom, že ide o „*trestné obvinenie*“ v zmysle Dohovoru, ESLP umožňuje aj ich kumulatívne posúdenie (Ľalík 2016; pozri aj Havelková 2020).

Pri skúmaní naplnenia *engelovských kritérií* v praxi, sa postupne diskutabilnou otázkou stalo posúdenie vzťahu druhého a tretieho kritéria v tom zmysle, že či je nutné skúmať naplnenie aj tretieho kritéria v prípade, ak bolo druhé kritérium naplnené. Na uvedenú otázku naznačil predbežnú odpoveď ESLP v rozhodnutí vo veci Grande Stevens proti Taliansku zo dňa 04. marca 2014, kde tento súd konštatoval, že aj v prípade naplnenia druhého kritéria súd pokračuje aj v posúdení tretieho kritéria.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že po naplnení týchto kritérií (alternatívnom či kumulatívnom) je zrejmé, že aj pojem „*trestné konanie*“ v čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru bude spravidla potrebné vzťahovať nielen na tzv. súdne delikty, ale aj na delikty administratívne, resp. správne.

2.1 Kritérium kvalifikácie skutku podľa vnútroštátneho práva

Podstatou skúmania kritéria kvalifikácie skutku podľa vnútroštátneho práva je zistiť, či podľa vnútroštátneho práva je spáchaný delikt deliktom disciplinárnym (administratívnym, resp. správnym), trestným alebo deliktom zmiešaným (vykazujúcim znaky aj disciplinárneho deliktu, aj trestného deliktu). Uvedené kritérium je považované za formálne kritérium s relatívnou hodnotou a predstavuje akýsi počiatkový bod skúmania. Ak je delikt podľa vnútroštátneho práva trestným činom, dochádza k automatickej aplikácii čl. 6 Dohovoru (tzv. „*one-way application*“). Ľalík zároveň poukazuje na to, že kvalifikácia skutku podľa vnútroštátneho práva nie je na medzinárodnej úrovni nemenná a striktno stanovená, nakoľko ESLP pre výklad pojmov a inštitútov stanovených v Dohovore používa svoj autonómny výklad, ktorý je nezávislý od vnútroštátnej klasifikácie deliktu (Ľalík 2016, Bod 81 a 82 Rozsudku ESLP vo veci Engel a ďalší proti Holandsku zo dňa 08. júna 1976).

Podľa Čentéša nemôže byť právna kvalifikácia deliktu podľa vnútroštátneho práva jediným relevantným kritériom pre posúdenia uplatnenia zásady *ne bis in idem* podľa čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru z dôvodu, že konanie zo strany zmluvných štátov by mohlo smerovať k svojoľnej interpretácii a k zneužitiu ustanovenia čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru, čoho dôsledkom by mohla byť aj nezlučiteľnosť s predmetom a cieľmi Dohovoru (Čentíš 2017).

2.2 Kritérium povahy deliktu z hľadiska chráneného záujmu

V rámci skúmania povahy deliktu ako druhého kritéria sa posudzuje, či objekt skutkovej podstaty deliktu chráni všeobecný záujem spoločnosti alebo partikulárny a či naplniť skutkovú podstatu deliktu môže každý alebo len špecifická skupina subjektov. Ak objekt chráni iba čiastočný (partikulárny) záujem a skutkovú podstatu konkrétneho deliktu je spôsobilý naplniť iba špecifický subjekt, nepôjde o delikt trestnoprávnej povahy v zmysle Dohovoru. ESLP v rámci tohto kritéria skúma aj povahu a účel sankcie uloženej za spáchanie deliktu. Ak má uložená sankcia preventívny alebo represívny charakter typický pre oblasť trestného práva, možno konštatovať, že pôjde o trestný delikt (Lalík 2016). A *contrario*, ak má účel sankcie reparačný charakter spočívajúci v ekonomickej náhrade (napr. náhrady škody v peniazoch), trestná povaha sankcie v rámci tohto kritéria nie je naplnená.

2.3 Kritérium povahy a závažnosti hroziacej sankcie

Podstata tretieho kritéria spočíva v skúmaní povahy a stupňa závažnosti (intenzity) sankcie, ktorá páchatelovi za spáchanie deliktu potencionálne hrozí (Šamko 2015). Povaha hroziacej (potencionálnej) sankcie sa skúma z hľadiska otázok týkajúcich sa predovšetkým výšky sankcie, ktorú možno uložiť za spáchaný delikt, pozbavenia osobnej slobody páchatel'a, zákazu činnosti, prepadnutia majetku, či iných hroziacich negatívnych dôsledkov pre páchatel'a. Stupeň závažnosti sankcie nie je podľa ESLP vždy rozhodujúci, nakoľko aj sankcia, ktorá má iba reparačný účel (nie nevyhnutne represívno-preventívny), môže byť trestnou v zmysle čl. 6 Dohovoru, ak má závažné dôsledky pre páchatel'a. V takom prípade práve závažné dôsledky hroziacej sankcie budú dôležitým kritériom pre určenie aplikácie čl. 6 Dohovoru (Lalík 2016).

Záver

Je nepochybné, že zásada *ne bis in idem* patrí medzi najvýznamnejšie zásady nielen trestného konania, ale po rozhodnutí ESLP vo veci Engel a ďalší proti Holandsku z 08. júna 1976 aj správneho trestania. Medzinárodné dokumenty zakotvujú túto zásadu ako základné ľudské právo, ktoré sú zmluvné štáty povinné dodržiavať a dbať na jeho zvýšenú ochranu. Medzinárodné dokumenty poskytujú základný právny rámec ochrany právu nebyť za jeden skutok potrestaný dva krát, pričom umožňujú, aby ich zmluvné strany poskytli širší rozsah ochrany, nielen tomuto právu, ale všetkým právam v nich zakotvených.

Zásada *ne bis in idem* v zmysle medzinárodných dokumentoch spôsobuje aj v súčasnosti vnútroštátnym súdom problémy pri jej uplatňovaní, o čom svedčí aj skutočnosť, že zo strany ESLP a SDEÚ je jej doposiaľ venovaná značná pozornosť. ESLP a SDEÚ naďalej v rámci svojej rozhodovacej činnosti poskytujú výklad jednotlivých ustanovení medzinárodných dokumentov zakotvujúcich zásadu *ne bis in idem*, a to so zreteľom na špecifiká toho ktorého konania. Rovnako

prostredníctvom judikatúry tieto sudy poskytujú aj usmernenia členským štátom EÚ, konkrétne ich vnútroštátnym súdom pre jej správne uplatňovanie. Nedodržanie tejto zásady má totiž za následok závažné porušenie čl. 6 dohovoru a čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru.

Zoznam bibliografických odkazov

ČENTÉŠ, J. 2017. Súbeh trestného konania a daňového konania a zásada ne bis in idem. In: *Justičná revue*, roč. 69, č. 6-7, s. 759-779. ISSN 1335-6461.

HAVELKOVÁ, M. 2020. Plná jurisdikcia správnych súdov a jej vplyv na administratívne konanie vo veciach správneho trestania. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, roč. 39, č. 1, s. 117-129. ISSN 1336-6912.

KURILOVSKÁ, L. a M., KORDÍK. 2017. Trestná zodpovednosť právnických osôb a zásada ne bis in idem. In: ŠELIGA, J. a E., KORPÁŠ. *Ne bis in idem – medzi správnym a súdnym trestaním.. (zborník príspevkov z vedeckej konferencie)*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave. s. 6-22. ISBN 970-80-568-0075-1.

ĽALÍK, T. 2016. *Právo na spravodlivý súdny proces a zásada ne bis in idem podľa Dohovoru a správne trestanie* [online]. [cit. 2024-02-02]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/pravo-na-spravodlivy-sudny-proces-a-zasada-ne-bis-in-idem-podla-dohovoru-a-spravne-trestanie.htm>.

PIROHANIČOVÁ, K. 2023. *Prejavy aplikability zásady ne bis in idem v kontexte eurojudikatúry* [online]. [cit. 2024-02-10]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/clanok-z-titulky/prejavy-aplikability-zasady-ne-bis-in-idem-v-kontexte-eurojudikatury-akt-epi.htm>.

Rozsudok ESĽP vo veci Engel a ďalší proti Holandsku zo dňa 08. júna 1976, sťažnosť č. 5100/71.

Rozsudok ESĽP vo veci Grande Stevens a ostatní proti Taliansku zo dňa 04. marca 2014, sťažnosti č. 18640/10, č. 18647/10, č. 18663/10, č. 18668/10 a č. 18698/10.

ŠAMKO, P. 2015. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie*. Bratislava: Wolters Kluwer. s. 388. ISBN 978-80-8168-262-9.

Kontaktná adresa

Mgr. Elena Lazoríková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 01 Košice-Staré Mesto

Slovenská republika

elena.lazorikova@student.upjs.sk

REFORMA SÚDNEJ MAPY V PRAXI

JUDICIAL MAP REFORM IN PRACTICE

Dominik ČIPKA a Tereza ŠALKOVÁ

Abstract

The article deals with the impact of the reform of the judicial map as the largest reform of the judiciary in the era of the independent Slovak Republic with regard to structural changes in the judiciary as well as the independent performance of the judiciary.

Key words: *judicial map, justice, reform.*

Úvod

Od 1. júna 2023 je v platnosti na území Slovenskej republiky nové usporiadanie všeobecných súdov, známe aj ako nová súdna mapa. Realizácia novej súdnej mapy predstavuje rozsiahle organizačné zmeny, ktoré majú vplyv na činnosť samotných súdov, ale aj ďalších organizácií, pričom by mali reagovať prioritne na potreby samotných občanov. Hoci je nová súdna mapa v platnosti už nejaký mesiac, autori sa snažia priblížiť verejnosti primárne ciele a dôvody jej zavedenia, a teda prečo došlo k takejto rozsiahlej zmene v oblasti organizácie súdov a uviesť, či z ich pohľadu takýto „krok“ bol tým správnym. Príspevok sa v úvode zameriava na ciele a účel reformy súdnej mapy v podmienkach Slovenskej republiky, pričom vychádza najmä z verejne dostupných dokumentov. V ďalšej časti sa príspevok zaoberá dopadom reformy na organizáciu súdov, autori stručne uvádzajú dôvody spájania súdov, vzniku nových súdov a samostatnej sústavy správneho súdnictva. V poslednej časti sa autori kriticky zamýšľajú nad dopadom súdnej reorganizácie na výkon súdnictva.

1 Cieľ a účel reformy súdnej mapy v podmienkach Slovenskej republiky

Úvodom do tohto príspevku je potrebné uviesť, že dôvera obyvateľstva v súdnu moc na území Slovenskej republiky nie je vysoká, ba priam sa ubera opačným smerom. Uvedené má za následok najmä množstvo medializovaných káuz, pomalé riešenie súdnych sporov a konaní, prípadne trestnoprávne stíhania niektorých verejných činiteľov. Cieľom novely, ktorá zmenila fungovanie, a teda najmä príslušnosť slovenských súdov bolo primárne zvýšiť stratenú dôveru obyvateľov v justíciu, prispieť ku kvalitnému a rýchlemu fungovaniu súdnych orgánov

a hlavne k tomu, aby sa súdne veci vybavovali v primeranej lehote.

Zámerom novej súdnej mapy je špecializácia sudcov a sudkýň. Ide najmä o rozdelenie sudcov a sudkýň s ohľadom na ich odbornosť pre trestnú, civilnú, rodinnú a obchodnú agendu na všeobecných súdoch a pre správnu agendu v samostatnom správnom súdnictve. Prekladaný návrh zmien mal za to, že pôvodná sieť 54 okresných súdov neumožňovala splniť podmienku, aby boli na súde vyťažení traja špecializovaní sudcovia, ktorá je nevyhnutná na fungovanie náhodného pridelenia spisov (Analytické centrum MS SR, 2020). V prípade malých okresných súdov je potrebné, aby sudca mal prehľad vo viacerých oblastiach, s čím súvisí aj väčší prehľad a odbornosť daného sudcu, čo ho podľa návrhu na reformu súdnej mapy mohlo v mnohých situáciách dostať do nepriaznivého postavenia voči advokátom respektíve účastníkom konania, ktorí sa mohli špecializovať práve na tú danú prejednávajúcu oblasť.

Od novej súdnej mapy časom (pozn. autora možno hovoriť o dlhšom časovom období) je možné očakávať zrýchlenie súdneho konania a funkčný mechanizmus náhodného výberu sudcov, ale aj zlepšenie kvality súdnych rozhodnutí, a tak celkové zefektívnenie súdneho procesu. Na otázku, či tomu tak aj bude, odpovie čas.

Z dokumentu Analytického centra Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (Analytické centrum MS SR, 2020) ciele novej súdnej mapy sú v konečnom dôsledku nasledovné:

Zlepšiť dostupnosť súdnictva, a to najmä umožniť aj fyzickým osobám zo sociálne slabších pomerov ľahší prístup k súdnictvu. Uvedené vychádza najmä z predpokladu efektívnejšej elektronizácie súdnictva, ktorá sa v posledných rokoch dostáva do popredia a taktiež aj zriedkavosť súdnych pojednávaní. Podľa predloženého návrhu, je takáto úprava dôležitejšia ako fyzická blízkosť k budove súdu.

Zrýchliť súdne konania, a teda ako už bolo vyššie spomenuté, určitá špecializácia sudcov na konkrétnu oblasť (či už trestné, civilné, obchodné alebo správne právo) umožní rýchlejšie skončenie zložitejších vecí. Pomalé riešenie súdnych sporov verejnosť vníma pomerne negatívne a až dospieva k názoru nevyožiteľnosti práva v podmienkach Slovenskej republiky.

Na dva vyššie uvedené ciele nadväzuje aj následná kvalita rozhodnutí, nakoľko s rýchlosťou súvisí vyššia kvalita rozhodnutí na základe špecializácie sudcov a zamestnancov a ich cieleného vzdelávania. Špecializovaný sudca sa ľahšie orientuje vo svojej oblasti, čo okrem rýchlosti

predpokladá aj kvalitnejšie rozhodnutie. Tento cieľ však môže byť splnený až v priebehu niekoľkých rokov, nakoľko so zmenou príslušností niektorých súdov, nedošlo k premiestneniu aj konkrétnych sudcov.

V spojení s elektronickým súdnym manažmentom budú mať o stave súdneho konania lepší prehľad najmä občania a riadiace orgány súdnictva, čo spôsobí, že by sa mali jednoduchšie zistiť a riešiť problémy, a teda ďalším cieľom je transparentnosť súdnictva, ktorá by mala prispieť k zvýšeniu dôveryhodnosti súdnictva.

Efektívnosť, ako ďalšia požiadavka reaguje na to, že špecializovaní sudcovia na menšom počte súdov vo svojich agendách zabezpečia efektívne vybavenie vecí. Menší počet budov súdov bez ujmy na právach občanov povedie postupne k úspore prostriedkov na súdnictvo.

2 Dopad reformy na organizáciu súdov

S prihliadnutím na už vyššie spomenutý cieľ reformy, a to špecializáciu sudcov na civilnú, rodinnú, obchodnú a trestnú agendu nová právna úprava zmenila počet okresných súdov z pôvodných 54 na 36, vrátane piatich mestských súdov.

V rámci reformy súdnej mapy došlo k vytvoreniu mestských súdov v mestách Košice a Bratislava, a to opätovne v nadväznosti na splnenie cieľov reformy súdnictva. Zriadením mestských súdov sa má posilniť efektívnosť a transparentnosť súdnictva, náhodné pridelenie vecí sudcovi, ktorý bude vyberaný z väčšieho množstva sudcov, zlepšenie kvality súdnych rozhodnutí, zrýchlenie súdneho konania. Vzhľadom na uvedené vznikol Mestský súd Bratislava I. až IV., pre obvody Bratislava I. až V., pričom každý z nich bude špecializovaný na inú agendu a Mestský súd Košice, ktorý zlúčil obvody košických okresných súdov, bez ďalších pracovísk.

Pôvodná zostava ôsmich krajských súdov zostala nezmenená, vrátane ich sídel. Na všetkých krajských súdoch zostala špecializovaná občianskoprávna a trestnoprávna agenda, nakoľko tu je dostatočný počet sudcov špecializovaných na túto agendu. Nová právna úprava však zaviedla kauzálnu príslušnosť troch krajských súdov pre rodinnoprávnu agendu a troch krajských súdov pre obchodnoprávnu agendu (SAK, 2023).

Zaujímavou zmenou je, že v odvolacej rodinnoprávnej agende bude po novom umožnené, že sudcovia budú môcť vycestovať za účastníkom konania na krajský súd, ktorý je pre neho v obvode bližšie. Uvedené opatrenie odráža požiadavku dostupnosti súdneho konania pre každého (MS SR,

2023).

Zmena súdnej mapy sa však netýkala len 11 súdnych obvodov, a to OS Galanta, OS Dunajská Streda, OS Nové Zámky, OS Komárno, OS Levice, OS Martin, OS Rimavská Sobota, OS Spišská Nová Ves, OS Humenné, OS Michalovce a OS Trebišov.

Z pohľadu autorov však najzaujímavejšou zmenou je zriadenie samostatnej sústavy správneho súdnictva. Správne súdnictvo môžeme terminologicky v súčasnosti vnímať v dvoch kontextoch. V prvom môžeme za správne súdnictvo považovať samostatnú súdnu sústavu, ktorej účelom je zabezpečenie ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb pred nezákonnými zásahmi orgánov verejnej správy, resp. pred nečinnosťou orgánov verejnej správy. V druhom kontexte, tom teoretickom, ide o oblasť práva, ktorá sa zaoberá a skúma zákonom upravené pravidlá a postupy súdov, účastníkov konania a ďalších zúčastnených osôb, o ktorých právach a právom chránených záujmoch rozhodujú správne súdy.

Na území Slovenskej republiky boli prvé správne súdy vytvorené ešte za čias Rakúsko – Uhorska prijatím decembrovej ústavy z roku 1849, ktorá položila základy pre súdnu kontrolu verejnej moci pod vplyvom revolučných udalostí. Na území Uhorska však vznikol samostatný súd až v roku 1884, pričom jeho právomoc sa týkala výlučne finančných vecí. Následne v roku 1897 bol vytvorený všeobecný správny súd, ktorého rozsah právomoci bol značne širší a mohol preskúmať aj rozsah správnej úvahy. Na základe uvedeného prieskumu bol oprávnený zmeniť alebo zrušiť správny akt. Po vzniku Československej republiky došlo k vzniku Najvyššieho správneho súdu so sídlom v Prahe, pričom v tomto období súdnej kontrole podliehali všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy. Po vyhlásení Slovenského štátu bol zriadený Najvyšší správny súd so sídlom v Bratislave. Tento fungoval až do roku 1953, kedy došlo k prijatiu zákona č. 65/1992 Zb. o prokuratúre, v dôsledku ktorého došlo k nahradeniu správneho súdnictva vykonávaním všeobecného dozoru prokuratúry. Prokurátor protestom mohol napadnúť správny akt, o ktorom následne rozhodoval minister alebo iný ústredný orgán štátnej správy. Absencia správneho súdnictva bola zdôvodnená politickým stavom, kedy v socialistickom zriadení, ktorým bola aj Československá socialistická republika, neprichádzal do úvahy protichodných názorov a postojov medzi občanom a štátom. Prvým významným míľnikom v oblasti správneho súdnictva bolo prijatie zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v rámci ktorého došlo ku kodifikácii postupov pri rozhodovaní o napadnutých, zákonom taxatívne vymedzených, rozhodnutiach orgánov verejnej správy. Za ďalší významný míľnik možno považovať novelizáciu predmetného právneho predpisu č. 519/1991 Zb., ktorou bola vytvorená samostatná časť Občianskeho súdneho poriadku s názvom Správne súdnictvo (Vrabko, 2012). V prvom stupni boli príslušné na rozhodovanie krajské súdy,

pričom druhostupňovým, resp. kasačným orgánom bol Najvyšší súd Slovenskej republiky. Za veľmi významnú zmenu v rámci správneho súdnictva možno považovať prijatie samostatného procesného kódexu upravujúceho postup súdu, účastníkov konania a ďalších subjektov zúčastnených na konaní, a to zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, ktorý bol spolu so zákonom č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok a zákonom č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok (ďalej ako „Civilný sporový poriadok“ a „Civilný mimosporový poriadok“) výsledkom rekodifikačných prác civilného procesu. Oproti právnej úprave obsiahnutej v občianskom súdnom poriadku bola časť právomocí správnych súdov delegovaná aj na okresné sudy, v ostatnom organizácia súdov ostala zachovaná, prakticky až do 01. 06. 2023, resp. do 01. 08. 2021 kedy svoju činnosť započal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky.

Dňa 01. 06. 2023 vstúpil do účinnosti zákon č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvody súdov, ktorý možno považovať za nástroj implementovania reformy súdnej mapy, ktorá sa dotkla nie len sústavy všeobecného súdnictva, ale aj správneho súdnictva.

Jedným z hlavných dôvodov a zámerov reformy súdnictva bolo zavedenie špecializácie, ktoré sa v správnom súdnictve prejavilo kreovaním nových správnych súdov, čím defacto došlo k vytvoreniu samostatnej správnej súdnej sústavy, ktorú vykonávajú správne sudy a Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (dôvodová správa k zák. č. 150/2022 Z. z. a zák. č. 151/2022 Z. z.). Kompetencie vo volebných veciach, v ktorých mali právomoc rozhodovať okresné sudy, prešli na novovzniknuté správne sudy, konkrétne na Správny súd v Bratislave, Správny súd v Banskej Bystrici a Správny súd v Košiciach (zák. č. 151/2015 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov), pričom pôvodný legislatívny zámer nepočítal so Správnym súdom v Bratislave, ale so Správnym súdom v Trnave. Pôvodne bo legislatívny zámer, aby sudy začali svoju činnosť od 01. 09. 2022, avšak k uvedenému cieľu z dôvodu viacerých zmien (napr. vid' vyššie), nedošlo (MS SR, 2021) a správne sudy započali svoju činnosť od 01. 06. 2023.

Uvedený koncept vytvorenia správneho súdnictva, ako samostatnej súdnej sústavy, možno hodnotiť veľmi pozitívne, ako s poukazom na sledovaný cieľ reformy súdnej mapy, tak aj so spoločenskou a legitímnou požiadavkou na samostatné funkčné správne súdnictvo.

3 Dopad reformy na výkon súdnictva

Pri tvorbe návrhu reformy súdnej mapy zákonodarca proklamoval niekoľko dôvodov potreby jej zavedenia. Za najvýraznejší, ktorý bol prezentovaný nielen v rámci oficiálnych

dokumentov, ale aj najviac verejne publikovaný, bol dôvod obnovy dôveryhodnosti súdnictva v očiach občanov. V zmysle uvedeného dôvodu bol jedným zo základných cieľom reformy súdnej mapy vytvoriť prostredie pre realizáciu špecializácie ako súdov, tak aj samotných sudcov. Špecializácia sudcov sa mala premietnuť, ako už autori spomínali pre oblasť trestného práva, civilného práva, rodinného práva a obchodného práva na všeobecných (okresných) súdoch a pre správnu agendu s vytvorením samostatnej sústavy súdu (viď. predošlá kapitola). Zavedenie špecializácie, ako aj ostatných opatrení, predpokladalo zefektívnenie činnosti súdov, tvorbu kvalifikovaných rozhodnutí ako aj zabezpečenie už zavedeného mechanizmu náhodného pridelovania zákonných sudcov (Analytické centrum MS SR, 2020).

Uvedená špecializácia sa v praktickej rovine premietla vo forme zákonom stanovenej kauzálnej príslušnosti jednotlivých okresných súdov. Do času prijatia reformy súdnej mapy, sa kauzálna príslušnosť týkala sporov vo veciach zmenkových a šekových; vo veciach pracovnoprávných; vo veciach konkurzného reštrukturalizačného konania; vo veciach priemyselného vlastníctva; vo veciach z nekalého súťažného konania a v autorskoprávnych sporoch; vo veciach hospodárskej súťaže; vo veciach týkajúcich sa rozhodcovského konania; vo veciach burzových obchodov; vo veci určenia neplatnosti zmluvy, koncesnej zmluvy na práce alebo rámcovej dohody podľa osobitného predpisu; vo veciach abstraktnej kontroly v spotrebiteľských veciach; vo veciach náhrady jadrovej škody; vo veciach ochranného opatrenia v občianskych veciach nariadeného v inom členskom štáte Európskej únie (bližšie pozri § 22 – 33 Civilný sporový poriadok účinný do 31. 05. 2023).

Novelou, alebo teda prijatím reformy súdnej mapy, bola k uvedeným kauzálnym príslušnostiam pridaná príslušnosť v obchodnoprávných sporoch, ktorá bola daná okresným súdom v sídle kraja (v Bratislavskom kraji je to Mestský súd Bratislava III; v Košickom kraji je to Mestský súd Košice). Ďalšou zmenou vo vzťahu ku kauzálnej príslušnosti, a teda proklamovanej špecializácii bolo, že v pracovnoprávných sporoch bola táto agenda z určitých zákonom určených súdov, v rámci tej ktorej krajskej pôsobnosti presunutá na okresné súdy v sídle kraja.

Na základe uvedeného teda možno konštatovať, že rozsah právomoci vo veci konať v zmysle kauzálnej príslušnosti je na okresných súdoch v sídle kraja značný. Otázne je, či vzhľadom na sledované ciele, ktoré so sebou zavedenie reformy súdnej mapy malo priniesť, a teda zrýchlenie súdneho konania ako takého a zabezpečenie vypracovania kvalifikovaných rozhodnutí, sú na jednotlivých súdoch vytvorené dostatočné materiálne ako aj personálne podmienky na zabezpečenie sledovaných cieľov.

Ako príklad nám môže poslúžiť situácia na Okresnom súde Banská Bystrica. Podľa rozvrhu práce uvedeného okresného súdu, bolo na začiatku roku 2023, t. j. pred zavedením reformy súdnej mapy, na vybavovanie obchodnoprávnej agendy pridelených 6 sudcov. K 01. 06. 2023, t. j. odo dňa účinnosti reformy súdnej mapy, bol stav sudcov vybavujúcich obchodnoprávnu agendu v počte 4. K 01. 01. 2024, teda polroka od nadobudnutia účinnosti reformy súdnej mapy, zostáva počet sudcov vybavujúcich obchodnoprávnu agendu nezmenený. Tu sa vyskytuje vyššie uvedená otázka, je v ľudských možnostiach, pokiaľ sa nápad nových vecí, vzhľadom na kauzálnu príslušnosť, neprimerane zvýši, pričom nedôjde k posilneniu personálneho aparátu? Kladná odpoveď na položenú otázku, by bola utopickou fantáziou, nie odzrkadlením reality.

Autori sa rovnako zamýšľajú aj nad presunutím agendy pracovnoprávnych sporov zo zákonom určených súdov na okresné sudy v sídle kraja. Kauzálnu príslušnosť v pracovnoprávnych sporoch bola zavedená prijatím procesného kódexu Civilného sporového poriadku. Od účinnosti Civilného sporového poriadku (01. 07. 2016) ku dňu účinnosti reformy súdnej mapy uplynulo takmer 7 rokov, čím možno považovať súdny aparát vybavujúci agendu pracovnoprávnych sporov za dostatočne kvalifikovaný a zorientovaný v problematike pracovného práva. Je preto na zamyslenie, až nelogické, prečo došlo k presunu kompetencií v uvedenej oblasti na okresné sudy v sídle kraja, ktoré si po takmer 7 ročnej absencii hmotnoprávnych ako aj procesných skúseností s pracovnoprávnymi spormi musia osvojiť predmetnú agendu.

Takýto koncept zavedenia kauzálnej príslušnosti naprieč okresnými súdmi v sídle kraja len veľmi ťažko naplní z ďalších cieľov, ktoré mali byť reformou súdnej mapy zavedené, a teda rovnomernej zaťažnosti súdov a hlavne sudcov.

Záver

Autori uvádzajú, že zákonodarcovia pristúpili takmer pred rokom k zavedeniu novej súdnej mapy, ktorá mala reagovať najmä na potreby obyvateľstva. Cieľom bolo najmä zefektívnenie celého súdneho konania, či už v oblasti občianskoprávnej alebo trestnoprávnej agendy, kľúčom k predmetnej reforme mala byť špecializácia sudcov, a teda aby bolo viac odborníkov „pokope“ na danú oblasť. V minulosti takto vznikol aj Špecializovaný trestný súd, ktorého sa nová súdna mapa nedotkla, ale toho času je jeho príslušnosť diskutovaná a zákonodarcovia zvažujú (t. č. zvažovali, nevylučujú sa však ďalšie zmeny), vzhľadom na predloženú novelu trestných právnych predpisov aj zmenu príslušnosti tohto súdu. Na jednej strane zákonodarcovia chcú špecializovaných sudcov

v určitých právnych oblastiach, na druhej strane však by týmto oklieštili príslušnosť Špecializovaného trestného súdu, pričom určité veci padli na „hlavy“ okresných sudcov.

Na základe v texte uvedených skutočností však implementovanie reformy súdnej mapy nemožno z pohľadu autorov hodnotiť pozitívne. Negatívne možno vnímať ako spájanie súdov – čím sa rozšírila územná pôsobnosť a v mnohých prípadoch došlo, resp. časom po faktickom nie len formálnom zlúčení súdov, dôjde k zväčšeniu vzdialenosti medzi súdom a obyvateľmi okrajových častí územia zavedenej miestnej príslušnosti. Rovnako negatívne autori vnímajú aj domnelú špecializáciu, ktorú veľmi zjednodušene možno charakterizovať ako všeobecnú špecializáciu okresných súdov v sídle kraja a zároveň ako odbremenenie ostatných okresných súdov. Aj napriek presunu mnohých agend na okresné súdy v sídle kraja, tieto neboli personálne zabezpečené na zväčšený nápad nových vecí a proces obsadzovania miest nových sudcov je v dnešnej dobe značne pomalý.

Autori sa však nazdávajú, že ak by došlo k naplneniu, resp. navýšeniu potrebných miest sudcov (a ostatného súdneho aparátu) na súdoch, ktorých sa týka vyššie uvedené zvýšenie nápadu a samotná špecializácia, možno do budúcnosti očakávať pomerne bezprietahové a kvalifikované rozhodnutia. Táto podmienka však podľa autorov mala byť splnená predtým, než novela súdnej mapy vstúpila do účinnosti.

V rámci úvah *de lege ferenda* autori uvádzajú, že v prípade deklarovanej špecializácie súdov, je na jej efektívne prejavenie v praxi potrebné, aby procesom špecializovania sa na tú, ktorú oblasť neprešli len sudcovia, ale aj celý súdny aparát vykonávajúci súdnictvo, a teda minimálne v rozsahu vyšší súdny úradník a súdny tajomník.

Zoznam bibliografických odkazov

VRABKO, M. 2012. Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Bratislava : PraF UK. 2012. 400 s. ISBN 978-80-7160-339-9

Právne predpisy

Dôvodová správa k zákonu č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvody súdov

Zák. č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok

Zák. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Zák. č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvody súdov

Zák. č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Internetové odkazy

MS SR. 2021. Súdnu mapu doplnia správne súdy. [online]. Dostupné na <https://www.justice.gov.sk/sudy-a-rozhodnutia/aktuality/?eid=3482>

MS SR. 2023. Reforma súdnej mapy. [online]. Dostupné na <https://www.justice.gov.sk/ministerstvo/reforma-sudnej-mapy>

MS SR. 2023. Nová súdna mapa. [online]. Dostupné na <https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2021/06/SUDNA-MAPA-BA.pdf>

SAK. 2023. NOVÉ USPORIADANIE SÚDOV od 1. júna 2023. [online]. Dostupné na https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/list/form/row/1776734/_event

<https://www.justice.gov.sk>

<https://web.ac-mssr.sk>

Analytické centrum MS SR. 2020. Reforma súdnej mapy. [online]. Dostupné na https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2020/sudna_mapa/Reforma_sudnej_mapy_na_citanie.pdf

Kontaktná adresa

JUDr. Dominik Čipka

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta

Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica

Slovenská republika

dominikcipka@gmail.com

Mgr. Tereza Šalková

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta

Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica

Slovenská republika

salkova.tereza@gmail.com

MEDZINÁRODNOPRÁVNE A ÚSTAVNOPRÁVNE ŠTANDARDY OBMEDZOVANIA ĽUDSKÝCH PRÁV V KRÍZOVÝCH SITUÁCIÁCH

INTERNATIONAL AND CONSTITUTIONAL STANDARDS FOR THE LIMITATION OF HUMAN RIGHTS IN CRISIS SITUATIONS

Diana HORŇÁKOVÁ

Abstract

The author focuses on the analysis of international legal standards of human rights restrictions in crisis situations. For this purpose, not only the legal regulation according to the relevant international human rights instruments, but in particular the case law of the European Court of Human Rights will be of crucial importance. In the final part of the paper, the author will assess to what extent international law standards of crisis situations have been reflected in the decision-making of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the proceedings under Article 129(6) of the Constitution of the Slovak Republic during the state of emergency declared due to the coronacrisis.

Key words: *crisis situations, state of emergency, international human rights standards, Venice Commission, Constitutional Court of the Slovak Republic*

Úvod

Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „*Benátska komisia*“) pri Európskom súde pre ľudské práva (ďalej len „*ESLP*“) sa v postupnom časovom horizonte dopracovala k viacerým medzinárodnoprávnym štandardom, ktoré členské štáty Rady Európy musia rešpektovať pri reštrikcii ľudských práv v núdzových situáciách. Účelom príspevku bude tieto štandardy vyvodit' a čiastočne poukázať na mieru, v akej sa pretavili do rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „*Ústavný súd*“) počas svetovej kovidovej pandémie.

Najzásadnejší význam bude mať tá časť judikatúry ESLP, ktorá sa viaže na interpretáciu čl. 15 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „*Dohovor*“), ako tzv. derogáciu klauzulu umožňujúcu štátu odstúpiť od svojich záväzkov podľa Dohovoru v mimoriadnych situáciách, ak sú splnené podmienky vyžadované týmto ustanovením.

1 Limity obmedzovania ľudských práv v núdzových situáciách

Zohľadňujúc znenie čl. 15 Dohovoru možno s určitosťou usúdiť, že pre medzinárodnoprávne konformné uplatnenie derogačnej klauzuly je potrebné splniť tieto podmienky, ktoré budeme v ďalšom texte čiastočne (prvé tri) analyzovať ako medzinárodnoprávne štandardy:

1. Oprávnenia z odstúpenia je možné dovolať sa len počas „*vojny alebo akéhokoľvek iného verejného ohrozenia existencie štátu*“ (ďalej ako „*limity vzťahujúce sa na núdzovú situáciu*“).
2. Štát môže prijať opatrenia smerujúce k odstúpeniu od záväzkov podľa Dohovoru len v rozsahu, v akom to bezprostredne vyžaduje naliehavosť situácie (ďalej ako „*limity vzťahujúce sa na núdzové opatrenia*“).
3. Zákaz uplatnenia práva na odstúpenie vo vzťahu k tzv. nederogovateľným právam tvoriacim jadro ľudských práv: právo na život „*s výnimkou úmrtí spôsobených dovolenými vojnovými činmi*“, zákaz mučenia a iného neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, zákaz otroctva alebo nevoľníctva, zásada nulla poena sine lege (ďalej ako „*limity vzťahujúce sa na obmedzované práva*“).
4. Prijaté opatrenia nesmú byť v rozpore s inými záväzkami štátu podľa medzinárodného práva.
5. Štát má podľa čl. 15 ods. 3 Dohovoru notifikačné povinnosti. Zmluvná strana Dohovoru uplatňujúca právo na odstúpenie je povinná informovať generálneho tajomníka Rady Európy jednak o prijatých opatreniach ako aj o dôvodoch ich prijatia. Informačnú povinnosť má rovnako aj pri skončení platnosti prijatých opatrení.

1.1 Limity vzťahujúce sa na núdzovú situáciu

Ad 1.) Charakteristika núdzovej situácie *de facto*, ktorá môže viesť k vyhláseniu núdzovej situácie *de iure*. Jednotlivé medzinárodné zmluvy o ľudských právach síce odlišnými, zato veľmi podobnými formuláciami narábajú s faktickou núdzovou situáciou, ktorá má predchádzať vyhláseniu núdzovej situácie *de iure*. Dohovor v čl. 15 hovorí o „*vojne alebo akomkoľvek inom verejnom ohrození existencie štátu*“ a Pakt v čl. 4 podmieňuje zmiernenie záväzkov „*mimoriadnou situáciou, ktorá je úradne vyhlásená*“. Zásadne však pod tento pojem bude spadať akékoľvek „*podstatné násilie alebo nepokoje*“ (European Court of Human Rights, 2022, s. 6).

Historickú prvotnosť, pokiaľ ide o definíciu hlavných atribútov núdzovej situácie *de facto* na účely čl. 15 Dohovoru, možno v rozhodovacej činnosti ESLP pripísať rozsudku vo veci **Lawless proti Írsku (č. 3) zo dňa 01. júla 1961, sťažnosť č. 332/57**. Prípád sa týkal prijatia výnimočných opatrení Írskom v roku 1958, kde cieľom nastolenia mimoriadneho režimu malo byť riešenie teroristickej činnosti Írskej republikánskej armády (IRA) a jej disidentských skupín. V predmetnej veci ESLP uviedol, že koncepcia podľa čl. 15 sa týka „*výnimočnej krízovej alebo núdzovej situácie, ktorá*

postihuje celé obyvateľstvo a predstavuje hrozbu pre organizovaný život komunity, z ktorej sa štát skladá“. ESĽP pritom potvrdil existenciu krízovej situácie v Írsku na základe kombinácie viacerých faktorov, a to „v prvom rade z existencie tajnej armády na území Írskej republiky zapojenej do protiústavných aktivít a používania násilia na dosiahnutie svojich cieľov; po druhé, skutočnosť, že táto armáda pôsobila aj mimo územia štátu, čím vážne ohrozila vzťahy Írskej republiky s jej susedom; po tretie, neustály a alarmujúci nárast teroristických aktivít od jesene 1956 a počas prvej polovice roku 1957“. Navyše, v tomto „úvodnom rozhodnutí“ ESĽP prvýkrát uvádza do života aj tzv. **doktrínu margin of appreciation**.

Doktrína margin of appreciation je v podstate vnímaná tak, že ESĽP do určitej miery ponecháva štátom (ich vnútroštátnym orgánom) pri posudzovaní obmedzení ľudských práv podľa čl. 15 Dohovoru voľnú úvahu. Bola opakovane vyzdvihnutá v ďalších rozhodnutiach, ktoré sa týkali uplatnenia čl. 15 Dohovoru. Bližšiu explikáciu tejto doktríny podal ESĽP napríklad vo veci *Brannigan a McBride proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 26. mája 1993, sťažnosť č. 14553/89 a 14554/89, podľa ktorej ESĽP ponecháva na každom zmluvnom štáte aby určil: (1) či národ postihla núdzová situácia podľa čl. 15 Dohovoru a v súvislosti s tým (2) do akej miery je potrebné zísť v snahe ju prekonať (rozumej aké opatrenia čo do povahy a rozsahu je potrebné prijať na jej odvrátenie). Faktom zostáva, že široká miera voľnej úvahy pre štáty v tejto veci je sprevádzaná (obmedzená) európskym dohľadom, v rámci ktorého sa zohľadňujú faktory ako je (1) povaha práv dotknutých odchýlkou, (2) okolnosti vedúce k mimoriadnej situácii a (3) trvanie núdzovej situácie. ESĽP bude ďalej na tieto účely posudzovať široké množstvo skutočností, ktoré boli identifikované vo viacerých rozhodnutiach ESĽP. Podľa rozsudku ESĽP vo veci *Írsko v. Spojené kráľovstvo* zo dňa 18. januára 1978, sťažnosť č. 5310/71 sa napríklad bude posudzovať či na riešenie núdzovej situácie nepostačuje bežné zákonodarstvo, podľa rozsudku ESĽP vo veci *Brannigan a McBride v. Spojené kráľovstvo* zo dňa 25. mája 1993 či sa prijatými opatreniami skutočne reaguje na núdzovú situáciu, podľa rozsudku ESĽP vo veci *A. a ďalší v. Spojené kráľovstvo* zo dňa 19. februára 2009, sťažnosť č. 3455/05 či boli opatrenia proporcionálne, atď. *Doktrína margin of appreciation* je (napríklad v rozsudku ESĽP vo veci *Aksoy proti Turecku* zo dňa 18. decembra 1996, sťažnosť č. 21987/93) už štandardne odôvodňovaná tým, že vnútroštátne orgány sú vzhľadom na svoj priamy a nepretržitý kontakt so svojím národom zásadne v lepšej pozícii na také posúdenie, ako ESĽP.

Ďalšiu špecifikáciu pojmových znakov núdzovej situácie podľa čl. 15 ponúka ESĽP v tzv. **Gréckom prípade** (správa Európskej komisie pre ľudské práva zo dňa 5. novembra 1969, prípad *Dánsko, Nórsko, Švédsko a Holandsko proti Grécku*, sťažnosti č. 3321/67, 3322/67, 3323/67 a 3344/67). Tento prípad súvisel so zvrhnutím gréckeho štátneho režimu zo strany revolučnej vlády dňa 21. apríla 1967. Podľa ESĽP krízová situácia na to, aby spĺňala definičné znaky na účely čl. 15 Dohovoru, musí byť „(1) aktuálna alebo bezprostredná; (2) mala by sa dotknúť celého národa do

tej miery, že bolo ohrozené pokračovanie organizovaného života komunity; a (3) že kríza alebo nebezpečenstvo by mali byť výnimočné v tom, že bežné opatrenia alebo obmedzenia povolené dohovorom na zachovanie verejnej bezpečnosti, zdravia a poriadku sú zjavne nedostatočné“.

Dôležité je však uviesť, že nie každá situácia, ktorá na prvý pohľad spadá do gescie čl. 15 bude „vojnou“ alebo „verejným ohrozením existencie štátu“. V tomto duchu rozhodoval ESLP napríklad vo veci *Dareskizb Ltd proti Arménsku* zo dňa 21. septembra 2021, sťažnosť č. 61737/08. Sťažovateľ namietal zákaz publikovania v masmédiách počas výnimočného stavu v Arménsku; výnimočný stav v Arménsku bol vyhlásený v súvislosti s prezidentskými voľbami, ktoré sa konali dňa 19. februára 2008. Toho času opozičný prezidentský kandidát, pán Ter-Petrosjan, po vyhlásení predbežných výsledkov volieb zvolal protestné zhromaždenia, ktoré sa lokalizovali na Námestí slobody v centre mesta Jerevan, ktorých cieľom bolo prejaviť nesúhlasný postoj s výsledkom volieb pre údajné nedostatky vo volebnom procese. Po deviatich dňoch pomerne pokojných protestov príslušníci tunajšej polície bez predchádzajúceho varovania rozohnali dav a Námestie slobody uzavreli, preto sa demonštranti presunuli do oblasti francúzskeho veľvyslanectva a kancelárie starostu Jerevanu. Toho istého dňa, 1. marca 2008, vyhlásil novozvolený prezident výnimočný stav vzťahujúci sa výlučne na mesto Jerevan. Faktom však je, že niekoľkodňové zhromaždenia v Jerevane, ktorých sa zúčastňovalo zopár tisíc demonštrantov, vyústili do menej početných strát na životoch a poškodení majetku. Podľa ESLP však boli zhromaždenia pokojné, s výnimkou malých skupín demonštrantov, ktorí páchali násilie v okolitých uliciach. ESLP ďalej poukazoval na to, že vláda nepreukázala, že by demonštranti disponovali strelnými či inými podobnými zbraňami okrem improvizovaných predmetov alebo že by k úmrtiu niektorého z civilistov došlo v dôsledku konania demonštrantov. ESLP preto nemal za dostatočne preukázané, že „*opozičné protesty chránené podľa článku 11 Dohovoru, aj keď masívne a niekedy sprevádzané násilím (...) predstavovali situáciu odôvodňujúcu výnimku.*“

Ad 2.) Ústava by mala jasne definovať núdzové situácie de facto, ktoré môžu viesť k vyhláseniu núdzovej situácie de iure (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 13). Pokiaľ ide o samotný spôsob konštitucionálnej formulácie núdzových situácií, je potrebné poznamenať, že určitá miera neurčitosti sa aj podľa Benátskej komisie javí ako nevyhnutná (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 8). S týmto nemožno nesúhlasiť, keďže už z povahy veci sa od ústavnej úpravy žiada vyššia miera „všeobecnosti“ ako v prípade bežných zákonov. Ak by toto vymedzenie bolo príliš konkrétne, v skutočnosti by taká úprava mohla mať skôr kontraproduktívne konzekvencie v tom zmysle, že by nemusela dostatočne pokryť celý rozsah potenciálnych núdzových situácií, čo by vylučovalo vyhlásenie núdzovej situácie z dôvodu nedostatku právnej úpravy. Preto by formulácia mala byť dostatočne všeobecná a pritom natoľko príznačná, aby umožnila pokryť širokú škálu mimoriadnych

stavov.

Ad 3.) Právna úprava núdzových situácií z hľadiska prerozdelenia právomocí medzi štátnymi orgánmi by mala zohľadňovať hierarchickú štruktúru právneho poriadku tak, že jej základný rámec by mal byť obsiahnutý v ústave, prípadne organickom ústavnom zákone a podrobnejšia právna úprava by mala vychádzať zo zákonov a podzákonných aktov. Benátska komisia apeluje na to, že táto právna úprava by mala byť čo najpodrobnejšia s cieľom predísť riziku zneužitia právomocí zo strany výkonnej moci. Okrem toho by v nej mali absentovať otvorené klauzuly, ktoré umožňujú širší výklad príslušného ustanovenia. V prípade delegácie zákonodarnej moci parlamentu na výkonnú moc je nevyhnutné, aby bol obsah, rozsah a ciele delegácie explicitne detekované v príslušnom legislatívnom akte (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020b, s. 19). Právna úprava by mala reflektovať nemožnosť rozpustenia parlamentu počas núdzových situácií. Všeobecne možno uviesť, že podľa Benátskej komisie by všetky právne akty vydané výkonnou mocou mali podliehať súhlasu parlamentu a ak súhlas nebude daný do určitého času, mali by stratiť účinnosť (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020b, s. 20).

Ad 4.) Krízová situácia by nemala existovať len v rovine de facto, ale mala by sa vyhlásiť aj oficiálne (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 5). Dôvodom bude zrejme snaha obnoviť demokratický poriadok, ku ktorého ohrozeniu či narušeniu dochádza kontinuálne s ohrozením či narušením stavu bezpečnosti. Ide tu totiž o priamu úmeru, kde bez aktivácie krízovej situácie de iure, ktorá je jedinou cestou k možnosti siahnuť po reštriktívnych opatreniach slúžiacich práve na navrátenie stavu bezpečnosti, by k obnoveniu demokratického poriadku nemohlo dôjsť.

Ad 5.) Vyhlásenie núdzovej situácie musí byť viazané na konkrétne časové obdobie. Musí byť ukončené pred takto stanovenou lehotou, ak pominú dôvody jej vyhlásenia (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020b, s. 16).

Ad 6.) Vyhlásenie núdzovej situácie by malo obsahovať enumeráciu práv, od ktorých je možné sa odchýliť, kde uvedené by malo byť požiadavkou vyplývajúcou z ústavnej úpravy (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 9).

Ad 7.) V Ústave by mala byť zakotvená nie len možnosť vyhlásiť prípadne predĺžiť núdzovú situáciu, ale rovnako „aj formálne, materiálne a časové limity, ktorými sa musia tieto režimy riadiť“ (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 14).

Ad 8.) Je tiež mimoriadne dôležité, aby potreba núdzovej situácie a potreba núdzových opatrení bola permanentne prehodnocovaná (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020b, s. 28). Uvedené priamo predpokladá potrebu ukončiť núdzovú situáciu, ak jej vyhlásenie stratí opodstatnenie (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s.

16).

Ad 9.) V rámci kontroly núdzovej situácie kladie Benátska komisia veľký dôraz aj na inštitút ombudsmana a na činnosť médií (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020b, s. 29). Z uvedeného možno vyvodit', že možnosť obmedzenia slobody prejavu médií sa musí v núdzových situáciách interpretovať zvlášť reštriktívne.

Ad 10.) Vyhlásenie, predĺženie ako aj ukončenie núdzovej situácie by malo podliehať účinnému parlamentnému a súdnemu dohľadu. Podľa ESRP by parlamentná kontrola mala byť dostupná ak také rozhodnutie vydá predstaviteľ výkonnej moci, súdne preskúmanie by malo byť možné vtedy, ak také rozhodnutie vydá parlament či výkonná moc (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020b, s. 18). Za jeden zo základných kontrolných mechanizmov pri **vyhlásení** krízovej situácie označuje Benátska komisia ratifikáciu rozhodnutia vlády, ktorým táto vyhlási núdzovú situáciu. Je nanajvýš dôležité, aby bolo rozhodnutie o vyhlásení núdzovej situácie náležite odôvodnené. V prípade niektorých štátov sa parlamentná kontrola prejavuje aj v tom, že parlamenty majú oprávnenie regulárne skúmať či sú dané podmienky pre trvanie núdzového stavu a ak nie, majú právomoc núdzovú situáciu pozastaviť. Pokiaľ ide o **ukončenie** núdzovej situácie, tá by mala byť v gescii parlamentu, nemala by byť teda ponechaná na výkonnú moc (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 16 - 17).

V podmienkach Slovenskej republiky spadá súdny prieskum vyhlásenia krízovej situácie pod ústavnoprávny režim v zmysle čl. 129 ods. 6 Ústavy. Ústavný súd mal doposiaľ možnosť vykonať prieskum podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy v súvislosti s núdzovým stavom dvakrát.

V prvom prípade rozhodol Ústavný súd **nálezom sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14. októbra 2020**, kde posudzoval súlad uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020 a nariadenia vlády č. 269/2020 Z. z. s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, a to na základe návrhu generálneho prokurátora a skupiny poslancov.

Vo všeobecnosti však boli námietky generálneho prokurátora a skupiny poslancov do značnej miery identické (avšak s tým, že generálny prokurátor namietal iba procesnú stránku uznesenia) a orientovali sa najmä:

1. po procedurálnej stránke na *„nedodržanie procedurálnych štandardov pri prijímaní napadnutého uznesenia vlády, a to absencia dôvodov vyhlásenia núdzového stavu v uznesení vlády a nedostatok písomných vecných podkladov, ktoré by odôvodňovali vyhlásenie núdzového stavu, resp. by umožnili poznať jeho účel“* (Ústavný súd, 2020); namietali aj ústny (nie písomný) prednes predsedu vlády na prijatie uznesenia o vyhlásení núdzového stavu.
2. po materiálnej stránke na *„neurčité vymedzenie územia, na ktoré sa núdzový stav vzťahuje, a neurčité vymedzenie rozsahu núdzového stavu“* (Ústavný súd, 2020), tzn. ktoré základné

práva a slobody podliehajú počas núdzového stavu obmedzeniu, ak teda vôbec niektoré podliehajú. Skupina poslancov osobitne namietala aj neexistenciu bezprostredného ohrozenia života a zdravia osôb.

Z nálezu vyplýva (a aj preto má pre ďalšiu ústavnoprávnu prax *ex nunc* obrovský význam) **rozsah ústavného prieskumu** podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy, ktorý Ústavný súd sústreďuje na „*formálne náležitosti, prípadne dôvodnosť vyhlásenia núdzového stavu*“ (Ústavný súd, 2020). Paradoxne však Ústavný súd ďalej vymedzil rozsah svojho prieskumu (a odvolával sa pritom na princíp delby moci a podstatu konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy) takto: „*vláda (ako vrcholný exekutívny orgán s rozsiahlymi, vecne súvisiacimi kompetenciami) je v lepšej pozícii posúdiť takéto okolnosti a za toto posúdenie a dôsledky svojho (pozitívneho, ale aj negatívneho) rozhodnutia o tom, či vyhlási núdzový stav, je demokraticky zodpovedná. Úlohou ústavného súdu v tomto konaní je v zásade posúdiť len základnú racionalitu širšieho skutkového základu a zistiť, či nejde o zjavne neprimeranú reakciu exekutívy. Ústavný súd neposudzuje, ako optimálne má byť núdzový stav rozhodnutím vlády vymedzený, s výnimkou zásahu proti zjavne neprimeranému rozsahu aktivity vlády pri obmedzovaní základných práv a ukladaní povinností.*“

Po formálnej stránke uznesenia o vyhlásení núdzového stavu Ústavný súd skúmal splnenie podmienok:

1. podľa čl. 119 písm. n) Ústavy (návrh predsedu vlády na prijatie uznesenia o vyhlásení núdzového stavu) v spojení s čl. 5 a čl. 11 ústavného zákona o bezpečnosti. Išlo o to, ako vyplýva z textu vyššie, že návrh na vyhlásenie núdzového stavu bol predložený ústne. Ústavný súd konštatoval, že ústny prednes právny poriadok nevylučuje, „*i keď by bolo presvedčivejšie, ak by bola k dispozícii obdobná písomná predkladacia správa obsahujúca aspoň rámcové uchopenie dôvodov jeho vyhlásenia.*“
2. Či uznesenie o vyhlásení núdzového stavu obsahuje dôvod vyhlásenia. Túto procedurálnu podmienku podľa Ústavného súdu právny poriadok nevyžaduje, avšak v záujme právnej istoty je žiadúce jej naplnenie. „*Ústavný súd zároveň dodáva, že uznesenia vlády o núdzovom stave by vo všeobecnosti základný dôvod ich prijatia mali uvádzať z dôvodu dokumentárnej preskúmateľnosti a z dôvodu identifikácie jasnej nadväznosti na rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu prípadných ďalších, následných aktov, prijatých podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu (...) skutočnosť, že dôvod vyhlásenia núdzového stavu nie je v napadnutom uznesení vlády výslovne uvedený, jeho súlad s ústavou a ústavným zákonom neovplyvnila*“. Ak premietneme vyššie vyvozené závery EŠLP, ktoré apelujú na odôvodnenie rozhodnutia o vyhlásení núdzovej situácie, na tento prípad, je zřejmé, že tento

pohľad nezodpovedá medzinárodným štandardom a uznesenie by malo zahŕňať odôvodnenie.

3) Vymedzenie postihnutého územia v uznesení. Ústavný súd nevidel v stručnej formulácii „*postihnutého územia*“ v uznesení formálne vady, a skutočnosť, že núdzový stav sa má vzťahovať na celé územie SR vyvodil z kontextu uznesenia o vyhlásení núdzového stavu a na neho nadväzujúcich rozhodnutí vlády (nariadenia vlády č. 269/2020 Z.z.). Sme však toho názoru, že použitá formulácia zo strany vlády bola neprijateľná a vláda mala povinnosť jednoznačne vymedziť rozsah územia, na ktorý sa núdzový stav vzťahuje.

Po materiálnej stránke, pokiaľ ide o námietky navrhovateľov, že uznesenie vlády neobsahovalo rozsah obmedzovaných práv či ukladaných povinností, v tejto časti sa možno stotožniť s odôvodnením Ústavného súdu (bod 60. nálezu), že ústavný zákon o bezpečnosti v čl. 5 ods. 3 *expressis verbis* hovorí o možnosti, nie nevyhnutne povinnosti obmedziť práva a ukladať povinnosti. Okrem toho sa aj v medzinárodnoprávnom priestore rozlišuje medzi aktiváciou núdzovej situácie a aktiváciou núdzových opatrení.

Ďalej z materiálneho hľadiska Ústavný súd vychádzal z naplnenia dôvodov pre vyhlásenie núdzového stavu na základe záznamu z neverejného zasadnutia vlády, kde mali byť tieto otázky prerokúvané, pričom posúdenie naplnenia materiálnych podmienok pre vyhlásenie núdzového stavu ponechal na uvážení vládnej garnitúry (bod 68. nálezu).

V druhom prípade rozhodoval Ústavný súd **nálezom sp. zn. PL. ÚS 2/2021 zo dňa 31. marca 2021**, kde posudzoval súlad uznesenia vlády k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu zo 17. marca 2021 s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, a to opäť na základe návrhu generálneho prokurátora a skupiny poslancov.

Rovnako ako v prvom náleze, aj v tomto bola prieskumu podrobená procesná stránka uznesenia, ktorým vláda opakovane predĺžila núdzový stav, avšak prieskumu sa nevyhla ani jeho materiálna stránka. Z tohto pohľadu už iba upozorňujeme na odlišnosť rozsahu prieskumu rozhodnutia o vyhlásení verzus predĺžení/opakovanom predĺžení núdzového stavu v konaní podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy. Z pohľadu šírky prieskumu zo strany Ústavného súdu v druhom náleze Ústavný súd pri determinácii jeho rozsahu prevzal časť odôvodnenia z prvého vyššie analyzovaného nálezu, avšak zjavne uvedomujúc si závažnosť predlžovania núdzového stavu uviedol, že „*ústavný súd vždy musí dôkladne vyhodnocovať aj závažnosť hrozby, ktorá k vyhláseniu a následnému, hoci i opakovanému predlžovaniu núdzového stavu viedla*“ (Ústavný súd, 2021). Ďalej konštatoval prísnejšiu mieru prieskumu s tým, že „*prísnosť je však podstatne determinovaná závažnosťou a povahou pretrvávajúcej hrozby*“ (Ústavný súd, 2021, bod 76).

1.2 Limity vzťahujúce sa na núdzové opatrenia

Ad 1.) Keďže s vyhlásením núdzovej situácie je už z povahy veci integrálne spätý inštitút odstúpenia od ľudských práv podľa čl. 15 Dohovoru a čl. 4 Paktu, tak **všetky opatrenia, ktoré sa počas núdzovej situácie prijímajú, musia byť v kontexte čl. 15 Dohovoru proporcionálne** (súčasťou je aspekt dočasnosti a teritoriálnej ohraničenosti), **legálne** (majú byť identifikované v zákone a mať ústavný základ) **a legitímne**. Ústredným cieľom a zároveň mantinelom, ktorý limituje činnosť vnútroštátnych orgánov v súvislosti s núdzovými opatreniami, je za každých okolností obnovenie normálneho stavu (v konečnom dôsledku ako prejav princípov právneho štátu, pozn. autora) (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 12).

Ad 2.) Jedným z najdôležitejších signifikantov opatrení počas núdzových situácií je ich **dočasnosť** (*časový aspekt ako súčasť proporcionality, pozn. autora*). Časový rámec trvania núdzových opatrení by mal byť obmedzený maximálne na trvanie núdzovej situácie (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 5). Orgány, ktoré prijali reštriktívne opatrenia na riešenie núdzovej situácie, by ich mali zrušiť okamžite po ukončení núdzovej situácie. Tento princíp by mal vyplývať z právnej úpravy (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 24). Rovnako tak by prijaté opatrenia, vyjadrené vo forme zákona, mali stratiť účinnosť po ukončení núdzovej situácie (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 24).

Ad 3.) Z teritoriálneho hľadiska by sa mali prijímané opatrenia uplatňovať len v **geografických oblastiach postihnutých núdzovou situáciou** (*teritoriálny aspekt ako súčasť proporcionality, pozn. autora*) (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 5). V týchto intenciách sa žiada spomenúť, že EŠLP sa už venoval aj posúdeniu účinkov výnimky z hľadiska územnej pôsobnosti počas mimoriadnych režimov. Spomenúť možno napríklad rozsudok vo veci *Barseghyan proti Arménsku zo dňa 21. septembra 2021, sťažnosť č. 17804/09*; išlo tu o vyhlásenie výnimočného stavu v súvislosti s prezidentskými voľbami v Arménsku (skutkové okolnosti v súvislosti s touto mimoriadnou situáciou sme už vymedzili pri rozhodnutí vo veci *Dareskizb Ltd proti Arménsku zo dňa 21. septembra 2021, sťažnosť č. 61737/08* v texte vyššie). Jedno z prijatých opatrení (výnimočný stav bol vyhlásený výlučne čo do teritoriálnej pôsobnosti mesta Jerevan) spočívalo v zákaze masových zhromaždení. Sťažovateľ údajne na Divadelnom námestí v centre mesta Gyumri vyzýval okolitých ľudí na organizáciu demonštrácie, preto bol predvedený na policajnú stanicu kde bolo voči nemu začaté správne konanie, až sa prípad dostal pred EŠLP. Z tohto prípadu vyplýva zásadná skutočnosť, čo napokon celkom logicky zohľadnil aj EŠLP, že uplatnená derogačná klauzula pre výnimočný stav sa vzťahovala len na mesto Jerevan, nie na mesto Gyumri, kde došlo k okolnostiam tohto prípadu. Vzhľadom na túto skutočnosť EŠLP dôvodil, že „*predmetná výnimka je neuplatniteľná ratione loci na skutkové okolnosti prípadu*“, čo

bolo napokon logickým argumentom pre konštatáciu, že prijatými opatreniami došlo k zásahu do slobody zhromažďovania sťažovateľa. Uvedené dokonca konštatoval aj arménsky ombudsman vo svojej správe, keď uviedol, že *„hoci výnimočný stav bol vyhlásený iba v meste Jerevan, niektoré obmedzenia uvedené vo vyhláske sa účinne uplatňovali aj v iných mestách Arménska (napríklad obmedzenie slobody zhromažďovania)“*.

Ad 4.) Základ obmedzení a odstúpení od ľudských práv by mal byť demonštrovaný v ústave a konkretizovaný na zákonom podklade s tým, že zákon musí určovať prípady, kedy je obmedzenie oprávnené a zároveň určovať núdzové situácie, ktoré môžu odôvodňovať prijímané núdzové opatrenia (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 15).

Ad 5.) Konanie exekutívy, pokiaľ ide o prijímanie núdzových opatrení, musí podliehať účinnej parlamentnej a súdnej kontrole (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 5 - 11). V súvislosti s prijímanými opatreniami počas kovidovej pandémie Benátska komisia ďalej uviedla, že *„vnútroštátne súdy musia mať úplnú príslušnosť na preskúmanie obmedzujúcich opatrení a odstúpenia od záväzkov, a to z hľadiska ich zákonnosti a opodstatnenia, a tiež ich súladu s príslušnými ustanoveniami dohovoru.“* (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 21). Rozmenené na drobné by túto tézu bolo potrebné z pohľadu jednotlivca a súdnej ochrany vykladať tak, že jednotlivec by mal mať právo, pokiaľ dôjde reštriktívnymi zásahmi exekutívy do jeho práv, domáhať sa účinnej súdnej nápravy pred nezávislým a nestranným súdom.

V SR sa tento koncept neprijal „s prílišným nadšením“, o čom svedčia viaceré sťažnosti fyzických a právnických osôb, ktoré boli podané podľa čl. 127 Ústavy SR vo vzťahu k opatreniam prijímaným Úradom verejného zdravotníctva SR (ďalej len „ÚVZ“). Zásadnými problémami pri preskúmaní týchto sťažností, bol jednak charakter ÚVZ ako orgánu, ktorý mal oprávnenie reštriktívne opatrenia prijímať, a jednak charakter právnych aktov, ktoré ÚVZ prijímal.

Ad 6.) Výkonná moc by mala poskytnúť náležité odôvodnenie prijímania konkrétnych reštriktívnych opatrení. V súvislosti s tým je dôležité aby mal parlament právo preskúmať výkon núdzových právomocí vlády a v prípade potreby uplatniť zodpovednosť (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 16-17).

1.3 Limity vzťahujúce sa na obmedzované práva

Ústava by mala obsahovať enumeráciu práv, ktoré neumožňujú odchýlenie ani počas núdzovej situácie ako aj zoznam práv, ktoré odchýlenie umožňujú (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, 2020a, s. 5). Ústavný systém SR síce cez ústavný zákon o bezpečnosti pri jednotlivých „krízových situáciách“ identifikuje množinu práv, ktoré môžu

podliehať obmedzeniu, avšak nehovorí o právach, ktoré ako absolútne obmedziť nemožno. Nenaplnenie tohto štandardu by sa však podľa nášho názoru mohlo preklenúť na základe čl. 154c Ústavy; i keď by bolo vhodnejšie, ak by také vymedzenie ústavný zákon o bezpečnosti obsahoval.

Ďalšie medzinárodnoprávne štandardy, ktoré sa týkajú limitácie práv v núdzových situáciách, je potrebné vyvodiť v spojení s judikatúrou ESĽP ku konkrétnemu právu, za súčasného zohľadnenia vyššie vymedzených štandardov podľa čl. 15 Dohovoru.

Záver

Limity, ktorými je potrebné sa riadiť pri uplatnení derogačnej klauzuly, vyplývajú a priori z analýzy čl. 15 Dohovoru, resp. čl. 4 Paktu a v ďalšom najmä z relevantnej judikatúry ESĽP. Tieto medzinárodnoprávne štandardy sme v príspevku rozdelili do troch kategórií – na tie, ktoré sa viažu na núdzovú situáciu, tie ktoré sa viažu na núdzové opatrenia a tie, ktoré sa viažu na obmedzované práva.

Medzi štandardy, ktoré sa viažu na núdzovú situáciu, je primárne potrebné zahrnúť charakteristiku núdzovej situácie *de facto*, pre ktorú sa má vyhlásiť núdzová situácia *de iure*. Najzásadnejší význam v tomto smere má charakteristika núdzovej situácie v prvom rozhodnutí ESĽP k tejto téme, a to rozsudok vo veci *Lawless* proti Írsku (č. 3). Bližšiu deskripciu núdzovej situácie potom ESĽP ponúka napríklad v tzv. Gréckom prípade. Benátska komisia v daných intenciách upozorňuje, že zrejme najväčší dôraz je potrebné kládať na účinný parlamentný a súdny dohľad nad vyhlásením, predĺžením a ukončením núdzovej situácie. Jednou z požiadaviek je aj potreba náležitého odôvodnenia vyhlásenia krízovej situácie. Ústavný súd posudzoval splnenie tejto podmienky zo strany slovenskej vlády pri vyhlásení núdzového stavu počas koronakrízy v náleze sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14. októbra 2020. Generálny prokurátor a skupina poslancov, ako iniciátori tohto konania, síce namietali absenciu odôvodnenia vyhlásenia núdzového stavu v uznesení vlády, avšak podľa Ústavného súdu nedostatok odôvodnenia v uznesení neovplyvnil súlad uznesenia s ústavou a ustavnými zákonmi. Okrem toho netreba zabúdať na ďalšie dôležité štandardy, ako je požiadavka ústavnej formulácie núdzovej situácie *de facto*, potreba oficiálneho vyhlásenia núdzovej situácie *de facto*, viazanosť vyhlásenia stavu núdze na konkrétne časové obdobie, atď.

Medzi tie štandardy, ktoré sú dôležité pre prijímanie núdzových opatrení, je nutné zaradiť ich proporionalitu, legalitu a legitimitu. Ďalším limitom je potreba ich časovej a teritoriálnej obmedzenosti, ktorá je osobitne zdôraznená vo viacerých rozhodnutiach ESĽP. Benátska komisia aj v tomto prípade zdôrazňuje, že konanie exekutívy, pokiaľ ide o prijímanie núdzových opatrení, musí podliehať účinnej parlamentnej a súdnej kontrole. Ak výkonná moc pri vyhlásení núdzovej situácie prijíma obmedzujúce opatrenia, mala by potrebu ich prijatia náležite odôvodniť.

Napokon limitom, ktorý sa vzťahuje na obmedzované práva, je nutnosť konštitucionalizácie práv, ktoré neumožňujú odchýlenie ani počas núdzovej situácie ako aj zoznamu práv, ktoré odchýlenie umožňujú. V SR táto podmienka nie je *expressis verbis* naplnená, avšak jej nedostatok by mohol byť vyvážený prostredníctvom čl. 154c Ústavy, i keď by bolo vhodnejšie tento limit explicitne pretaviť do ústavnej úpravy.

Popri vyvodení medzinárodnoprávných štandardov limitácie ľudských práv v núdzových situáciách bola nemenej dôležitou aj tá časť príspevku, v ktorej sme vytýčili rozsah ústavného prieskumu rozhodnutí o vyhlásení núdzového stavu a na nich nadväzujúcich rozhodnutí zo strany Ústavného súdu, a to prostredníctvom nálezov sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14. októbra 2020 a sp. zn. PL. ÚS 2/2021 zo dňa 31. marca 2021. V tejto súvislosti možno zovšeobecniť, že z hľadiska koncepcie tzv. ústavnej obozretnosti je prieskum Ústavným súdom prísnejší pri rozhodovaní o súlade rozhodnutia o predĺžení núdzového stavu s ústavným poriadkom, ako je to v prípade rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu.

Zoznam bibliografických odkazov

European Court of Human Rights. *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency*. Updated on 31 august 2022. Dostupné na: https://www.echr.coe.int/web/echr/d/guide_art_15_eng?p_1_back_url=https%3A%2F%2Fwww.echr.coe.int%2Fsearch.

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA (BENÁTSKA KOMISIA). SÚHRN STANOVÍSK A SPRÁV BENÁTSKEJ KOMISIE K NÚDZOVÉMU STAVU. Štrasburg, 16. apríla 2020a, CDL-PI(2020)003.

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA (BENÁTSKA KOMISIA). PREDBEŽNÁ SPRÁVA O OPATRENIACH PRIJATÝCH V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EURÓPSKEJ ÚNIE V DÔSLEDKU KRÍZY COVID-19 A ICH VPLYV NA DEMOKRACIU, PRÁVNÝ ŠTÁT A ZÁKLADNÉ PRÁVA. Stanovisko č. 995/2020. Štrasburg, 8. október 2020b, CDL(2020)018.

Nález sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14. októbra 2020.

Nález sp. zn. PL. ÚS 2/2021 zo dňa 31. marca 2021.

Rozsudok ESĽP vo veci *Lawless proti Írsku* (č. 3) zo dňa 01. júla 1961, sťažnosť č. 332/57.

Rozsudok ESĽP vo veci *Brannigan a McBride proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 26. mája 1993, sťažnosti č. 14553/89 a 14554/89.

Rozsudok ESĽP vo veci *Írsko v. Spojené kráľovstvo* zo dňa 18. januára 1978, sťažnosť č. 5310/71.

Rozsudok ESĽP vo veci *A. a ďalší v. Spojené kráľovstvo* zo dňa 19. februára 2009, sťažnosť č.

3455/05.

Rozsudok EŠLP vo veci *Aksoy proti Turecku* zo dňa 18. decembra 1996, sťažnosť č. 21987/93.
správa Európskej komisie pre ľudské práva zo dňa 5. novembra 1969, prípad Dánsko, Nórsko,
Švédsko a Holandsko proti Grécku, sťažnosti č. 3321/67, 3322/67, 3323/67 a 3344/67.

Rozsudok EŠLP vo veci *Dareskizb Ltd proti Arménsku* zo dňa 21. septembra 2021, sťažnosť č.
61737/08.

Kontaktná adresa

JUDr. Diana Hornáková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 01 Košice

Slovenská republika

diana.hornakova@student.upjs.sk

DETENCIA AKO NÁSTROJ ŠTÁTU K OCHRANE SPOLOČNOSTI

DETENTION AS AN INSTRUMENT OF THE STATE TO PROTECT SOCIETY

Barbora KLÚČIKOVÁ

Abstract

The detention is a formidable legal construct that fundamentally interferes with human rights and allows the subject's stay at liberty to be limited for varying lengths of time. It is a stabilization instrument, the goal of which is a balance between the public interest, which declares the punishment of the offender, and the interest of the individual, which represents the right to freedom in its broadest form. While the relevant legislation defines its conditions, its subject matter is exclusively the execution of detention itself. This instrument is a new element in our conditions, when after many years the state fulfilled its duty to society and started protecting it from dangerous individuals.

Key words: *Detention, state, perpetrator, protection.*

Úvod

Zavedenie inštitútu detencie ako ochranného opatrenia predstavuje súčasť procesu rekodifikácie trestného práva hmotného každého moderného štátu. V našej republike je inštitút zabezpečovacej detencie v podmienkach trestného práva súčasťou systému ochrany spoločnosti pred nebezpečnými páchatel'mi trestných činov alebo činov inak trestných. Podobne ako je tomu v iných právnych štátoch predstavuje otázka zaobchádzania s touto skupinou páchatel'ov jednu z najviac problematických otázok, ktoré musí právny poriadok štátu vyriešiť. V tejto súvislosti je diskutovaná najmä kolízia a intenzita zásahov do základných ľudských práv odsúdeného na jednej strane,

a povinnosťou štátu zabezpečiť dostatočnú ochranu členov spoločnosti na strane druhej. Zabezpečovaciu detenciu tak do istej miery možno považovať za jednu z najprisnejších trestných sankcií, hoci koncepčne ide o ochranné opatrenie. Hlavným účelom detencie v Slovenskej republike je zaistenie ochrany spoločnosti pred nebezpečnými páchatel'mi trestných činov alebo činov inak trestných, a to prostredníctvom ich izolácie za súčasného terapeutického a výchovného pôsobenia.

1 Detencia ako ochranné opatrenie štátu

Ochranu pred páchaním trestných činov a činov inak trestných poskytujú normám trestného práva trestné sankcie. Ide o právom nedefinovaný autoritatívny následok, ktorý reaguje na trestnú činnosť páchatel'ov, ktorí sú povinní sa mu po spáchanej protispoločenskej činnosti podvoliť. Medzi trestnoprávne sankcie môžeme v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 zákona č. 300/2005 Zb. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) zaradiť dva druhy sankcií, a teda tresty a ochranné opatrenia. Predstavujú následok spáchaného trestného činu alebo činu inak trestného (zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon § 31 ods. 1).

Ochranné opatrenie v podobe detencie resp. zabezpečovacej detencie (vykonávaného v detenčnom ústave) predstavuje akúsi samostatnú kategóriu trestnej sankcie ukladanú jedincovi, ktorý nie je z dôvodu nepríčetnosti trestne zodpovedný. Účelom umiestnenia páchatel'a v detenčnom ústave je osobitným liečebným režimom a dôslednou izoláciou od spoločnosti zabrániť v ďalšom páchaní protispoločenskej činnosti, ktorá inak napĺňa skutkovú podstatu niektorého z trestných činov v zmysle úpravy Trestného zákona alebo činov inak trestných (má teda preventívny charakter). Ochranné opatrenia, ktorým je i detencia, vo všeobecnosti predstavujú prostriedky štátneho donútenia. Existujú popri trestoch ako sankciách a slúžia na uskutočnenie podstaty trestnej politiky štátu. Tou je okrem iného ochrana spoločnosti, náprava páchatel'a a prevencia trestnej činnosti (Ščerba 2020).

Zo všeobecného hľadiska však možno ochranné opatrenia definovať ako určitú ujmu na právach jedinca, ktorého sloboda je jej uložením obmedzená. Nezanedbateľným aspektom ochranných opatrení je skutočnosť, že v sebe nezahŕňajú morálne, politické a celospoločenské odsúdenie spáchaného činu. Táto skutočnosť aj ospravedlňuje jej ukladanie osobám, ktoré objektívne nemožno považovať za trestne zodpovedné (Jelínek 2020).

Okrem úpravy Trestného zákona a zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“) - ustanovenia §§ 462 a nasl. úpravy, existuje paralelná právna úprava zákona č. 231/2019 Z. z. o výkone detencie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o výkone detencie“). Procesnoprávnu stránku výkonu detencie tak zabezpečuje najmä príslušná právna úprava účinná od 1. decembra 2022. V zmysle tejto úpravy je účelom výkonu detencie ochrana spoločnosti, liečebné a výchovné pôsobenie na osobu v detencii prostredníctvom prostriedkov ustanovených právnou úpravou (zákon č. 231/2019 Z. z. o výkone detencie § 2 ods. 1). Prostriedky, ktorými je možné dosiahnuť účel ochranných opatrení, možno odlišiť podľa druhu, keďže sa vzájomne diferencujú svojimi zákonnými prvkami (napr. stav chorobnej závislosti páchatel'a na návykových látkach, stav duševnej poruchy apod.), charakterom

a podobou ich aplikovania v praxi (Burda 2010).

2 Duševne chorý jedinec

Pod duševné poruchy možno zaradiť všetky somaticky podmienené duševné ochorenia, ako sú napr. exogénne a endogénne psychózy, stav pod vplyvom alkoholu alebo pôsobenia drog (omamných a psychotropných látok) či geneticky podmienené poruchy. V praxi sa medzi najčastejšími duševnými poruchami objavujú schizofrénia, senilná demencia či iné špecifické poruchy osobnosti jedincov (Burda 2010). V tomto smere zohráva významnú úlohu aj charakter takejto poruchy a najmä, či v jej prípade ide o relatívnu alebo absolútnu nevyliciteľnosť. Vzhľadom na túto skutočnosť je povinnosťou najmenej jedenkrát ročne preskúmať dôvodnosť držania jedinca v detenčnom ústave a pravidelne vypracovávať odborný lekársky posudok k jeho aktuálnemu duševnému stavu, a teda i odôvodnenosť jeho zotrvania v detenčnom ústave (zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon § 82 ods. 3).

V podmienkach úpravy Trestného zákona a podmienok umiestňovania jedincov do detenčného ústavu je potrebné vychádzať zo súvisiaceho ustanovenia § 23 úpravy, ktoré vymedzuje v rámci okolností vylučujúcich trestnú zodpovednosť tzv. nepríčetnosť páchatel'a. Ide o stav, kedy páchatel' pre jeho duševnú poruchu (trvajúcu v čase spáchania činu) nedokáže rozpoznať, že jeho konanie je protiprávne alebo takéto konanie nedokáže pre existenciu tejto poruchy ovládať (môže ísť aj o kumulatívnu existenciu týchto podmienok). V praxi teda nestačí iba existencia tejto poruchy, musí so sebou prinášať vyššie uvedené následky. Pre účely trestného práva o tom, či je páchatel' príčetný, alebo nie, nerozhoduje ustanovený znalec (z odboru psychiatria), ale orgány činné v trestnom konaní (na podklade záverov vypracovaného znaleckého posudku), keďže v týchto podmienkach ide o otázku právnu. Medzi duševné poruchy spôsobujúce nepríčetnosť môžeme zaradiť najmä duševné choroby ako duševné poruchy dlhšieho trvania (napr. maniodepresívna psychóza, senilná demencia, schizofrénia); chorobné duševné stavy ako chronické duševné poruchy (napr. slabomysel'nosť, vývojové poruchy a oneskorenia) a krátkodobé duševné poruchy (napr. patologická opitnosť a poruchy spánku, iné ťažké poruchy vedomia) (Solnař - Fenyk - Císařová 2004).

V zmysle trestnoprávneho hľadiska pre nepríčetnosť z dôvodu existencie duševnej poruchy postačuje, ak u jedinca absentuje aspoň jedna zo schopností stanovených úpravou Trestného zákona (rozpoznávací a ovládacia schopnosť). V praxi je však vždy potrebné posúdiť nedostatok rozpoznávajúcej schopnosti jedinca v súvislosti so spáchaným trestným činom. Stávajú sa totiž prípady, kedy je páchatel' trpiaci duševnou poruchou schopný rozpoznať protiprávnosť svojho konania. Uvedené vyvstáva do popredia najmä v otázke zmenšenej príčetnosti, kedy má páchatel' takúto rozpoznávaciu schopnosť podstatne zníženú. V takomto prípade nie je trestná zodpovednosť

jedinca vylúčená a jeho duševný stav je zohľadnený napr. pri rozhodovaní o jeho treste. Nemožno ju však považovať za poľahčujúcu okolnosť. Pri rozhodovaní o treste musí súd zvážiť aj možnosť uloženia ochranného liečenia (môže aj popri uloženom treste iného druhu, resp. aj namiesto takéhoto trestu) (Burda 2010).

3 Aktuálny stav v podmienkach Slovenskej republiky

Detencia sa odsúdenému nariadi (preruší výkon trestu) z obligatórneho alebo fakultatívneho hľadiska. Pri obligatórnom nariadení (a kedy súd musí rozhodnúť o umiestnení páchateľa úmyselného trestného činu do detenčného ústavu) ide o prípady, kedy je odsúdenému počas výkonu trestu odňatia slobody zistená v zmysle odborného lekárskeho posudku nevyliciteľná duševná porucha. Druhou zákonnou podmienkou pre jeho umiestnenie v detenčnom ústave je, že jeho pobyt na slobode je aj s prihliadnutím na spáchanú trestnú činnosť pre spoločnosť nebezpečný. K splneniu týchto podmienok musí dôjsť kumulatívne. Zo znenia príslušnej úpravy vyplýva, že detencia môže byť uložená iba páchateľovi, ktorý bol v dobe spáchania trestnej činnosti trestne zodpovedný, čím aj došlo k jeho právoplatnému odsúdeniu a uloženiu nepodmienečného trestu odňatia slobody. Podmienkou teda je aj to, že sa v tom čase nachádza vo výkone trestu odňatia slobody. Za takejto situácie príslušný súd (na návrh prokurátora, riaditeľa dotknutého ústavu na výkon trestu odňatia slobody a v špecifických prípadoch aj ministra spravodlivosti SR), preruší výkon trestu a nariadi umiestnenie odsúdeného do detenčného ústavu (Burda 2010).

Pri fakultatívnom hľadisku, a teda v prípadoch, kedy súd môže pred skončením výkonu uloženého trestu odňatia slobody rozhodnúť o umiestnení páchateľa úmyselného trestného činu do detenčného ústavu, ide o prípady, ak sa odsúdený odmietne podrobiť ochrannému liečeniu, alebo u ktorého aplikované ochranné liečenie pre jeho negatívny postoj neplní svoj účel; jeho pobyt na slobode je nebezpečný pre spoločnosť a existujú dôvody k uloženiu ochranného liečenia. V neposlednom rade možno fakultatívne rozhodnúť o umiestnení aj v prípade alternatívnych podmienok (a teda nemusia byť splnené kumulatívne), ak bol jedinec odsúdený pre trestný čin so sexuálnym motívom alebo opakovane spáchal obzvlášť závažný zločin (Burda 2010). Okrem odsúdených páchateľov možno umiestniť do detenčného ústavu aj jedinca nachádzajúceho sa v zariadení ústavnej zdravotnej starostlivosti počas výkonu svojho ochranného liečenia, ktorý svojím správaním ohrozuje život alebo zdravie iných, a to na návrh špeciálneho zariadenia podloženého odborným lekárskeým posudkom (zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon § 81 ods. 1 až ods. 3).

Vo všeobecnosti tak možno zhrnúť, že do detenčného ústavu sú umiestňované osoby, ktoré potrebujú osobitný liečebný režim vzhľadom na ich duševnú poruchu a agresivitu a potom odsúdení páchatelia, po výkone ich uloženého trestu odňatia slobody (a teda naplnení účelu trestu a záujme

spoločnosti na potrestaní páchatel'a), ktorí sú v zmysle odborného lekárskeho posudku nebezpeční pre spoločnosť a sú splnené ďalšie podmienky požadované právnou úpravou. Pri ukladaní predmetného ochranného opatrenia musí súd prihliadať na potrebu a mieru ochrany spoločnosti a náležite posúdiť všetky aspekty osoby jedinca a individuálne prvky trestnej veci. Prihliada nielen na samotný účel trestu, ale aj na potrebu liečenia jedinca, možnosť jeho výchovy či dovŕšenia nápravy (ak je to samozrejme objektívne možné). Trvanie detencie však nie je explicitne ohraničené časovým rozpätím a umiestnenie jedinca v takomto zariadení by malo trvať dokým nie je možné ochranu spoločnosti zabezpečiť miernejšími prostriedkami (a teda napr. výkon trestu odňatia slobody v ústavoch ZVJS či ochranné liečenie) alebo nedôjde k dosiahnutiu takého duševného stavu, pri existencii ktorého je riziko jeho pobytu na slobode pre spoločnosť malé (Burda 2010).

3.1 Detencia v aplikačnej praxi

Otázka umiestňovania duševne chorých jedincov, konkrétne v podmienkach výkonu činností Zboru väzenskej a justičnej stráže (ďalej len „ZVJS“), nebola dlhodobo riešená a nebolo im možné poskytnúť dostatočne špecializovanú zdravotnú starostlivosť, ako je možné poskytnúť prostredníctvom detenčného ústavu. Duševne chorí jedinci boli umiestňovaní v psychiatrických nemocniciach či vo výkonoch trestu odňatia slobody, pričom takéto zariadenia neboli pre takúto skupinu jedincov postačujúce. K zásadnej zmene došlo vytvorením Detenčného ústavu Hronovce - štátnej rozpočtovej organizácie zriadenej Ministerstvom zdravotníctva SR. V zmysle úpravy zákona o výkone detencie je účelom tohto zariadenia výkon detencie, ochrana spoločnosti a liečebné, výchovné pôsobenie na osobu v detencii prostriedkami ustanovenými v predmetnom zákone. Detenčný ústav tak predstavuje akúsi alternatívu, ktorá im poskytuje potrebnú zdravotnú starostlivosť zaisťovanú Ministerstvom zdravotníctva SR a dochádza aj k naplneniu zodpovedajúcej úrovne ochrany zo strany ZVJS, a to nielen umiestnených jedincov, ale i samotného personálu zariadenia.

Obrázok č. 1: Detenčný ústav Hronovce



Zdroj: (Detenčný ústav Hronovce, Interný materiál)

Detenčný ústav Hronovce sa delí na tri liečebné jednotky-detenčnú s najprísnejším režimom, detenčno-resocializačnú jednotku a resocializačno-detenčnú jednotku s postupnými voľnejšími režimami. Ústav zabezpečuje ústavnú zdravotnú starostlivosť v nepretržitej prevádzke a ochranu spoločnosti a istou mierou aj zlepšenie zdravotného stavu umiestneného jedinca. V rámci pracovnej činnosti špecializovaný lekársky personál zabezpečuje kontinuálnu liečbu - podávanie liekov, bezprostrednú reflexiu a reakciu na akútne zhoršenia zdravotných stavov apod. Zariadenie je určené pre 75 pacientov, ktorým súd nariadil umiestnenie v zmysle už spomenutého ustanovenia § 81 Trestného zákona. V ústave je stanovený bezpečnostný režim do takého rozsahu, v akom je zaistená bezpečnosť občanov, zamestnancov aj samotných pacientov. V zariadení pracuje tím zdravotníckych zamestnancov (lekári, sestry, sanitári, asistenti), pomocných pracovníkov (THP pracovníci, upratovačky) a 39 príslušníkov ZVJS. Ich počet sa však odvíja od kapacitnej naplnenosti ústavu (Detenčný ústav Hronovce, online).

3.2 Procesnoprávna otázka a kazuistika

V zmysle ustanovenia § 446a ods. 1 Trestného poriadku o pokračovaní v ochrannom liečení po skončení výkonu trestu odňatia slobody rozhoduje na verejnom zasadnutí predseda senátu okresného súdu, v ktorého obvode sa ochranné liečenie počas výkonu trestu vykonáva. Pred jeho rozhodnutím sa, ak je to objektívne možné vzhľadom na zdravotný stav, odsúdený vypočuje. Ústav na výkon trestu odňatia slobody, v ktorom odsúdený vykonáva trest odňatia slobody, na tento účel oznámi súdu s dostatočným predstihom predpokladané skončenie výkonu trestu a poskytne ako podklad aj lekársku správu o dosiahnutom výsledku ochranného liečenia. Ak takýto návrh podáva minister spravodlivosti SR, podklady pre jeho návrh zabezpečuje ZVJS. Medzi faktormi, ktoré ZVJS vyhodnocuje pri riziku násilného správania po prepustení, sú vek odsúdeného v čase spáchania prvého násilného trestného činu; sociálne správanie odsúdeného v škole, rodine a spoločnosti; prípadná viktimizácia; aktuálna veková kategória; počet odsúdení a druh odsúdení za násilné trestné činy; problémy so závislosťou odsúdeného; mentálna úroveň odsúdeného; špecifická porucha osobnosti odsúdeného a mnohé i.

Súd o návrhu o pokračovaní v ochrannom liečení a spôsobe jeho výkonu rozhoduje uznesením, proti ktorému je prípustný riadny opravný prostriedok - sťažnosť. Ako už bolo naznačené, ak ide o odsúdeného nachádzajúceho sa vo výkone trestu odňatia slobody, ktorý bol odsúdený pre obzvlášť závažný zločin alebo pre zločin zo sexuálneho motívu, pred skončením výkonu trestu odňatia slobody môže v zmysle ustanovenia § 462 ods. 1 Trestného poriadku navrhnúť jeho umiestnenie do detenčného ústavu aj minister spravodlivosti (v ostatných prípadoch návrh podáva prokurátor alebo riaditeľ ústavu na výkon trestu, v ktorom odsúdený vykonáva trest

odňatia slobody).

Rozhodovacia činnosť súdov je pri podávaní návrhov rôznorodá, pričom to, že sa posudzujú každé prvky prípadu prísne individuálne, preukazujú prvé rozhodnutia o návrhoch ministra spravodlivosti SR v zmysle vyššie uvedeného. V tomto smere si dovoľím poukázať na uznesenie Mestského súdu Košice zo dňa 28. septembra 2023 pod sp. zn. 6Nt/9/2023, v zmysle ktorého aj napriek tomu, že bol odsúdený za trestný čin so sexuálnym motívom (trestný čin znásilnenia), nie je podľa jeho právneho názoru umiestnenie odsúdeného do detenčného ústavu po výkone trestu odňatia slobody potrebné. Súd pri svojom rozhodovaní poukázal na to, že odsúdený už v konaní pred súdom prvého stupňa svoje konanie oľutoval a na jeho podrobnosti si nepamätal (dopustil sa ho pod vplyvom návykových látok) a v zmysle znaleckého dokazovania v čase spáchania trestného činu mal schopnosť ovládať svoje konanie. Príslušný znalec už v konaní o vine odsúdeného v záveroch svojho znaleckého posudku nekonštatoval, že by v jeho prípade išlo o sexuálneho devianta, sadistu či agresora; resp. nebolo potrebné uložiť sexuologické liečenie. Naopak, ako dostatočné bolo „iba“ uloženie ochranných liečení, a to psychiatrického, protialkoholického a protitoxikomanického. Súd poukázal na charakter umiestnenia do detenčného ústavu, ktorý má byť *ultima ratio* a nemožno pri odsúdenom povedať, že by bol naplnený účel tohto ochranného opatrenia. Podobne k hodnoteniu pristúpil aj pribratý znalec, ktorý v záveroch „novšieho“ znaleckého posudku predneseného na verejnom zasadnutí pred súdom uviedol, že dotknutý odsúdený netrpí duševnou chorobou ani poruchou v pravom zmysle, nie je duševne chorý, taktiež netrpí duševnou poruchou, ktorá by ho činila z hľadiska psychiatrického nebezpečného pre spoločnosť. Po podaní sťažnosti ministrom spravodlivosti SR sťažnostný súd rozhodnutie prvostupňového súdu potvrdil.

Záver

Štát by mal zavádzanými nástrojmi a inštitútmi reagovať na potreby spoločnosti a zabezpečiť dostatočnú ochranu pre jej členov. Uvedené sa vzťahuje aj na jeho povinnosť ochrániť občanov pred nebezpečnými jedincami a páchatelmi závažnej trestnej činnosti. Dlhoročná prax preukázala,

že psychiatrické zariadenia (liečebne) a ústavy pre výkon väzby a trestu odňatia slobody neboli personálne a technicky prispôsobené na to, aby dostatočnou mierou chránili ostatných pacientov, odsúdených a personál pred nebezpečnými jedincami trpiacimi duševnou poruchou. Dostatočná ochrana a žiadaný liečebný vplyv neboli poskytované v plnej miere ani im samotným. Prelom nastal vybudovaním Detenčného ústavu Hronovce, ktorý bol pre pacientov sprístupnený v roku 2023 a priniesol so sebou zásadnú zmenu v naznačenej problematike. Zákonodarca tak úspešne zaviedol tento druh ochranného opatrenia do praxe a vytvoril podmienky k tomu, aby už nedochádzalo

k fyzickým útokom na spoluodsúdených v ústavoch na výkon trestu, pacientov a personál, ale aj pre poskytovanie dostatočného liečebného režimu dotknutým jedincom. Samozrejme, aplikačná prax so sebou prináša určité úskalia, ktoré sa aktuálne odzrkadľujú v obsadenosti ústavu. Z celkovej kapacity 75 miest sú tieto po roku od otvorenia ústavu obsadené ani nie do tretiny, konkrétne ide o 17 pacientov. Pritom tesne pred jeho otvorením sa hovorilo zhruba o viac ako 50 pacientoch z psychiatrických nemocníc a ďalších 70 až 100 pacientoch z výkonu trestu odňatia slobody. Ide tak o súbor ľudí, ktorí by mohli byť po prehodnotení ich zdravotného stavu umiestnení do detenčného ústavu. Tento proces je však časovo náročný a zásadnými sú aj uskutočňované lekárske posudky, ktoré nie vždy vyhodnotia prípad dotknutého pacienta ako spĺňajúci zákonné podmienky v zmysle príslušnej právnej úpravy. Tak, ako je tomu aj v prípade iných novelizácií a zavádzania nových procesných postupov, aj v tomto prípade sa všetky dotknuté subjekty musia prispôbiť novým oprávneniam a kompetenciám. Z doterajších prípadov je možné evidovať viacero problémov, s ktorými sa bude musieť aplikačná prax vysporiadať. Kľúčovým bude najmä dôsledný a individuálny prístup súdov, po uplynutí času aj súbor ich rozhodovacej činnosti a kvalitné vypracovávanie odborných lekárskeho posudkov, ktoré svojím obsahom budú predstavovať podklad pre ich zodpovedajúce rozhodovanie. V tomto momente však možno uzavrieť, že štát konečne naplnil celospoločenskú objednávku a zvýšil pocit bezpečia v spoločnosti. To, či so sebou vytvorenie tohto ústavu prinesie aj požadované výsledky, ukáže až čas.

Zoznam bibliografických odkazov

- BURDA, E. et al. 2010. *Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár - I. diel*. Praha: Nakladateľstvo C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-324-0.
- DETENČNÝ ÚSTAV HRONOVCE. *Charakteristika ústavu*. [online]. [cit. 2. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.duh.sk/o-nas/charakteristika-ustavu>
- JELÍNEK, J. et al. 2020. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-637-8.
- SOLNAŘ, V. - FENYK, J. - CÍSAŘOVÁ, D. 2004. *Základy trestní odpovědnosti*. Praha: Orac. ISBN 80-8619-974-6.
- ŠČERBA, F. et al. 2020. *Trestní zákoník: Komentář*. Praha: Nakladateľstvo C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-807-8.
- Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 231/2019 Z. z. o výkone detencie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kontaktná adresa

JUDr. Barbora Klúčiková

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6, P.O. Box 313, Bratislava, 810 00

Slovenská republika

email: klucikova5@uniba.sk

VYUŽITELNOSŤ DÔKAZNÝCH PROSTRIEDKOV Z TRESTNÉHO KONANIA V RÁMCI SPRÁVY DANÍ

USABILITY OF EVIDENCE FROM CRIMINAL PROCEEDINGS IN THE FRAMEWORK OF TAX ADMINISTRATION

Anna STANOVÁ

Abstract

Evidence obtained from criminal proceedings, which either directly concerns the tax subject or third parties, represents a certain specificity of evidence within the framework of tax administration. The use of evidence from criminal proceedings within the framework of tax administration is limited by obtaining it in accordance with generally binding legal regulations. The fundamental theses for the applicability of the evidence obtained in this way in tax administration was set by the decision-making practice of the highest judicial authorities, which the author focuses on in the article, especially in relation to the use of the content of the resolution on the filing of accusations as evidence in tax administration, which also included use of information and technical means.

Key words: *evidence, criminal proceedings, tax administration*

Úvod

Dôkazné prostriedky získané z prebiehajúceho trestného konania, ktoré sa buď priamo týka daňového subjektu alebo tretích osôb predstavujú určité špecifikum dôkazných prostriedkov v rámci správy daní. Využitie dôkazných prostriedkov z trestného konania v rámci správy daní je limitované ich zákonnosťou a získaním v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Zásadné tézy pre použiteľnosť takto získaných dôkazných prostriedkov pri správe daní nastavila rozhodovacia prax najvyšších súdnych autorít, na ktorú v príspevku autorka zameriava pozornosť, a to najmä vo vzťahu k využitiu obsahu uznesenia o vznesení obvinenia ako dôkazného prostriedku pri správe daní, v ktorom bolo zahrnuté aj použitie informačno – technických prostriedkov.

Medzi správou daní a trestným konaním je zásadný rozdiel v tom, aký cieľ sledujú. Hlavným cieľom správy daní je správne zistenie dane a zabezpečenie jej úhrady, ktoré sa prioritne procesne riadi zákonom č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „daňový poriadok“), zatiaľ čo cieľom

trestného konania je najmä zistenie, ktorá konkrétna osoba sa dopustila trestného činu, pričom procesný postup je upravený v zákone č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“). Ďalším rozdielnym znakom je skutočnosť, že správca dane je povinný pri správe daní postupovať v úzkej súčinnosti s daňovými subjektami a inými osobami zúčastnenými na správe daní, pričom osobitne sa to týka procesnej fázy dokazovania. V trestnom konaní sa uplatňuje princíp prezumpcie nevinoty a dôkazné bremeno je plne na orgánoch činných v trestnom konaní, tzn. v trestnom konaní sa orgánmi činnými v trestnom konaní dokazuje skutok, pre ktorý sa trestné konanie vedie, a to vo väzbe na okolnosti rozhodujúce pre naplnenie skutkovej podstaty trestného činu, naopak v daňovom konaní je dôkazné bremeno prioritne na strane daňového subjektu.

1 Právne východiská a aplikačná prax

Dokazovanie možno chápať ako procesný inštitút upravený daňovým procesným poriadkom, ktorého cieľom je získanie objektívnych poznatkov a skutočností rozhodujúcich pre správne zistenie dane. Zároveň dokazovanie predstavuje inštitút, ktorého pôsobenie nemožno ohraničiť iba na niektorú obsahovú zložku správy daní (Babčák 2022). Dokazovanie má najširšie uplatnenie v samotnom daňovom konaní (najčastejšie vo vyrubovacom konaní), ale uskutočňuje sa aj v priebehu daňovej kontroly, počas miestneho zisťovania, ale tiež počas zabezpečenia veci, resp. v konaní o prepadnutí veci. Z ustanovenia § 24 ods. 4 prvej vety vyplýva, že ako dôkaz je možné využiť čokoľvek, čo poslúži k zisteniu a objasneniu skutočného stavu veci. Podmienkou preto, aby dôkaz mohol byť prípustný pri správe daní je jeho súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Nemožno použiť dôkaz, ktorý je sám v rozpore so zákonom alebo pri jeho zadovážení bol porušený zákon. Ustanovenie § 24 ods. 4 daňového poriadku zároveň obsahuje demonštratívny výpočet dôkazných prostriedkov. V Dôvodovej správe k daňovému poriadku sa jednoznačne uvádza, že výpočet dôkazov nie je v tomto ustanovení taxatívny a zahŕňa len tie najdôležitejšie dôkazy, napr. podania daňového subjektu, protokoly o daňovej kontrole, svedecké výpovede, znalecké posudky, rôzne listiny a doklady, zápisnice o obhliadke a iné. Medzi dôkazom a dôkazným prostriedkom je rozdiel, a to vo forme a obsahu, na čo autori v literatúre upozorňujú a opakovane vyslovujú požiadavku na dôsledné odlišovanie týchto pojmov (Zaoralová, 2018). Podstatným pre použiteľnosť jednotlivých dôkazov, teda poznatkov z procesu dokazovania, je dodržanie zákonných pravidiel procesnej činnosti pri ich získaní. Správca dane je povinný preukázať, že sa dôkazný prostriedok dostal do jeho dispozície zákonným spôsobom (v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi), čo môže predstavovať problém najmä u nevyžiadaných dôkazných prostriedkov zaslaných orgánmi činnými v trestnom konaní.

Pre porovnanie poukazujeme na českú právnu úpravu, ktorá na rozdiel od slovenskej

právnej úpravy priamo zakotvuje v § 93 ods. 2 zákona č. 280/2009 Sb. Daňový rád možnosť pre správca dane, využiť ako dôkazné prostriedky akékoľvek podklady dodané inými orgánmi verejnej moci, ktoré boli získané pre nimi vedené konania. V praxi sa jedná najmä o podklady pochádzajúce z trestného konania alebo iného správneho konania. Ani tu normotvorca nestanovil váhu jednotlivých dôkazných prostriedkov tým, že by niektorým prisudzoval vyššiu právnu silu a iným ju z časti odopieral. „*Na rozdiel od tzv. legálnej (formálnej) dôkaznej teórie, ktorá by znamenala zmechanizovanie procesu hodnotenia dôkazov, keďže predom stanoví ich hierarchiu a spôsob hodnotenia, ponecháva daňový rád správcovi dane priestor postupovať pri hodnotení dôkazov podľa vlastnej úvahy.*“ (Hortová, str. 61).

Ustálená judikatúra súdnych autorít v tomto smere vychádzajúca najmä z rozsudku Nejvyššího správného soudu České republiky č.j. 2 Afs 24/2007 – 119 z 30.01.2008, ktorý stanovil základné podmienky, za ktorých je možné listiny, z ktorých je zjavný obsah výpovedí svedkov získané v trestnom konaní použiť ako podklad pre rozhodnutie v daňovom konaní (sťažovateľ namietal, že správca dane mal pri rozhodovaní nezákonne využiť dôkazné prostriedky t.j. protokoly o výsluchu svedkov, ktoré boli získané z konania, ktoré sa netýkalo daňového subjektu a bola mu odňatá možnosť klásť svedkom otázky). V prvom rade musí ísť o dôkazy v trestnom konaní *získané nezávisle na príslušnom daňovom konaní* (t.z. že nesmie ísť o získanie dôkazov z trestného konania účelovo z dôvodu, aby sa správca dane vyhol povinnosti umožniť daňovému subjektu byť prítomný pri výsluchu svedka a klásť mu otázky). Druhou podmienkou je, že dôkazy v trestnom konaní *boli získané v súlade so zákonom a správca dane ich získal zákonným spôsobom*. Treťou podmienkou je, že dôkazy v trestnom konaní *sú sprístupnené daňovému subjektu* (aby sa s nimi mohol oboznámiť a prípadne navrhnúť ďalšie dôkazy, ktoré by zistenia vyplývajúce z týchto dôkazov upresnili, korigovali alebo vyvrátili). Zároveň je potrebné zachovať *princíp bezprostrednosti* dokazovania v daňovom konaní, t.z. dôkaz z trestného konania nesmie byť jediným a rozhodujúcim dôkazom. Pokiaľ by dôkazy získané z trestného konania boli v rozpore s dôkazmi získanými v daňovom konaní, je potrebné, aby správca dane ďalším dokazovaním tieto rozpory odstránil (napr. opätovne vypočúť svedkov a dopytovať sa ich na spôsob vysvetlenia zistených rozporov a následne dať možnosť daňovému subjektu reagovať na vzniknuté nezrovnalosti (Sochorová, 2014).

V nadväznosti na uvedené, taktiež z konštantnej judikatúry Najvyššieho správneho súdu SR resp. Najvyššieho súdu SR vyplýva, že využitie písomností z trestného konania pri správe daní je v zásade prípustné. Už v rozsudku sp. zn. 5Sžfk/11/2016 zo dňa 18.09.2017 Najvyšší súd SR vyslovil právny názor, že ustanovenie § 24 ods. 4 daňového poriadku nevyklučuje, aby správca dane v rámci zisťovania skutkového stavu prihliadal okrem iných aj na dôkazy získané v trestnom konaní (v danom prípade zápisnice o výsluchu svedkov poskytnuté Národnou kriminálnou agentúrou). Uvedený postup správcu dane je podľa najvyššej súdnej autority prejavom základnej zásady správy

daní vyjadrenej v § 3 ods. 3 daňového poriadku, v zmysle ktorej správca dane hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti, pritom prihliada na všetko, čo pri správe daní vyšlo najavo. Najvyšší súd SR zároveň súhlasil s tvrdením, že použiteľnosť dôkazov v konaní je podmienená ich zákonnosťou, avšak nesúhlasil s argumentáciou daňového subjektu, ktorý nezákonnosť uvedených dôkazov vyvodzoval len z titulu ich získania v inom (trestnom) konaní. Daňový subjekt pritom dôkazy tzn. svedecké výpovede nespochybňoval, ani nenavrhol vypočutie týchto svedkov pred správcom dane. Najvyšší súd SR uzavrel, že vzhľadom na to, že nešlo o výsluchy svedkov na ústnom pojednávaní vykonávanom správcom dane, nemožno súhlasiť s námietkou daňového subjektu o porušení jeho práva klásť svedkom otázky v zmysle § 45 ods. 1 písm. e) daňového poriadku. Najvyšší súd SR nestanovil nutnosť automatického opakovania výsluchov, ale vec ponechal na procesnej aktivite daňového subjektu, ktorý by mal takéto opakovanie výpovede v rámci správy daní (či už v štádiu prípravy daňového konania alebo v rámci samotného daňového konania) požiadať, resp. ich navrhnúť.

Je však potrebné zdôrazniť, že vyššie uvedená judikatúra sa vzťahuje na výsluchy svedkov v trestnom konaní. Ďalšou otázkou je výsluch obvineného podľa § 121 Trestného poriadku, ktorý tiež patrí medzi dôkazné prostriedky v trestnom konaní (§ 119 ods. 3 Trestného poriadku), no zároveň je aj prostriedkom jeho vlastnej obhajoby. Obvinený môže vo svojej výpovedi uvádzať aj nepravdu, čo môže zásadným spôsobom ovplyvniť aj hodnotu zápisnice o výsluchu obvineného pri správe daní. V tomto smere je dôležitá taktiež poukázať na judikatúru napr. na rozsudok Nejvyššího správního soud České republiky sp.zn. 1Afs19/2009-57 zo dňa 22.07.2009, v ktorom tento konštatuje, že *„Provedení důkazu listinou zachycující výpověď osoby v trestním řízení (§ 31 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), pokud výpověď téže osoby nemohla být opětovně provedena v řízení daňovém, je omezením zásady bezprostřednosti dokazování. Není proto možné, aby takovýto důkaz, mající svůj původ v trestním řízení, byl jediným rozhodujícím důkazem, kterým by správce daně unesl své důkazní břemeno zpochybňující účetnictví daňového subjektu“*. Z uvedeného je možné vyvodit, že pri správe daní by mal správca dane rešpektovať zásadu priamosti a snažiť sa o bezprostredné poznanie skutkového stavu veci. Správca dane by mal preto vziať na zreteľ všetky špecifická dôkazu vykonaného výsluchom obvineného, a mal by uvážiť, či je tento dôkaz súladný s inými dôkazmi získanými v rámci správy daní. V prípade, ak daňový subjekt o to požiada, mal by sa správca dane pokúsiť opätovne výsluch obvineného ako svedka podľa § 25 daňového poriadku, čo však nie vždy prichádza do úvahy, a to vzhľadom na časový odstup, kedy dôjde k rôznym prekážkam napr. obvinenému je uložený trest vyhostenia (pokiaľ sa jedná o osobu cudzieho štátneho príslušníka) alebo nie je známe, kde sa osoba v zahraničí nachádza.

Pre porovnanie taktiež uvádzame nemeckú právnu úpravu, konkrétne § 393 Abgabenordnung (daňového poriadku) s označením „vzťah trestného konania k daňovému

konaniu“, v ktorom sa priamo v ods. 3 uvádza, že poznatky, ktoré získa finančný úrad alebo štátne zastupiteľstvo zákonným spôsobom v rámci trestného konania (vyšetrovania trestných činov), môžu byť použité v daňovom konaní. To platí tiež pre tie poznatky, ktoré podliehajú listovému, poštovému alebo telekomunikačnému tajomstvu, pokiaľ tieto boli získané finančným úradom zákonným spôsobom v rámci vlastného trestnoprávneho šetrenia alebo pokiaľ boli predané finančnému úradu v súlade s predpismi trestného práva procesného.

2 Uznesenie o vznesení obvinenia ako dôkazný prostriedok pri správe daní

V rámci aplikačnej praxe daňových úradov a colných úradov sa vyskytli viaceré problémy súvisiace s problematikou využiteľnosti dôkazných prostriedkov z trestného konania, z ktorých sú niektoré vyriešené, niektoré však zostávajú otvorené. Vo vzťahu k využiteľnosti dôkazov z trestného konania sa v nedávnej minulosti riešil aj problém prevzatia časti obsahu uznesenia o vznesení obvinenia vrátane hodnotenia dôkazov správcom dane v rámci odôvodnenia rozhodnutia o rozdielu vyrubení dane. Krajský súd v Banskej Bystrici v rozsudku č.k. 24S/256/2019-2017 zo dňa 13.07.2021 (ďalej len „správny súd“) konštatoval, že správca dane (v danom prípade daňový úrad) ako aj odvolací orgán (Finančné riaditeľstvo SR) neprípustne opreli svoje rozhodnutia a významné časti ich odôvodnenia o zistenia vyplývajúce z uznesenie o vznesení obvinenia, ktorým bolo fyzickej osobe - podnikateľovi vznesené obvinenie za trestný čin skrátenia dane a poistného podľa § 276 ods. 1, 2 písm. c), ods. 4 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov. Ďalej správny súd konštatoval, že odôvodnenie správcu dane, v ktorom sú prevzaté celé časti uznesenia o vznesení obvinenia vrátane hodnotenia dôkazov nespĺňalo náležitosti riadneho odôvodnenia rozhodnutia orgánu verejnej správy. Na základe uvedeného správny súd vyhodnotil rozhodnutia správcu dane a odvolacieho orgánu ako nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov (§ 191 ods. 1 písm. d) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“). Taktiež správny súd konštatoval, že *„uznesenie o vznesení obvinenia ani skutkové zistenia v ňom obsiahnuté nemôžu byť považované za dôkaz v zmysle § 24 daňového poriadku, nakoľko takýto procesný úkon nepredstavuje rozhodnutie o vine, ale jeho účinkom je výlučne začatie trestného stíhania voči konkrétnej osobe. Použitím uznesenia o vznesení obvinenia ako dôkazu v rozpore s ustanovením § 24 daňového poriadku tak podľa správneho súdu došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonných rozhodnutí v zmysle § 191 ods. 1 písm. g) SSP.“* V tejto súvislosti správny súd považoval skutkový stav, z ktorého vychádzali rozhodnutia daňového úradu a odvolacieho orgánu za nedostatočne zistený (§ 191 ods. 1 písm. e) SSP), a to v dôsledku použitia uznesenia o vznesení obvinenia (vrátane skutkových zistení v ňom uvedených) správcom dane ako dôkazu a vzhľadom na to, že správca dane svoje rozhodnutie odôvodnil skutočnosťami vychádzajúcimi z textu tohto uznesenia.

Najvyšší správny súd SR ako súd kasačný sa s týmto právnym názorom správneho súdu tzn. en bloc vylúčením možnosti použiť uznesenie o vznesení obvinenia správcom dane v daňovom konaní iba z dôvodu, že uznesenie o vznesení obvinenia nie je dôkazom o tom, že sa skutok stal a že ho spáchal daňový subjekt (resp. obvinený), nestotožnil. Kasačný súd v rozsudku sp. zn. 2Sfk/24/2021 zo dňa 31.07.2023 uvádza, že *„Je nepochybné, že správny súd sa nemýli v závere o tom, že uznesenie o vznesení obvinenia nepreukazuje vinu, ale je len procesným rozhodnutím, ktorým sa začína trestné stíhanie voči konkrétnej osobe. To však nemôže automaticky spôsobiť nepoužiteľnosť uznesenia o vznesení obvinenia v daňovom konaní a mať dokonca za následok zrušenie rozhodnutí správcu dane a žalovaného.“*

Najvyšší správny súd SR opätovne poukazuje na to, že správca dane v zmysle ustanovenia § 24 ods. 2 daňového poriadku vedie dokazovanie tak, aby skutočnosti nevyhnutné na účely správy daní boli zistené čo najúplnejšie a súčasne podľa § 24 ods. 4 daňového poriadku môže správca dane ako dôkaz použiť všetko, čo môže prispieť k zisteniu a objasneniu skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane a čo nie je získané v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi. V odôvodnení rozsudku ďalej uvádza *„Je zřejmé, že účasť ani vedomosť daňového subjektu na obchodnom reťazci poznačenom daňovým podvodom nemožno zo strany správcu dane preukazovať výlučne uznesením o vznesení obvinenia. Napriek tomu uznesenie o vznesení obvinenia môže obsahovať dôležité informácie pre správcu dane o eventúálnom fungovaní ním preverovaného obchodného reťazca, ktoré ho nasmerujú k získaniu ďalších dôkazov. Pod podmienkou, že správca dane predmetné uznesenie získal zákonne, nemožno preto apriori vylúčiť jeho použitie ako listinného dôkazu spôsobilého prispieť k zisteniu a objasneniu skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane v zmysle § 24 ods. 4 daňového poriadku.“*

Najvyšší správny súd SR teda dospel k záveru, že správny súd v súvislosti s ustanovením § 24 ods. 4 daňového poriadku nesprávne právne posúdil použiteľnosť uznesenia o vznesení obvinenia v daňovom konaní, keď ustálil, že jeho použitím došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánmi verejnej správy a aj z uvedeného dôvodu zrušil predmetné rozhodnutia správcu dane a odvolacieho orgánu. Najvyšší správny súd SR stanovil nasledovné podmienky, na ktoré má pri dokazovaní pri správe daní správca dane prihliadať pri posudzovaní zákonnosti hodnotenia a použitia uznesenia o vznesení obvinenia správcom dane: 1. uznesenie o vznesení obvinenia bolo získané zákonných spôsobom; aby správca dane len bez ďalšieho neprebral závery vyšetrovateľa uvedené v uznesení o vznesení obvinenia; 2. uznesenie o vznesení obvinenia nie je jediným dôkazom získaným v daňovom konaní správcom dane; 3. uznesenie o vznesení obvinenia a zistenia v ňom je potrebné konfrontovať s ďalšími zistenými skutočnosťami a tieto vyhodnotiť jednotlivo ako aj v súhrne v súlade s požiadavkami ustanovenými v § 3 ods. 3 daňového poriadku; 4. správna úvaha správcu dane nevybočuje z medzí logického myslenia a v rozhodnutí je

riadne odôvodnená; 5. daňový subjekt by mal mať možnosť vyjadriť sa k zisteniam uvedeným v uznesení o vznesení obvinenia.

Inou otázkou je podľa názoru Najvyššieho správneho súdu SR spôsob, akým správca dane uznesenie o vznesení obvinenia a zistenia v ňom uvedené použil a ako tieto vyhodnotil. Takéto posúdenie však podľa jeho názoru prináleží správny súdu. Okrem už vyššie uvedenej podmienky zákonnosti jeho samotného získania je nutné od správcu dane vyžadovať, aby v odôvodnení svojho rozhodnutia len bez ďalšieho neprebral závery vyšetrovateľa vyplývajúce z uznesenia o vznesení obvinenia, ale aby k uvedenému uzneseniu pristupoval ako ku akémukoľvek inému listinnému dôkazu získanému do konania a tento spolu so závermi z neho vyplývajúcimi podrobil správnej úvahe v súlade s ustanovením § 3 ods. 3 daňového poriadku. Uznesenie o vznesení obvinenia taktiež nemôže byť jediným dôkazom daňového konania, nakoľko je nevyhnutné, aby správca dane závery vyšetrovateľa v ňom uvedené konfrontoval s ďalšími ním zistenými skutočnosťami a dôkazmi za účelom preverenia ich pravdivosti. Rovnako je nevyhnutné, aby zhodnotenie dôkazov (teda aj uznesenia o vznesení obvinenia a zistení z neho vyplývajúcich) jednotlivo aj v ich vzájomnej súvislosti, ku ktorému správca dane dospeje využitím správnej úvahy, bolo racionálne a v rozhodnutí správcom dane riadne odôvodnené.

Najvyšší správny súd SR v závere konštatoval, že jednou z podmienok minimálneho štandardu, ktorý musí byť správcom dane zachovaný, taktiež je, aby správca dane umožnil daňovému subjektu vyjadriť sa k zisteniam uvedeným v uznesení o vznesení obvinenia, podať správcovi dane vysvetlenia či navrhnúť dôkazy na vyvrátenie jeho obsahu.

3 Použitie informačno-technických prostriedkov z trestného konania v rámci dokazovania pri správe daní

Podľa § 119 ods. 2 Trestného poriadku za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť na náležité objasnenie veci a čo sa získalo z dôkazných prostriedkov podľa tohto zákona alebo podľa osobitného zákona. Dôkaznými prostriedkami sú najmä výsluch obvineného, svedkov, znalcov, posudky a odborné vyjadrenia, previerka výpovede na mieste, rekognícia, rekonštrukcia, vyšetrovací pokus, obhliadka, veci a listiny dôležité pre trestné konanie, oznámenie, informácie získané použitím informačno-technických prostriedkov alebo prostriedkov operatívno-pátracej činnosti. Spomínanými informačno-technickými prostriedkami sa v zmysle § 10 ods. 21 Trestného poriadku rozumejú elektrotechnické, rádiatechnické, fototechnické, optické, mechanické, chemické a iné technické prostriedky a zariadenia alebo ich súbory použité utajovaným spôsobom pri odpočúvaní a zázname prevádzky v elektronických komunikačných sieťach (ďalej len „odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky“), obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov alebo pri vyhľadávaní, otváraní a skúmaní zásielok, ak sa ich použitím

zasahuje do základných ľudských práv a slobôd. Odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky (§ 115 a 116 TP) je trestno-procesný inštitút, ktorý umožňuje prenos obsahu komunikácie a prepravovaných údajov k určitej účastníckej adrese do zariadení oprávnených subjektov (Šanta 2019).

Najvyšší správny súd SR v rámci už spomínaného rozsudku sp. zn. 2Sfk/24/2021 zo dňa 31. júla 2023 posudzoval otázku zákonnosti použitia zistení z informačno-technických prostriedkov (ďalej len „ITP“), konkrétne ako dôkazu v rámci operatívneho preverovania, keď boli zaznamenané telefonické hovory na základe legálneho odpočúvania účastníckych staníc a do trestného spisu boli zabezpečené ich prepisy, pričom správca dane v odôvodnení rozhodnutia o vyrubení dane tieto dôkazy parafrázoval z uznesenia o vznesení obvinenia. Správny súd konštatoval, že *„ide len o parafrázovanie uznesenia o vznesení obvinenia a nie konštatáciu správcu dane či odvolacieho orgánu“*, pričom to odôvodnil tým, že použitie zistení z ITP (telefonických hovorov), o ktorých nie je možné z administratívneho spisu zistiť, či boli získané zákonne a ktoré boli súčasťou uznesenia o vznesení obvinenia (o ktorom sa už správny súd vyjadril, že nie je dôkazom v zmysle § 24 daňového poriadku) predstavuje podľa správneho súdu podstatné porušenie ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, no s touto argumentáciou sa Najvyšší súd SR nestotožnil. V súlade s vyššie uvedeným právnym názorom o prípustnosti použitia uznesenia o vznesení obvinenia správcom dane ako dôkazného prostriedku, Najvyšší správny súd SR dospel k záveru, že právne posúdenie správneho súdu týkajúceho sa zákonnosti použitia zistení z ITP uvedených v uznesení o vznesení obvinenia vyplývalo z nesprávnej premisy a v dôsledku toho bol právny záver v predmetnom rozsahu nesprávny a námietka nesprávneho právneho posúdenia použitia zistení z ITP bola dôvodná. Najvyšší správny súd SR zároveň poukazuje na skutočnosť, že jeho závery však nie sú absolútne a nepredikujú záver, že zistenia z ITP sú v daňovom konaní zákonným dôkazom za každých okolností. Využitie ITP, konkrétne odposluchov telefonických hovorov, považuje za zásadný zásah do súkromia účastníkov konania, a preto k nim treba pristupovať *„veľmi citlivo, zdržanlivo a v súlade so zákonom. Je v prvom rade úlohou správcu dane vyhodnotiť zákonnosť všetkých ním v konaní získaných dôkazov, vylúčiť tie, ktoré vyhodnotí ako nezákonné a svoje rozhodnutie odôvodniť iba na základe zákonne získaných dôvodov. Rozhodnutie odôvodnené aj nezákonnými dôkazmi je vždy nevyhnutné považovať za nezákonné ako celok a takéto rozhodnutie zrušiť. Uvedené platí aj v prípade, keby zvyšné dôkazy boli zákonné a kvantitatívne aj kvalitatívne dostatočné pre rovnaké závery a odôvodnenie predmetného rozhodnutia.“* Kasačný súd uzavrel, že z rozhodnutí správcu dane aj odvolacieho orgánu mal za zrejmé, že zistenia z ITP správca dane vyhodnotil ako zákonné dôkazy, čo logicky vyplýva zo skutočnosti, že tieto dôkazy správca dane použil a argumentoval nimi v odôvodnení svojich rozhodnutí. Kasačný súd poukázala na fakt, že bolo úlohou správneho súdu posúdiť, či toto vyhodnotenie správcu dane je správne alebo nie, teda

či správca dane svoje rozhodnutie založil výlučne na zákonných dôkazoch alebo použil aj tie nezákonné, no na účely uvedeného posúdenia však správny súd nemôže vychádzať len zo skutočnosti, či sa v administratívnom spise nachádza dôkaz o legálnosti použitia ITP v trestnom konaní alebo nie. Vo vzťahu k uvedenému autorka príspevku poukazuje na to, že „*zásah orgánu verejnej moci do práva na súkromie pri odpočúvaní telefonického hovoru musí byť predvídateľný zákonom, ktorý pre dosiahnutie svojho účelu musí voliť čo najšetrnejšie prostriedky. Zo strany orgánu verejnej moci je prípustný len taký zásah do práva na súkromie pri odpočúvaní, ktorý je legálny (zákonný), legitímny a proporcionálny. Predpokladom naplnenia týchto kritérií je aj existencia systému primeraných a účinných záruk, ktoré sa skladajú najmä zo zodpovedajúcich právnych predpisov a účinnej kontroly ich dodržiavania.*“ (Čentěš, str. 90).

V týchto súvislostiach je možné poukázať aj na rozsudok Súdneho dvora EÚ C-419/14 zo 17.12.2015 *WebMindLicenses Kft.*, ktorý v rámci položenej prejudiciálnej otázky č. 15, či „*Vyžaduje efektivita článku 47 Charty, aby v procesnej situácii, o akú ide v prejednávanej veci, správny súd, ktorý prejednáva žalobu podanú proti správne rozhodnutiu daňového orgánu členského štátu, mohol preskúmať zákonnosť získania dôkazných prostriedkov zhromaždených na trestnoprávne účely bez vedomia dotknutej osoby v rámci konania trestnoprávnej povahy, najmä ak zdaniteľná osoba, proti ktorej sa súbežne začalo trestné konanie, nepozná túto dokumentáciu a ani nemohla spochybniť jej zákonnosť v súdnom konaní?*“ v bode 90. uviedol: „*Za okolností, akými sú okolnosti v spore vo veci samej, prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý preskúmava zákonnosť rozhodnutia o dorubení DPH založeného na takýchto dôkazoch, overiť podľa článkov 7, 47 a článku 52 ods. 1 Charty na jednej strane, či odpočúvania telekomunikačnej prevádzky a zaistenie elektronickej pošty boli investigatívnymi prostriedkami upravenými zákonom a nevyhnutnými pre konanie trestnoprávnej povahy, a na druhej strane, či použitie dôkazov získaných takýmito prostriedkami uvedeným orgánom bolo tiež povolené zákonom a nevyhnutné. Okrem toho mu prináleží overiť, či v súlade so všeobecnou zásadou dodržiavania práva na obhajobu mala zdaniteľná osoba v rámci správneho konania možnosť prístupu k týmto dôkazom a byť v súvislosti s nimi vypočutá. Pokiaľ vnútroštátny súd skonštatuje, že táto zdaniteľná osoba nemala takúto možnosť, alebo že tieto dôkazy boli získané v rámci konania trestnoprávnej povahy alebo použité v správnom konaní v rozpore s článkom 7 Charty, musí uvedený súd tieto dôkazy vylúčiť a uvedené rozhodnutie zrušiť, ak sa z tohto dôvodu stane nepodložené. Tieto dôkazy treba vylúčiť aj vtedy, ak tento súd nie je oprávnený preskúmať, či boli získané v rámci konania trestnoprávnej povahy v súlade s právom Únie, alebo sa na základe už vykonaného preskúmania trestnoprávnym súdom v rámci kontradiktórneho konania nemôže aspoň uistiť, že boli získané v súlade s týmto právom.*“ K tomu je potrebné dodať, že v rámci slovenskej právnej úpravy, v prípade, ak sa majú informácie

získané z informačno-technického prostriedku použiť ako dôkaz v trestnom konaní (a zároveň dôkaz v rámci správy daní), je nevyhnutné, aby orgán štátu vyhotovil písomný záznam, v ktorom sa uvedú údaje o mieste, čase a zákonnosti použitia informačno-technického prostriedku. K takto vyhotovenému písomnému záznamu, je orgán štátu povinný priložiť záznam a zároveň jeho doslovný prepis. Zároveň platí, že informácie získané použitím informačno-technického prostriedku, ktoré sa nevzťahujú na dôvody jeho použitia uvedeného v žiadosti, sa môžu použiť ako dôkaz v trestnom konaní, len ak sa týkajú trestnej činnosti, v súvislosti s ktorou možno použiť informačno-technický prostriedok (v zmysle § 7 ods. 2 Trestného poriadku) (Šanta, 2019).

Záver

Limitovanie procesnej použiteľnosti dôkazov z trestného konania v rámci správy daní predstavuje živú tému, ktorá neustále prináša aktuálne problémy. Význam tejto problematiky v posledných rokoch narastá, keďže sú kladené stále vyššie požiadavky na ochranu práv daňových subjektov, ktoré sú ohrozované nezákonnými dôkaznými prostriedkami, resp. nezákonným spôsobom ich získania. V kontexte analyzovanej problematiky z pohľadu aplikačnej praxe sa javí právna úprava využiteľnosti dôkazných prostriedkov z trestného konania pri správe daní vychádzajúca len zo súčasného znenia ustanovenia § 24 ods. 4 daňového poriadku ako nedostačujúca. V tomto smere je nedostatok právnej úpravy v rámci procesného predpisu týkajúceho sa správy daní nahradzovaný judikatúrou súdnych autorít, ktoré však môžu mať na skúmanú problematiku odlišný právny názor, tak ako to bolo v prípade využitia obsahu uznesenia o vznesení obvinenia ako dôkazného prostriedku pri správe daní ako aj nadväzne použitia informačno-technických prostriedkov z trestného konania v rámci dokazovania pri správe daní. Z hľadiska úvah *de lege ferenda* sa autorka príspevku prikláňa k možnosti explicitnej právnej úpravy využiteľnosti dôkazných prostriedkov získaných z trestného konania v rámci správy daní, ktorá by reflektovala doterajšiu judikatúru v tomto smere.

Zoznam bibliografických odkazov

- BABČÁK, V. 2022. *Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva)*. Ružomberok: EPOS, s. 601. ISBN 978-80-562-0339-2
- ČENTÉŠ, J. 2019. Posúdenie zásady proporcionality pri zaznamenaní telefonického hovoru. In: *Informačno – technické prostriedky v trestnom konaní – možnosti a perspektívy*. Praha: Leges, s. 83-91. ISBN 978-80-7502-363-6
- HORTOVÁ, Z. 2010. *Správa daní*. Praha: Wolters Kluwer ČR, s. 160. ISBN 978-80-7357-578-6
- SOCHOROVÁ, V. 2014. *Specifika dokazování v daňovém řízení*. Praha: C. H. Beck, s. 90. ISBN: 978-80-7400-520-6

ŠANTA, J. 2019. K praktickým poznatkom vyplývajúcim zo Zákona o ochrane pred odpočúvaním a Trestného poriadku. In: *Informačno – technické prostriedky v trestnom konaní – možnosti a perspektívy*. Praha: Leges, s. 66-82. ISBN 978-80-7502-363-6

ZAORALOVÁ, P. 2018. Procesní použitelnost důkazů v trestním řízení a její meze. Praha: Leges, s. 29. ISBN: 978-80-7502-310-0

Kontaktná adresa

JUDr. Anna Stanová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie, Právnická fakulta

Kováčska 26, Košice, 040 01

Slovenská republika

anna.stanova@financnasprava.sk

ŽIVOTNÉ MINIMUM V KONETXTE CHUDOBY AKO SOCIÁLNEJ UDALOSTI V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO DEMOKRATICKEHO ŠTÁTU

SUBSISTENCE MINIMUM IN POVERTY AS A SOCIAL EVENT IN THE CONDITIONS OF THE SLOVAK REPUBLIC AS A DEMOCRATIC STATE

Ivana LEHOTAY PANDOVÁ

Abstract

The article focuses on the issue of the living wage as a key pillar of social assistance and its development and changes in recent years in the conditions of the Slovak Republic as a democratic state. The aim of the article is to map the meaning of the living wage in the context of solving poverty, which limits the application of basic human rights in connection with the basic principles of democracy. The partial goals of the article are to identify factors that need to be paid attention to in order to improve the quality of democracy in Slovakia, but also the ways in which it is possible to constantly improve the living wage system so that it corresponds to the economic and social changes in society.

Key words: *democracy, living wage, poverty*

Úvod

Chudoba ako negatívna sociálna udalosť sa nedotýka len slovenskej spoločnosti. Jej výskyt je celosvetovým problémom, ale každý štát s ňou zápasí v inej miere. Aj napriek existencii mnohých prístupov a spôsobov ako chudobu charakterizovať, ani v súčasnosti neexistuje jednotná, všeobecne platná definícia, ktorá by zohľadňovala všetky jej aspekty. Jedným z dôvodov, pre ktorý takáto definícia v spoločnosti absentuje, je skutočnosť, že jednotliví autori a experti z oblasti ekonómie, práva, politológie, sociálnej práce sa na problematiku chudoby pozerajú z pohľadu, z ktorého ju majú záujem skúmať a z pohľadu cieľov, ktoré si v rámci svojho skúmania stanovujú. Pre komplexné vnímanie a pochopenie chudoby je potrebné nazerať na ňu ako na multidimenzionálny jav. V štátoch, v ktorých dominuje relatívna chudoba, ku ktorým patrí aj Slovenská republika, sa v období posledných rokov prejavuje trend nárastu chudoby vplyvom viacerých negatívnych faktorov a udalostí, ktoré ovplyvnili slovenskú spoločnosť.

Ani Ústava Slovenskej republiky neposkytuje priamu špecifikáciu alebo ustanovenie

o chudobe ako takej, ale niektoré články sú relevantné a prepojitelné s problematikou chudoby. Príkladom je čl. 12 ods. 1 Ústavy SR, ktorý zdôrazňuje rovnosť a rovnakú dôstojnosť pre všetkých občanov Slovenskej republiky. Čl. 39 ods. 6 Ústavy SR akcentuje právo na pomoc pre každého občana, ktorý sa ocitne v hmotnej núdzi, na zabezpečenie elementárnych životných podmienok a potrieb. Aj na základe tohto ustanovenia sa ukazuje nevyhnutnosť existencie nástroja ochrany jednotlivca pred sociálnou a hmotnou núdzou, ktorým sa stáva stanovenie spoločensky akceptovanej hranice množstva existenčných prostriedkov a služieb nevyhnutných na uspokojovanie základných ľudských potrieb aspoň na minimálnej úrovni, a teda stanovenie životného minima. Životné minimum možno považovať za fundamentálny nástroj sociálnej pomoci, ktorým štát garantuje riešenie chudoby a umožňuje zabezpečiť základné životné podmienky v niektorých štátom vymedzených sociálnych situáciách (Steiniger a Nohavičková 2013).

1 Demokracia a jej základné princípy

Základnou črtou demokratického systému je podieľanie sa občanov štátu na vládnutí, a to najmä prostredníctvom dvoch foriem: priamou demokraciou, ktorá sa prejavuje priamym hlasovaním ľudu alebo zastupiteľskou formou demokracie, ktorú zastávajú zvolení zástupcovia občanov. V praktickej rovine nástroje priamej demokracie v podmienkach Slovenskej republiky predstavujú doplnok k zastupiteľskej demokracii a v blízkej budúcnosti nie je možné očakávať transformáciu zastupiteľskej demokracie do systému, ktorý by výraznejšie využíval inštitút priamej demokracie (Krošlák 2016). Inštitút demokracie ale nesúvisí len so zastúpením, ale zároveň je aj reprezentantom rovnosti všetkých občanov a zodpovednosti za moc (Bezáková 2020).

Občania sú primárnymi nositeľmi moci aj napriek skutočnosti, že svoje práva delegujú voleným zástupcom. Zvolenie zástupcov neznačí, že sa občania moci vzdali alebo ju stratili. Naďalej disponujú právomocou rozhodovať samostatne o niektorých kľúčových otázkach. Existencia inštitútu petície za vyhlásenie referenda zabezpečuje občanom možnosť uplatniť svoju moc v prípadoch, ak nesúhlasia s krokmi a postupmi svojich zvolených reprezentantov.

Podľa INEKO (2017), ktorý v rokoch 2016-2017 realizoval projekt so zameraním na sledovanie stavu, kvality a vývoja demokracie na Slovensku, patrí Slovenská republika v medzinárodných porovnaniach kvality demokracie ku štátom, ktoré sú slobodné a prevažne demokratické. V rámci V4 sa Slovensko v kvalite demokracie umiestnilo pred Maďarskom, ale zaostáva v porovnaní s Českou republikou. Na základe reprezentatívneho prieskumu, ktorý realizoval INEKO, môžeme konštatovať, že podľa opýtaných respondentov, je hlavnou príčinou nespokojnosti ľudí skutočnosť, že politickí predstavitelia nevykonávajú svoje činnosti vo verejnom záujme, ale sledujú svoje vlastné záujmy alebo záujmy pre nich blízkych ľudí, napríklad z podnikateľského sektora. Respondentom prekáža, že sa nehospodárne nakladanie so štátnym

majetkom a finančnými prostriedkami štátu netrešťa, ľudia si pred zákonom nie sú rovni a vymožiteľnosť práva na Slovensku je na nízkej úrovni.

Historickým vývojom spoločnosti sa identifikovali základné princípy demokracie, ktoré je nevyhnutné dodržiavať v demokratickom štáte. Tieto princípy sú zvyčajne zakotvené v ústavách alebo v listinách práv demokratickej spoločnosti. Je dôležité zdôrazniť, že žiaden demokratický štát nie je úplne identický v porovnaní s iným demokratickým štátom, ale základné demokratické princípy sú podporované, akceptované a dodržiavané v každom z nich. Predovšetkým ide o občianske práva, ktoré sú nositeľmi týchto špecifických slobôd a princíпов:

1. volebné právo,
2. sloboda prejavu,
3. sloboda médií a tlače,
4. sloboda zhromažďovania a združovania sa,
5. sloboda náboženského vyznania,
6. sloboda pohybu (Benn a Peters, 2010).

Povinnosťou každého demokratického štátu je dodržiavať uvedené slobody. Všetky demokratické spoločnosti sa snažia rešpektovať a chrániť ľudské práva občanov, teda tie hodnoty, ktoré odzrkadľujú úctu k ľudskému životu a dôstojnosti. Okrem uvedených sú takýmito právami aj právo na vzdelanie a osobnú slobodu.

Ďalšie princípy demokracie:

- a) princíp suverenity ľudu,
- b) ochrana a sociálno-ekonomické zabezpečenie marginalizovaných skupín obyvateľstva,
- c) princíp rovnosti,
- d) princíp transparentnosti,
- e) princíp zodpovednosti (Chandler 2016).

Práve chudoba ako negatívna sociálna udalosť je výraznou prekážkou uplatňovania ľudských práv. V určitých medziach oberá jedinca o slobodu a možnosti sebarozvoja, prejavuje sa v prítomnosti, ale jej dopady sa výrazne odzrkadľujú aj na budúcnosti človeka. S problematikou chudoby je úzko prepojené vylúčenie z prístupu ku základným právam na bývanie, sociálnu starostlivosť, vzdelávanie, prácu, ale aj sociálnu exklúziu vo všeobecnom zmysle (Ministerstvo vnútra SR 2014).

2 Životné minimum a jeho vývoj

Morálnemu a sociálnemu významu životného minima a minimálnej mzdy venovali pozornosť už v minulosti viacerí významní ekonómovia, medzi ktorých patrí A. Smith a J. M. Keynes. Zdôrazňovali nevyhnutnosť spravodlivého podielu zamestnancov na vytváraných

produktov a poskytovaných službách. Takýto podiel by im priniesol prijateľnú životnú úroveň. Vníмали potrebu zmiernenia značných príjmových rozdielov (Henry 2015).

Nevyhnutnosť vytvorenia určitého inštitucionálneho rámca, ktorý by zabezpečoval problematiku nízkopríjmových a sociálne odkázaných skupín obyvateľstva sa stávala stále výraznejšie diskutovanou témou. Fundamentálny pilier, ktorý tvorí základ pre formuláciu sociálnych istôt vo forme minimálnej mzdy a životného minima je Všeobecná deklarácia ľudských práv a slobôd OSN (Bednárík a kol. 2023).

Životné minimum je chápané ako spoločensky akceptovaná minimálna hranica príjmov fyzickej osoby, ktorú, v prípade, ak fyzická osoba nedosahuje, ocitá sa v stave hmotnej núdze (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2023). Takáto definícia predpokladá uspokojovanie nevyhnutných základných potrieb pre zdravý život jednotlivca, členov v domácnosti. Nezahrňuje len potreby stravovania, bývania, dostatok tepla a ošatenia, ale taktiež aspoň na minimálnej úrovni poskytuje aj príležitosti pre participáciu v spoločnosti a sociálnu inklúziu. (Návrh koncepcie životného minima 2009).

V minulosti bola v podmienkach Slovenskej republiky suma životného minima stanovovaná na základe kombinácie, v ktorej bol zohľadňovaný podiel životného minima na priemernom peňažnom príjme obyvateľa. Rozhodujúca bola hranica čistého peňažného príjmu 10% najchudobnejších domácností v štáte, ale zohľadňovaný bol aj minimálny spotrebný kôš tovarov a služieb v bežných cenách, ktorý bol určený expertmi. Na určenie výšky životného minima sa teda v kontexte predchádzajúceho výpočtu využívala relatívna a absolútna metóda. Dominujúcou bola relatívna metóda.

V súčasnosti sa výška životného minima upravuje každoročne vždy k 1. júlu daného kalendárneho roka, a to na základe údajov Štatistického úradu. Posudzované sú 2 ukazovatele, ktorými sú:

1. výška koeficientu rastu čistých peňažných príjmov na osobu,
2. výška rastu životných nákladov nízkopríjmových domácností.

Pri valorizácii životného minima sa zohľadňuje vždy nižšia z hodnôt týchto koeficientov (Bednárík a kol. 2023). Suma životného minima sa môže iba zvýšiť alebo ostať nezmenená.

Ustanovenia týkajúce sa životného minima a záležitostí s ním súvisiacich upravuje Zákon č. 601/2003 Z.z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov a Opatrenie Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR Z.z. o úprave súm životného minima.

Tabuľka 1: Vývoj sumy životného minima v podmienkach Slovenskej republiky v rokoch 2016-2023.

Dátum platnosti	Výška životného minima	Životné minimum druhej dospelaj osoby	Životné minimum nezaopatreného dieťaťa (alebo zaopatreného neplnoletého dieťaťa)
01.07.2023	268,88 €	187,57 €	122,77 €
01.07.2022	234,42 €	163,53 €	107,03 €
01.07.2021	218,06 €	152,12 €	99,56 €
01.07.2020	214,83 €	149,87 €	98,08 €
01.07.2019	210,20 €	146,64 €	95,96 €
01.07.2018	205,07 €	143,06 €	93,61 €
01.07.2017	199,48 €	139,16 €	91,06 €
01.07.2016*	198,09 €	138,18 €	90,42 €

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Páleníka (2023)

* Od roku 2013 do roku 2016 sa suma životného minima, v záujme neznižovania príjmov občanov SR, nemenila. Dôvodom bol negatívny vývoj koeficientu rastu životných nákladov nízkopříjmových domácností.

Inštitút životného minima alebo garantovaného minimálneho príjmu sa v štátoch Európskej únie najviac uplatňuje pri schémach pomoci v hmotnej núdzi, ale aj pri vymedzovaní podporných sociálnych dávok pre nízkopříjmové osoby a rodiny (Bednárik a kol. 2023). Výška životného minima je v systéme sociálnych, zdravotných a peňažných dávok či príspevkov veľmi dôležitým elementom. Dôvodom je skutočnosť, že na výšku životného minima sú naviazané ďalšie dávky a jeho suma sa premieta vo viacerých oblastiach sociálnej, zdravotnej pomoci.

Jednou z oblastí, ktorú suma životného minima značne ovplyvňuje, je pomoc v hmotnej núdzi, do ktorej zaraďujeme dávku v hmotnej núdzi, aktivačný príspevok, príspevok na bývanie, príspevok na nezaopatrené dieťa. Výška pomoci v hmotnej núdzi sa stanovuje a mení rovnakým spôsobom ako životné minimum. Odkázanosť na pomoc v hmotnej núdzi vzniká v prípade, ak príjmy všetkých členov domácností nedosahujú výšku životného minima a svoj príjem si nevedia alebo nemôžu zvýšiť. Životné minimum ovplyvňuje aj podporu rodín, pod ktorú patria dávky a príspevky ako rodičovský príspevok, prídavok na dieťa, náhradná starostlivosť o dieťa, príspevok pri narodení dieťaťa, náhradné výživné. Od životného minima je závislá aj výška penzie predčasného dôchodku, keďže táto reprezentuje 1,2 násobok sumy životného minima (Výcha 2023).

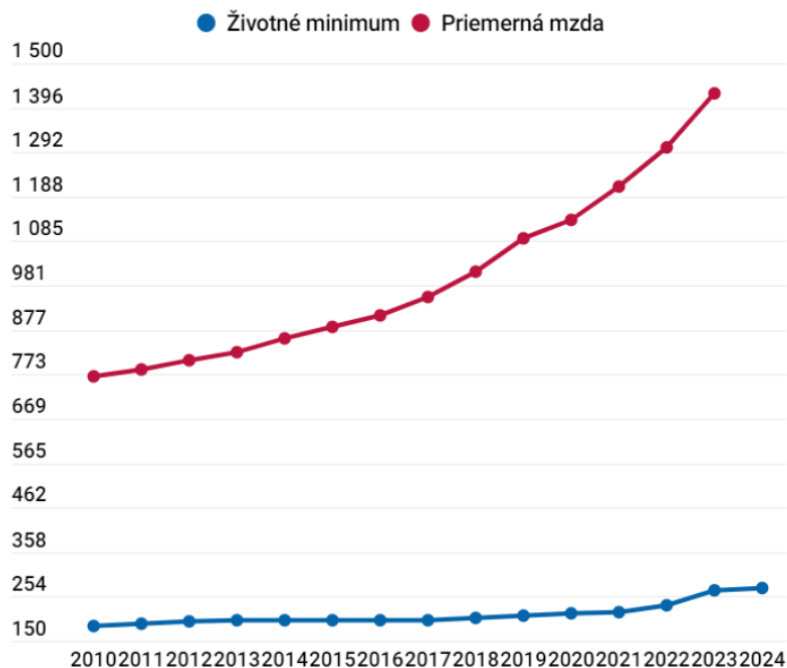
V priebehu tridsiatich rokov, počas ktorých sa na Slovensku uplatňuje inštitút životného minima sa jeho parametre častokrát menili. Cieľ, ktorý má životné minimum splňať, a to zabezpečovanie uspokojovania základných životných potrieb jedinca (strava, šatstvo, bývanie),

ostával vždy konštantný. Zmena parametrov sa týkala predovšetkým spôsobov výpočtu sumy životného minima.

Najnovšou zmenou v oblasti životného minima a pomoci v hmotnej núdzi je schválená novelizácia zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ktorá nadobudla účinnosť v apríli 2023. Cieľom je najmä adresnejšia, efektívnejšia a administratívne menej náročná pomoc osobám, ktoré sú na ňu odkázané. Novela má motivovať jednotlivých príjemcov pomoci, aby viac neboli na takúto pomoc odkázaní. Súčasťou novely zákona o pomoci v hmotnej núdzi je aj úprava valorizačného mechanizmu životného minima, ktorá sa premietne vo výške viacerých dávok a príspevkov. Po novom sumy životného minima odzrkadľujú reálnu hodnotu zvýšenia životných nákladov nízkopříjmovej domácnosti, ktorú potrebujú vynaložiť na zabezpečenie základných životných podmienok (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2023).

Je dôležité zdôrazniť, že životné minimum v súčasnosti neodzrkadľuje reálnu sumu, ktorá je potrebná na prežitie, a preto je nevyhnutné venovať pozornosť potrebným zmenám vo výpočte tejto veličiny tak, aby korešpondovala so skutočnými životnými potrebami občanov. Na túto problematiku upriamujú pozornosť aj analytici Národnej banky SR. Zatiaľ čo priemerná mesačná mzda za posledných desať rokov stúpala o 60%, výška životného minima narástla len o 20% (Beracka 2024). Graf 1 zobrazuje vývoj sumy životného minima v porovnaní s vývojom priemernej mesačnej mzdy v rokoch 2010-2024.

Graf 1: Vývoj sumy životného minima a priemernej mesačnej mzdy v rokoch 2010-2024.



Zdroj: Štatistický úrad SR, Ministerstvo práce

Jednou z príčin, pre ktorú je zvyšovanie životného minima problematickým, je naviazanosť viacerých iných dávok na túto veličinu. Celková sieť vzťahov okolo životného minima je zložitá. Na životné minimum je napríklad naviazaný aj výpočet výšky nezdaniteľnej časti základu dane. Čo znamená, že čím výraznejšie je zvýšenie životného minima, tým väčší je výpadok príjmov verejnej správy. Aktuálne zvýšenie životného minima predstavuje pre verejnú správu v budúcom roku mínus vo výške 44 miliónov eur. Ak by sa vláda rozhodla pre úpravu životného minima, aby lepšie odrážalo výšku nákladov potrebných na prežitie, vyžadovalo by si to komplexnú reformu a výraznú zmenu v systéme (Beracka 2024).

Záver

Goliáš a kol. (2017) na základe výsledkov prieskumu prinášajú viacero odporúčaní na zlepšenie demokracie. Svoje odporúčania rozdelili do jedenástich kategórií podľa toho, ktorým osobám sú odporúčania adresované. Medzi najhlavnejšie odporúčania pre vládu a iné orgány verejnej moci patrí predovšetkým boj proti korupcii, dôkladné vyšetrovanie korupčných káuz a zneužívania verejnej moci, podpora nezávislosti a odbornosti kontrolných a regulačných orgánov. Reformovať súdnictvo, posilňovať nezávislosť polície, prokuratúry a súdov. Dôkladnejšie sa orientovať na zvyšovanie kvality verejných služieb, predovšetkým školstva a zdravotníctva, zlepšovať podnikateľské prostredie. V neposlednom rade medzi odporúčaniami patrí aj odstraňovanie a eliminovanie chudoby, sociálneho vylúčenia a regionálnych disparít prostredníctvom viacerých intervenčných opatrení (zníženie odvodov pre ľudí s nízkym príjmom, zabezpečenie výraznejšieho súbehu sociálnych dávok a príjmu z pracovnej činnosti tak, aby sa eliminovala nelegálne vykonávaná práca, zvyšovanie kvalifikácie dlhodobo nezamestnaných, zvyšovanie dostupnosti zdravotnej starostlivosti, predškolskej výchovy a vzdelávania marginalizovaných skupín obyvateľstva).

Odporúčania pre zlepšenie demokracie adresovali aj všetkým ľuďom v našej spoločnosti, medzi ktoré patrí angažovanie sa vo veciach verejných a verejného záujmu na národnej, ale aj regionálnej a miestnej úrovni. Diskutovať v medziach argumentov, rešpektovať rozdielne názory, nešíriť nenávisť, snažiť sa nájsť porozumenie a spoločné východiská diskutovaných tém. Pre širokú verejnosť je dôležité aj kritické myslenie a hodnotenie získavaných informácií.

Podľa Bednárika a kol. (2023) bude v blízkej budúcnosti nevyhnutné detailnejšie definovanie príjmovej situácie žiadateľa o pomoc v hmotnej núdzi, a to prostredníctvom započítavania a nezapočítavania jednotlivých druhov príjmov. Argumentujú faktom, že podpora rodiny a detí sa kumuluje s pomocou v hmotnej núdzi. Týmto limity pomoci v hmotnej núdzi neodzrkadľujú pravdivo situáciu žiadateľov o pomoc, napríklad v prípade viacdenných rodín, ktoré nežijú len z dávok pomoci v hmotnej núdzi, ale aj z ďalších príjmov. V takomto prípade sa nejedná

o stanovenie hranice chudoby a potrebnej pomoci, ale o uplatňovanie rozdielnych nárokov na rozdielne druhy podpory.

Úrad vlády SR (2023) s cieľom lepšie nastaviť valorizáciu životného minima a na neho naviazaných sociálnych dávok navrhuje:

- a) naviazať životné minimum na hranicu relatívnej chudoby vyčíslenej Štatistickým úradom SR. Takáto zmena si vyžaduje urýchlenie procesov zo strany Štatistického úradu SR, aby výsledky zisťovania boli zverejnené pravidelne najneskôr do konca apríla.
- b) vytvoriť mechanizmus mimoriadnej valorizácie do dvoch mesiacov od nárastu cenovej hladiny o viac ako 5 % oproti poslednému obdobiu zvýšenia životného minima (podobne ako v prípade dôchodkov).
- c) pri deflácii alebo inom znížení príjmov obyvateľstva a tým aj hranice relatívnej chudoby by sa životné minimum a sociálne dávky neznižili, ale ani by sa nezvyšovali až do ďalšieho zvýšenia hranice relatívnej chudoby.

Životné minimum nie je možné vnímať ako nemennú veličinu. Sumy životného minima je nevyhnutné udržiavať na spoločensky akceptovateľnej úrovni tak, aby adekvátne reagovali na vývoj životných nákladov a ekonomicko-sociálne zmeny v spoločnosti.

Domnievam sa, že vyššie uvedená schválená novelizácia zákona a úprava valorizačného mechanizmu nevyrieši problém životného minima a jeho dopad na ďalšie dávky a príspevky. Novelizácia neobsahuje opätovné posúdenie, resp. stanovenie novej sumy životného minima. Nízka suma životného minima majúca vplyv nielen na sociálne dávky, ale aj iné veličiny, ponecháva úroveň chudoby a sociálnej vylúčenosti osôb odkázaných na sociálne dávky v nezmenenom stave.

Nadväzujúc na uvedené, sa v rámci odporúčaní stotožňujem s názormi prof. Radičovej, ktorá pre odstránenie dlhotrvajúceho úpadku postavenia životného minima v slovenskom sociálnom systéme navrhuje jeho úplne nové nastavenie. Zo životného minima by sa malo stať minimum existenčné, ktoré bude zohľadňovať ekonomickú realitu. Existenčné minimum by reprezentovalo najnižšiu hranicu príjmu na zabezpečenie základných životných potrieb. Nová metodika by určovala konkrétne tovary a služby, ktoré sa považujú za nevyhnutné na prežitie. Vytvoril by sa minimalistický kôš životných nákladov, ktorý by bol prehodnocovaný každých päť rokov s každoročnou valorizáciou o infláciu (Úrad vlády SR 2023).

Zoznam bibliografických odkazov

BEDNÁRIK, R. a kol. 2023. *Prístupy zabezpečovania životného minima obyvateľov vo vybraných krajinách EÚ a SR. Vzťah životného minima k minimálnej mzde a priemernej mzde.* [online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete: <https://www.ia.gov.sk/data/files/np_PKSD/Analyzy/KOZ/AV07_KOZSR.pdf?csrt=16156455197

892517>

BENN, S., PETERS, R., 2010. *Social principles and the democratic state*. New York: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd., s. 389, ISBN 10: 0-415-55528-0.

BEZÁKOVÁ, M. 2020. *Princíp priamej demokracie ako jeden z pilierov demokratického a právneho štátu*. [online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete: <https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_MEDZINARODNE_A_VNUTROSTATNE_PRAVNE_ASPEKTY_PRIAMEJ_UCASTI_OBYVATELOV_NA_MIESTNEJ_SAMOSPRAVE.pdf#page=6>

BERACKA, J. 2024. *Štát vyplatí ľuďom vyššie dávky. Zvýšia sa desiatky z nich, pozrite sa ktoré (prehľad)*. [online]. [cit. 22-05-2024]. Dostupné na internete: <<https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/711248-desiatky-davok-naviazanych-na-zivotne-minimum-stupnu-pozrite-sa-ako-prehľad/>>

GOLIÁŠ, P. a kol. 2017. *Demokraciu na Slovensku ohrozuje populizmus a korupcia*. [online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete: <<https://democracyonline.org/wp-content/uploads/2017/05/Demokraciu-na-Slovensku-ohrozujem-populizmus-a-korupcia.pdf>>

CHANDLER, D., 2016. *Signposts of Democracy.*, s. 6 [online]. [cit.10-01-2024] Dostupné na internete: <<http://www.streetlaw.org/democlesson.html>>

HENRY, J. F. 2015. *Classical political economy: the subsistence wage, and job guarantee concerns*. Journal of Post Keynesian Economics, Volume 38, Issue 2. [online]. [cit. 10-01-2024] Dostupné na internete: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01603477.2015.1075357>>

KROŠLÁK, D. 2016. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 498, ISBN 97-8808-1685-11-8

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR. 2023. *Valorizácia životného minima sa premietne do vyšších dávok a príspevkov*. [online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete: <<https://www.employment.gov.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/valorizacia-zivotneho-minima-premietne-do-vyssich-davok-prispevkov.html>>

MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2014. *Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv SR. Práva osôb žijúcich na hranici chudoby*. [online]. [cit. 14-01-2024]. Dostupné na internete: <<https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2023/03/Priloha-c.-9-%E2%80%93-Prava-osob-zijucich-na-hranici-chudoby.pdf>>

PÁLENÍK, M. *Dávkový, daňový a odvodový systém na Slovensku*. Inštitút zamestnanosti, Univerzita Komenského v Bratislave, 2023, ISBN 978-80-223-5755-5 [online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete: <<https://www.iz.sk/kalkulacka/historia>>

STEINIGER, O. - NOHAVIČKOVÁ, T. 2013. *Sociálne zabezpečenie – životné minimum*. [online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete: <<https://www.pravnenoviny.sk/zivotne-minimum>>

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2016. Voľby do NR SR 2016. [online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>>

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2020. Voľby do NR SR 2020. [online]. [cit. 14-01-2024]. Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data01.html>>

ÚRAD VLÁDY SR. 2023. *Návod pre úspešné Slovensko. Sociálne spravodlivá krajina.* [online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete:

<https://www.vlada.gov.sk/share/navodpreslovensko/white_paper_4_socialna_spravodlivost_online_2.pdf?csrt=2670493687129244041>

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY č. 460/1992 v znení neskorších predpisov

VÝCHA, D. 2023. *Zvyšuje sa životné minimum: Koho sa to týka a na čo všetko bude mať vplyv?*

[online]. [cit. 10-01-2024]. Dostupné na internete: <<https://www.peniaze.sk/davky/10336-zvysuje-sa-zivotne-minimum-koho-sa-to-tyka-a-na-co-vsetko-bude-mat-vplyv>>

Zákon č. 601/2003 Z.z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktná adresa

Mgr. Ivana Lehotay Pandová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 041 32 Košice

Slovenská republika

ivana.lehotayova@student.upjs.sk

ŠTÚDIA UDALOSTI KRYPTOMENY BITCOIN VO VZŤAHU K S&P 500

STUDY OF THE BITCOIN CRYPTOCURRENCY EVENT IN RELATION TO THE S&P 500

Ivana PRISLUPČÁKOVÁ

Abstract

Cryptocurrencies have been a very popular topic in the past few years. The main goal of this study is to analyze the impact of statements made by a well-known personality, Elon Musk, on the social network X (Twitter), using event study methodology, and to determine its effect on the price evolution of the cryptocurrency Bitcoin. We compared the price evolution of Bitcoin with the independent price movements of the S&P 500 index. Based on the results, we concluded that the statement under investigation had a negative impact on the price of Bitcoin on the day it was made, and this negative trend persisted throughout the entire monitored period.

Key words: event study, Bitcoin, S&P 500, statement

Úvod

Od doby vzniku tzv. cenných papierov sa hodnota ich cien formuje v reakcii na rozmanité faktory ovplyvňujúce správanie investorov, a celkovo ľudí. Významnými determinantmi sú vyhlásenia vplyvných jednotlivcov či inštitúcií, a táto dynamika je prítomná od samého začiatku existencie týchto hodnôt. Problematikou psychologických vplyvov a predsudkov, ktoré ovplyvňujú finančné rozhodovanie investorov a odborníkov v oblasti financií, sa zaoberá behaviorálna ekonomika, najmä v rámci behaviorálnych financií.

Predpokladá sa, že externé vplyvy a sklon k predsudkom môžu byť vysvetlením rôznych typov trhových anomálií, najmä tých na akciovom trhu, ako je prudký vzostup či pokles hodnoty akcií. Historické príklady výrazných vplyvov vyhlásení sú napríklad Čierny štvrtok z 24. októbra 1929, keď skupina bankárov naznačila, že trh je nadhodnotený, a preto prestanú poskytovať úvery investorom. Iným príkladom je tzv. Iracionálna hojnosť z roku 1996, kedy Alan Greenspan, predsedajúci Federálneho rezervného systému v tom čase, varoval pred "iracionálnou bujarosťou" na akciovom trhu svojím prejavom. Tento komentár vystrašil investorov a v nasledujúci deň došlo k výraznému poklesu hodnôt na trhu.

Kryptomeny sa stali fenoménom súčasnej doby. Na internete je možné nájsť čoraz viac

článkov, diskusií, či firiem ktoré ponúkajú možnosť investovania do nich, alebo ich priamo ťažia. Kryptomena je známa aj ako digitálna mena. Svoje označenie získala v dôsledku použitia kryptografického systému na vydávanie nových jednotiek a pre všetky transakcie.

1 Štúdia udalosti

Štúdia udalostí, v anglickom jazyku známa ako event study je štatistická metóda, ktorá sa využíva na hodnotenie vplyvu určitej udalosti na sledovaný jav. Vo financiách a ekonomike je táto výskumná metóda používaná na analýzu vplyvu konkrétnej udalosti na hodnotu finančného zabezpečenia alebo na celkový trh. Udalosťou môže byť čokoľvek, od čoho sa očakáva, že bude mať významný vplyv. Štúdia udalostí môže byť použitá napríklad, ak sa oznámi fúzia medzi dvoma podnikmi a chceme zistiť, či investori veria, že táto fúzia zvýši alebo zníži hodnotu firmy.

Základnou myšlienkou štúdie udalostí je identifikovať abnormality vo výnose, ktoré možno pripísať skúmanej udalosti. Tieto abnormality sú potom upravené o výnosy, ktoré sú výsledkom prirodzených fluktuácií cien na trhu ako celku. Štúdia udalosti sa považuje za veľmi všestrannú metodiku, pretože sa dá využiť na vyvolanie účinkov rôznych typov udalostí na smer a veľkosť zmien v cene akcií.

1.1 Bitcoin

Bitcoin bol prvýkrát použitý v roku 2010 ako prostriedok výmeny pri kurze 0,0025 USD za Bitcoin. Už v roku 2016 sa uskutočnilo viac ako 160 miliónov transakcií s Bitcoinom a kúpna sila meny výrazne vzrástla na približne 9,00 USD za Bitcoin, čo dáva celkovej ponuke obchodovateľných mincí trhovú hodnotu okolo 150 miliárd USD. Hodnota Bitcoinu v čase písania práce na jednotku sa pohybuje okolo 38 300 USD. Obrovský nárast hodnoty Bitcoinu od jeho vzniku až dodnes motivoval rôzne strany, aby vyrábali podobné, decentralizované digitálne meny s rôznymi charakteristikami a konceptmi, na základe pôvodného konceptu Bitcoinu. Podľa jedného z najväčších portálov CoinMarketCap, na ktorom je sledovaná cena a vývoj rôznych kryptomien, v čase písania tejto práce, dostupných približne 9900 kryptomien, pričom Bitcoin má stále obrovský podiel na trhu v rámci všetkých kryptomien.

1.2 Index S&P 500

S&P 500, skratka pre Standard and Poor's 500 v Spojených štátoch, predstavuje akciový index, ktorý zahŕňa akcie 500 najväčších spoločností obchodovaných na amerických burzách. Tento index pôsobí ako reprezentácia vedúcich spoločností a zastrešuje približne 80% celkovej trhovej kapitalizácie. Jeho vznik sa datuje do roku 1957 a jeho výpočet spočíva na váženej priemernej hodnote základných akcií. Preto majú akcie s vyššou trhovou hodnotou výraznejší vplyv na celkovú hodnotu indexu.

2 Metodológia

Pri analýze udalosti budeme vychádzať z týchto základných pojmov:

- deň udalosti (event day) – je to oznámenie akejkoľvek udalosti, ktorá je označovaná ako deň 0. Pre nás je to deň, kedy bol daný výrok publikovaný na sociálnej sieti X.
- okno udalosti (event window) – je obdobie, v ktorom sa počíta abnormálna návratnosť s ohľadom na niektoré obchodné dni pred a po dni udalosti. V našom prípade sa budeme pozerať na návratnosť desať dní pred výrokom osobnosti a desať dní po výroku osobnosti. Je to dostatočne veľké okno aby sme videli, čo sa dialo s cenou pred výrokom a po výroku.
- odhadované okno (estimation window) - je obdobie, počas ktorého sa počítajú odhadované výnosy. Pri tejto analýze sme použili ceny jednotlivých aktív až 250 dní pred daným výrokom, čiže použijeme okno (-250,-21). Okno je zhruba jeden rok ak berieme do úvahy len pracovné dni, kedy sa dá obchodovať na burze. Také dlhé časové obdobie by malo byť dostatočne k zachyteniu akéhokoľvek efektu na cenu kryptomeny Bitcoin.

Štúdia udalostí je nástroj používaný na meranie vplyvu udalosti na návratnosť akcií spoločnosti. Aby sme mohli odôvodniť význam udalosti, ktorá nastala potrebujeme vypočítať nasledujúce ukazovatele.

Návratnosť Bitcoinu a S&P 500 – návratnosť predstavuje očakávané výnosy, vypočítané na základe historických údajov. Pri analýze sme využívali logaritmicnú návratnosť, ktorú sme počítali za pomoci vzorca:

$$R = \log \frac{p}{p-1}$$

Abnormálny výnos (AR) – ide o rozdiel medzi skutočným výnosom a očakávaným výnosom, ktorý predstavuje abnormálne správanie trhu okolo špecifikovaných dátumov. Abnormálny výnos nám dáva informácie o akciovom výnose za predpokladu, že nastala nejaká neobvyklá udalosť (Event Study Tools, 2020).

Výpočet abnormálneho výnosu:

$$AR_{it} = R_{it} - (\alpha_i + \beta_i R_{mt})$$

Kde AR_{it} je abnormálny výnos kryptomeny i v čase t , R_{it} sú skutočné realizované akciové výnosy, R_{mt} je návratnosť kryptomeny a α a β sú koeficienty z lineárnej regresie.

Kumulatívny abnormálny výnos (CAR) – ide o kumulatívny súčet abnormálnych výnosov v priebehu času, ktorý poskytuje súhrnnú mieru, čiže je to súčet všetkých abnormálnych výnosnosti v rámci okna udalosti (-10, 10). Pre jednu udalosť teda ako:

$$CAR(t_1, t_2) = \sum_{t=t_1}^{t_2} AR_{i,t}$$

Aby mohla byť určená štatistická významnosť výsledkov, použijeme klasický parametrický t-test, pre ktorý sa stanovuje nulová hypotéza o nulovom vplyve oznámenia udalostí na výnosy akcií, teda $H_0: AR$

= 0 a použije sa testová štatistika:

$$t_{AR} = \frac{AR}{S_{AR}}$$

S_{AR} je štandardizovaná odchýlka abnormálnych výnosov počas odhadovaného okna.

T-test sa vykonáva za predpokladu, že výnosy akcií sú nezávislé a normálne rozložené s nemennou strednou hodnotou a rozptylom.

3 Dáta

Keďže skúmame kryptomenu Bitcoin, vývoj ceny tejto kryptomeny sme použili z voľne dostupných zdrojov na internete. Portál Coinmarketcap (<https://coinmarketcap.com/>) poskytuje historické dáta s denným rozlíšením, čo nám pre potreby našej práce postačuje. Vývoj cien indexu S&P 500 sme stiahli z portálu Yahoo (<https://finance.yahoo.com/>). Na základe programovacieho jazyka Python sme cenový vývoj kryptomeny stiahli a upravili do nami požadovanej normalizovanej podoby. Keďže na burzách s S&P 500 sa obchoduje iba počas pracovných dní, vývoj ceny Bitcoinu sme napojili na tieto dni, čiže pracujeme s dňami pracovného týždňa.

Ďalej používame databázu tweetov Elona Muska, ktorý patrí k známym a sledovaným osobnostiam ohľadne kryptomien preto sme jeho tweety použili na analýzu.

X (predtým známy ako Twitter) je populárna platforma sociálnych médií, ktorá umožňuje používateľom uverejňovať krátke správy, známe ako „tweety“, s dĺžkou až 280 znakov. Používatelia môžu sledovať ostatných používateľov a ich tweety sa zobrazujú na ich časovej osi.

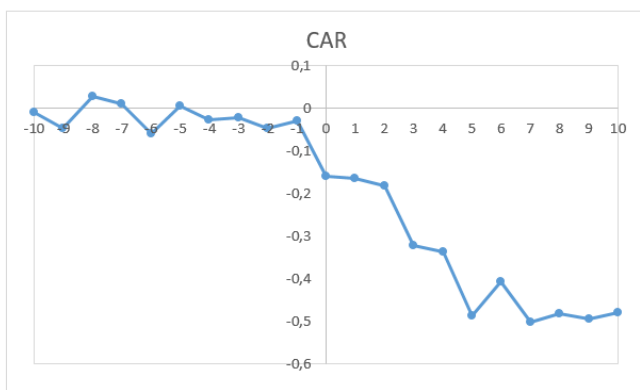
4 Výskum

Na základe zvolenej metodiky sme vypočítali jednotlivé ukazovatele ako návratnosť Bitcoiu, abnormálnu návratnosť, kumulatívnu abnormálnu návratnosť a nakoniec sme urobili t-test. Za štatisticky signifikantný výsledok budeme považovať štandardný level 95 %, čiže výsledok v t-teste väčšie ako 1,96 alebo väčšie ako -1,96 sa považuje za signifikantné. Na obrázku 1 môžete vidieť výpočty jednotlivých ukazovateľov, ako abnormálny výnos a kumulatívny abnormálny výnos v období okna udalostí pred výrokom a po výroku. Z výsledkov môžeme konštatovať, že výrok Elona Muska mal negatívny vplyv na cenu Bitcoiu a v deň výroku, ako aj nasledujúce dni sledovaného obdobia sa cena vyvíjala negatívne. Na danom obrázku môže tiež vidieť výsledky t-testu, ktorý slúži na určenie štatistickej významnosti.

Deň	Dátum	AR	CAR	t-test
-10	28.4.2021	-0,0097	-0,0097	-0,2236
-9	29.4.2021	-0,0363	-0,0460	-0,8372
-8	30.4.2021	0,0754	0,0293	1,7370
-7	3.5.2021	-0,0188	0,0106	-0,4329
-6	4.5.2021	-0,0705	-0,0599	-1,6247
-5	5.5.2021	0,0666	0,0066	1,5337
-4	6.5.2021	-0,0322	-0,0256	-0,7429
-3	7.5.2021	0,0034	-0,0222	0,0787
-2	10.5.2021	-0,0235	-0,0457	-0,5406
-1	11.5.2021	0,0163	-0,0293	0,3767
0	12.5.2021	-0,1297	-0,1590	-2,9881
1	13.5.2021	-0,0064	-0,1654	-0,1474
2	14.5.2021	-0,0170	-0,1824	-0,3926
3	17.5.2021	-0,1404	-0,3228	-3,2344
4	18.5.2021	-0,0133	-0,3361	-0,3073
5	19.5.2021	-0,1521	-0,4882	-3,5044
6	20.5.2021	0,0809	-0,4073	1,8644
7	21.5.2021	-0,0951	-0,5024	-2,1915
8	24.5.2021	0,0211	-0,4813	0,4861
9	25.5.2021	-0,0126	-0,4939	-0,2905
10	26.5.2021	0,0145	-0,4794	0,3351

Obrázok 1: abnormálny (AR) a kumulatívny abnormálny výnos (CAR) v období okna udalosti.

Obrázok 2 ukazuje výsledky kumulatívneho abnormálneho výnosu označovaného ako CAR. Ide o súčet všetkých po sebe idúcich abnormálnych výnosov za jednotlivé dni sledovaného obdobia. Výhodou tohoto znázornenia je, že dokáže lepšie graficky znázorniť vývoj ceny v čase. Na grafe môžeme vidieť, že po výroku došlo k poklesu ceny Bitcoinu a tento pokles trval až do konca sledovaného obdobia.



Obrázok 2: kumulatívny abnormálny výnos (CAR) v období okna udalosti.

Záver

V dôsledku širokého rozšírenia kryptomien je nevyhnutné, najmä v súčasnej situácii poznačenej výraznou infláciou a inými ekonomickými výzvami pozorne sledovať tieto aktíva. S neustálym vývojom a expanziou trhu s kryptomenami je pochopenie premenných ovplyvňujúcich ich cenovú dynamiku čoraz dôležitejšie. V tejto súvislosti kladieme dôraz na skúmanie dôsledkov

vyhlásení vplyvných jednotlivcov na platformách ako X v oblasti sociálnych médií.

Naším cieľom bolo analyzovať výrok známej osobnosti na základe štúdie udalosti a zistiť, vplyv výroku na cenu kryptomeny Bitcoin. Na porovnanie sme si zobrali nezávislý indexu S&P 500 a porovnali ich jednotlivé cenové vývoje. Na základe výsledkov sme teda zistili, že výrok na platforme X dňa 12.05.2021 mal negatívny vplyv na nasledujúci cenový vývoj Bitcoinu a tento pokles sa držal počas celej doby sledovaného obdobia.

Výsledky tohto výskumu môžu poskytnúť nový pohľad na vzťah medzi verejným náladou a cenou kryptomien, čo je kľúčový aspekt v správaní trhov. Pojmosslovie toho, ako nálada ovplyvňuje ceny, môže pomôcť obchodníkom a investorom pri tvorbe informovaných rozhodnutí, čím prispieva k väčšej efektívnosti trhu. Štúdia vyzdvihuje význam sociálnych médií a iných mediálnych platforiem ako dôležitých informačných zdrojov pre obchodníkov a investorov. V dynamicky sa rozvíjajúcom svete kryptomien, kde správy a informácie môžu okamžite ovplyvniť ceny, je pochopenie vplyvu sociálnych médií na trh nevyhnutné.

Štúdia sa snaží prispieť k dôležitým poznatkom o vplyve sociálnych médií a iných mediálnych platforiem na trh s kryptomenami, zdôrazňujúc potrebu ďalšieho výskumu v tejto oblasti a význam zohľadnenia verejnej nálady v ekonomickej analýze.

Zoznam bibliografických odkazov

- ADAM, M.F., 2017. Bitcoin: shariah compliant. Amanah Finance Consultancy, 2017, pp.1-54.
- AMMOUS, S., 2018. Can cryptocurrencies fulfil the functions of money?. The Quarterly Review of Economics and Finance, 70, pp.38-51.
- BIERMAN, H., 2013. The 1929 stock market crash. In Routledge Handbook of Major Events in Economic History (pp. 119-126). Routledge.
- BROOKS, M. and BYRNE, A., 2008. Behavioral finance: Theories and evidence. The Research Foundation of CFA Institute. University of Edinburgh.
- DALILA, A. Elon Musk tweets (2010 – 2022). In Kaggle [online].2022.[cit.11.11.2023]. Dostupné na internete: <<https://www.kaggle.com/datasets/ayhmrba/elon-musk-tweets-2010-2021>>
- MILLER, D.L., 2023. An Introductory Guide to Event Study Models. Journal of Economic Perspectives, 37(2), pp.203-230.
- NAKAMOTO, S., 2008. Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system. Available at SSRN 3440802.
- SCHIMMER, M., LEVCHENKO, A. and MÜLLER, S., 2015. EventStudyTools (Research Apps). Recuperado el, 15.
- UOTILA, J., MAULA, M., KEIL, T. and ZAHRA, S.A., 2009. Exploration, exploitation, and financial performance: Analysis of S&P 500 corporations. Strategic management journal, 30(2),

Kontaktná adresa

Ing. Ivana Prislupčáková

Technická univerzita v Košiciach

Ekonomická fakulta

Boženy Nemcovej 32, 042 00 Košice

Slovenská republika

ivana.prislupcakova@tuke.sk

EURÓPSKA ZELENÁ DOHODA A SLOVENSKÁ REPUBLIKA: SPOLUPRÁCA PRE UDRŽATEĽNÚ BUDÚCNOSŤ

THE EUROPEAN GREEN DEAL AND THE SLOVAK REPUBLIC: COLLABORATION FOR A SUSTAINABLE FUTURE

Michaela LUKAČÍNOVÁ

Abstract

The European Green Deal (EGD) represents a pivotal initiative aimed at steering the European Union towards a sustainable and climate-neutral future. This article explores the collaborative efforts between the EGD and the Slovak Republic, focusing on how this partnership contributes to a sustainable future. Firstly, it delves into the objectives and areas of interest outlined in the EGD, highlighting examples of activities proposed to achieve these goals. These activities span diverse sectors such as energy and transportation emphasizing a holistic approach to environmental sustainability. Secondly, the article examines the implementation of green solutions within Slovakia, showcasing specific activities tailored to align with EGD's objectives. These initiatives include investments in renewable energy, energy-efficient infrastructure, and sustainable transportation, demonstrating a concerted effort to transition towards a greener economy. Finally, the article describes the environmental impact, leveraging statistical data on indicators such as electricity consumption and renewable energy sources. By tracing the development from 2005 to 2022, it provides insights into the progress made and identifies areas for further improvement. Overall, this collaboration between the European Union and Slovakia represents a significant step towards achieving a sustainable future, fostering environmental resilience, and driving positive change on both regional and global scales.

Key words: *European Green Deal, Slovak Republic, sustainability, green initiatives, collaboration*

Úvod

Európska zelená dohoda (EGD) predstavuje transformačný politický rámec zameraný na dosiahnutie udržateľnej a odolnej budúcnosti pre členské štáty Európskej únie (Eckert, Kovalevska 2021). Jej cieľom je riešiť naliehavé environmentálne výzvy, podporovať hospodársky rast a zabezpečiť sociálnu súdržnosť (Európska rada, Rada Európskej únie 2024). Tento príspevok zameriava svoju pozornosť na spoločné úsilie medzi EÚ a Slovenskou republikou (SR) pri

realizácii cieľov EGD, pričom pozostáva z deskripcie prioritných oblastí a implementácie konkrétnych riešení v rámci SR. Cieľom je opísať implementáciu relevantných riešení spadajúcich pod jednotlivé oblasti EGD na Slovensku a následne zhodnotiť ich vplyv na základe deskripcie vývoja kľúčových environmentálnych ukazovateľov (Enviroportál 2023). Príspevok sa zameriava na identifikáciu úspechov spojených s prijatím zelených riešení a iniciatív v súlade s cieľmi EGD.

EGD zahŕňa ambiciózne ciele v rôznych oblastiach environmentálnej, ekonomickej a sociálnej udržateľnosti. Medzi kľúčové oblasti patrí zachovanie biodiverzity, princípy cirkulárnej ekonomiky a udržateľná mobilita (Európska komisia 2024). Tento príspevok skúma, ako SR zosúladiť svoje postupy s cieľmi EGD a hodnotí aktivity v oblastiach energetickej efektívnosti a účinnosti vrátane energie z obnoviteľných zdrojov, zmiernenia vplyvov zmeny klímy, či udržateľnej dopravy (Fetting 2020).

Významné sú aj výsledky spojené s implementáciou zelených riešení na národnej úrovni. Na základe štatistických údajov a environmentálnych ukazovateľov v sledovanom období 2005 až 2022 príspevok popisuje vplyv iniciatív súvisiacich s EGD na kľúčové environmentálne ukazovatele v Slovenskej republike (Enviroportál 2023).

Záver príspevku sumarizuje kľúčové zistenia, pričom zdôrazňuje úspechy a príležitosti vyplývajúce zo spolupráce medzi EÚ a SR pri presadzovaní cieľov udržateľnosti v rámci EGD.

1 Európska zelená dohoda: Ciele a oblasti

Európska zelená dohoda predstavuje ambiciózny plán pre zelené transformačné zmeny týkajúce sa zmeny klímy v rámci Európskej únie (EÚ), ktorý venuje pozornosť naliehajúcej potrebe trvalo udržateľného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie (Európska komisia 2024). EGD vychádza z princípov opatrení v oblasti klímy, ochrany biodiverzity a cirkulárnej ekonomiky. Zároveň stanovuje ambiciózne ciele, ktoré majú dosahovať členské štáty EÚ k udržateľnejšej a odolnejšej budúcnosti (Eckert, Kovalevska 2021). Táto kapitola preto rozoberá zastrešujúce ciele, oblasti a príslušné aktivity spadajúce pod identifikované zámery, ktoré sú súčasťou Európskej zelenej dohody (Európska rada, Rada Európskej únie 2024).

Záväzný predpis EÚ v oblasti klímy naliehavo povzbudzuje Európu k tomu, aby sa stala do roku 2050 lídrom v dosiahnutí stavu klimatickej neutrality vo svete (Eckert, Kovalevska 2021). V roku 2021, s cieľom pripraviť všetky odvetvia hospodárstva EÚ na splnenie tejto výzvy, bolo predstavených viacero iniciatív, začínajúc snahou o zníženie emisií aspoň o 55 % do konca roku 2030. EÚ proces k dosiahnutiu stanovených klimatických cieľov do konca súčasného desaťročia iniciovala prostredníctvom už v plnej miere prijatým legislatívnym balíkom s názvom „Fit for 55“, a to s dôrazom na spravodlivosť, nákladovú efektívnosť a konkurencieschopnosť. Európska komisia prioritné ciele EGD rozdeľuje do oblastí transformácie spoločnosti a hospodárstva, udržateľnej

dopravy, zelenej priemyselnej revolúcie, čistého energetického systému, ochrany zdravia a planéty a podpory globálnych opatrení v oblasti klímy (Európska komisia 2024).

Na základe dostupných dát Európskej komisie, Európskej rady a Rady Európskej únie, boli identifikované hlavné ciele EGD (Fetting 2020). Spomínané oblasti boli klasifikované do šiestich hlavných oblastí, ktorými sú EÚ s nulovým znečistením, ochrana prírodného kapitálu EÚ, udržateľná doprava, dosiahnutie klimatickej neutrality, cenovo dostupná, čistá a obnoviteľná energia a cirkulárna ekonomika (STOP ZELENÁ 2020).

Pod oblasť s hlavným cieľom nulového znečistenia môžu spadať aktivity ako napríklad implementácia systémov obchodovania s emisiami alebo podpora využívania obnoviteľných zdrojov energie (OZE) v priemyselných procesoch (MH SR 2019). Pre dosiahnutie cieľa ochrany prírodného kapitálu môžu byť realizované aktivity ako implementácia projektov na obnovu ekosystémov, zavedenie opatrení na ochranu vodných tokov alebo pre ohrozené druhy rastlín a živočíchov, zriadenie nových chránených území, či rozšírenie existujúcich ochranných zón (MŽP SR 2015). Projekty pozostávajúce z investícií na podporu verejnej dopravy, cyklistických ciest alebo elektrických vozidiel a príslušnej infraštruktúry na nabíjanie, spadajú pod oblasť udržateľnej dopravy (Banister 2008). Pre dosiahnutie klimatickej neutrality sa implementujú opatrenia na zníženie emisií oxidu uhličitého (CO₂) a ostatných skleníkových plynov v priemyselných odvetviach, v energetickom sektore a v doprave, podporuje sa rozvoj a podpora solárnej a veternej energie alebo podpora nových obnoviteľných energetických zdrojov (Qazi 2019). Zámerom je aj dosiahnutie cenovo dostupnej, čistej a obnoviteľnej energie. Podporujúcimi aktivitami sú rozvoj veterných a slnečných elektrární, podpora výskumu a inovácií v oblasti OZE, renovácia budov na zvýšenie energetického výkonu alebo podpora ekologických technológií v sektore energetiky (MH SR 2019). Posledným z hlavných cieľov je cirkulárna ekonomika, ktorá je spojená s recykláciou a znižovaním množstva odpadu, či podpory návratu k používaniu recyklovateľných materiálov výrobným priemyslom (Inštitút cirkulárnej ekonomiky 2024).

2 Implementácia zelených riešení v Slovenskej republike

Vzhľadom na ambiciózne ciele EÚ smerujúce k dosiahnutiu klimatickej neutrality do roku 2050 sa otázka implementácie zelených riešení a inovácií stáva kľúčovou pre každý členský štát (Európska komisia 2024). Zavádzanie týchto opatrení sa stáva prioritou v snahe o zelenú transformáciu a zmiernenie dopadov klimatických zmien (Eckert, Kovalevska 2021). Medzi konkrétne kroky, ktoré má Slovenská republika podniknúť, patria investície do technológií šetrných voči životnému prostrediu, podpora inovácií, zavádzanie ekologickejších foriem dopravy, či zmeny a inovácie v oblasti energetického sektora (STOP ZELENÁ 2020).

Slovenská republika čelí výzvam, ktoré súvisia s prechodom na zelené a udržateľné

hospodárstvo, pričom musí zároveň zabezpečiť ekonomický rast a konkurencieschopnosť. Implementácia zelených riešení vyžaduje nielen úsilie na vládnej úrovni, ale aj spoluprácu s miestnymi samosprávami, priemyselnými odvetviami, či občianskou spoločnosťou (MŽP SR, SAŽP 2019). Druhá kapitola sa preto zameriava na deskripciu konkrétnych projektov a iniciatív, ktoré sa v rámci Slovenskej republiky realizujú so zámerom dosiahnuť ciele stanovené v rámci EGD.

Bratislava zaviedla inovatívny prístup k spotrebe energie kombináciou výroby elektriny a tepla z odpadu. Tento technologický proces nielenže rieši problémy odpadového hospodárstva, ale prispieva aj k udržateľnejšiemu, energeticky efektívnejšiemu a odolnejšiemu mestu, ktoré posilňuje svoju samostatnosť. Spomínaná zelená aktivita taktiež prináša ekologickú a ekonomickú výhodu pre hlavné mesto Slovenskej republiky, kedy môže využívať OZE, cenovo výhodné zdroje, umožňuje využívať odpadovú energiu ako náhradu za fosílné palivá, čím sa podporuje udržateľnosť a znižuje závislosť od tradičných zdrojov energie. Implementácia zeleného projektu tak podporuje ciele, ktoré sú spomínané aj v rámci predchádzajúcej klasifikácie oblastí EGD. Konkrétnym cieľom je zvýšiť počet obsluhovaných domácností z 10 000 na 35 000 do roku 2025 (Hlavné mesto SR Bratislava 2023).

Pozoruhodným slovenským úspechom môže byť taktiež úspešná integrácia alternatívnych foriem zelene v meste Nitra. S cieľom orientovaným na energetickú efektívnosť mesto navrhlo integráciu strešnej zelene a vertikálnej zelene. Táto zelená aktivita má za cieľ prispieť k zníženiu potreby používania klimatizácie alebo vykurovania prostredníctvom efektívneho zadržiavania tepla, ktoré preniká do vnútra a von z vnútorných priestorov budov. Výhodou projektu je to, že vertikálna popínavá zeleň patrí medzi najekonomickejšie opatrenia. Náklady na zeleň na 10 metrovom múre sa pohybujú od 10 do 80 eur s dodatočnými nákladmi na nosnú konštrukciu, ktorú je možné získať za relatívne nízku cenu. Mesto predpokladá úsporu vo výške 10 až 30 % z nákladov za spotrebovanú energiu. Fasáda s alternatívnymi formami zelene totiž prepúšťa do budovy len zlomok slnečnej energie, čím udržuje nižšie teploty. Ak sa napríklad nezastrešená stena zohreje na slnku až na 42°C, tá istá stena s týmto zeleným riešením dosiahne len okolo 22°C. Výhodou je zároveň to, že strešná a vertikálna zeleň neprináša fasáde žiadne problémy vďaka nosnej konštrukcii, ktorá je prispôbena pre prevenciu vzniku škôd (MESTO NITRA 2019).

Ďalším konkrétnym príkladom projektu realizovaného s cieľom zvýšenia energetickej efektívnosti môže byť obnova administratívnej budovy Rozhlasu a televízie Slovenska v roku 2018. Financovaný bol z prostriedkov EÚ, konkrétne z Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Cieľom projektu je efektívne znížiť spotrebu energie v spomínanej administratívnej budove prostredníctvom implementácie opatrení zameraných na energetickú efektívnosť. Tieto kroky zahŕňajú architektonicko-stavebné úpravy, ako je zateplenie budovy a výmena okien, a taktiež technologické

inovácie, ako napríklad výmena osvetlenia za úsporné LED svietidlá a inštalácia fotovoltaickej elektrárne na streche budovy slúžiacej pre vlastnú energetickú spotrebu. Zámerom projektu sú významné úspory energie a zároveň dosiahnutie kategórie A1 v globálnom hodnotení energetickej efektívnosti. Týmto spôsobom projekt prispieva k digitálnej transformácii a udržateľnosti, čo povedie k minimalizácii prevádzkových nákladov a zvýšenej trvalej udržateľnosti (PARTNERSKÁ DOHODA, ÚRAD VLÁDY SR 2017).

Projekt pozostávajúci z výstavby a modernizácie depa verejnej dopravy v Žiline je prevažne financovaný z prostriedkov EÚ, ale aj zo štátneho rozpočtu. Implementácia projektu sa začala v decembri 2023 a jeho dokončenie je plánované na rok 2025. Celková realizácia zahŕňa výstavbu krytých stojísk pre vozidlá verejnej dopravy, konštrukciu novej haly, ako aj rekonštrukciu a modernizáciu existujúcich objektov. Projekt pre mesto predstavuje silnú ekologickú výhodu. Vzhľadom na jeho rozsah budú všetky spevnené plochy navrhnuté ako vodozadržné, kde povrchová voda bude zhromaždená a následne využitá na umývanie vozidiel. Každá vhodná strecha bude osadená zelenými vrstvami. V prípade, že nie je možné tento prístup zaviesť, budú nainštalované solárne panely. Týmto spôsobom sa verejná doprava v Žiline transformuje do energetickej a ekologicky pokročilejšieho pracoviska, ktoré zároveň zefektívni prevádzkové náklady a zároveň prispeje k zníženiu nákladov na mestskú hromadnú dopravu v meste. Súčasťou zámeru je aj modernizácia technických základní. Súčasne mesto pripravuje rekonštrukciu a nevyhnutnú výmenu trakčných vedení a meniarňí, pripravených na obsluhu vozidiel s nulovými emisiami CO₂ v budúcnosti (Mesto Žilina 2023).

Mesto Košice v spolupráci s firmou Antik realizuje projekt, ktorý pozostáva z viacerých iniciatív cielených na zlepšenie udržateľnosti, kvality životného prostredia, či obyvateľov mesta a zároveň smeruje k zvyšovaniu energetickej hospodárnosti. Jednou z iniciatív spomínaného projektu sú hybridné nabíjacie stanice, ktoré boli vytvorené slovenskými inžiniermi a prispievajú k jednoduchému využívaniu ekologickej dopravy. Výhodou je zabezpečenie dostatočnej frekvencie a hustoty hybridných staníc v meste, ktoré verejnosti umožnia nabíjanie ako elektrického skútru, tak aj bicykla, auta, motorčky, počítača, či telefónu. Projekt prebieha za pomoci efektívneho využitia verejného priestoru na základe zdieľaného využívania, ktoré má nízke investičné náklady a kedy majú občania viac možností nabíjania pri vynaložení menšieho objemu peňazí. Jedná sa teda o riešenie, ktoré má význam nie len pre samotných občanov, ale aj pre samosprávu. Súčasťou riešenia je aj riadiaci softvér, ktorý predstavuje centrálny nástroj na riadenie, analýzu, vyhodnocovanie a monitorovanie celého inteligentného systému v rámci mesta. Informácie sú taktiež automaticky posielané cez komunikačné kanály, čím umožňujú ich okamžité sprístupnenie občanom. V rámci nabíjacích staníc systém zobrazuje aktuálnu polohu a ich reálny stav. Zaznamenáva ich efektívnosť, aby samospráva mohla identifikovať oblasti, v ktorých je potrebné

posilniť ich kapacitu. Inteligencia systému identifikuje individuálne potreby nabíjania pre každý dopravný prostriedok alebo digitálny nástroj a efektívne spravuje energetické zdroje medzi rôznymi užívateľmi. Súčasťou systému sú všetky nevyhnutné bezpečnostné prvky na ochranu užívateľa pred krádežou napájacieho kábla a umožňuje kompletne nabitie vozidla počas jednej noci. Systém rozpoznáva efektívne využívanie energie a preferuje nabíjanie vozidiel s najnižším stavom vybitia batérie (ANTIK 2024).

3 Vývoj energetiky a udržateľnosť v Slovenskej republike

Kľúčovú úlohu energetickej efektívnosti pri formovaní udržateľnej budúcnosti potvrdzuje aj jej prítomnosť v rámci cieľov spadajúcich pod EGD (Eckert, Kovalevska 2021). Súvisí s implementáciou rôznych opatrení, ktoré podporujú udržateľnosť energetického sektora a ciele EGD predstavujú základ pre vytvorenie udržateľného energetického systému v krajinách EÚ, ktorý je nevyhnutný na zabezpečenie energetickej a environmentálnej bezpečnosti (Barwińska Małajowicz et al. 2022). Ochrana životného prostredia má potenciál zvýšiť miestnu konkurencieschopnosť a preto udržateľnosť a ekonomický rozvoj nepredstavujú protichodné a konkurenčné ciele (Hawkins, Kwon, Bae 2016). V roku 2050 plánuje EÚ dosiahnuť stav klimatickej neutrality, čo si vyžaduje zásadné kroky vo všetkých oblastiach hospodárstva (Európska rada, Rada Európskej únie 2024). Medzi tieto kroky patrí investovanie do ekologicky šetrných technológií, podpora inovácií v priemysle, propagácia ekologickejších a dostupnejších foriem dopravy, zmeny v energetickom sektore, zvýšenie energetickej efektívnosti budov a spolupráca s medzinárodnými partnermi na zlepšení globálnych environmentálnych noriem (STOP ZELENÁ 2020). Kapitola sa preto zaoberá deskripciou vývoja kľúčových ukazovateľov, ktoré prispievajú k znázorneniu aktuálneho stavu spotreby a výroby energie a OZE na Slovensku v súvislosti s identifikovanými oblasťami EGD (Európska komisia 2024). Cieľom je zdôrazniť význam implementácie príslušných opatrení a ich vplyv na dosahovanie cieľov EÚ v oblasti udržateľnosti a ochrany životného prostredia.

Potreba skúmania výroby a spotreby elektriny na Slovensku je kľúčová, pretože predstavuje pohonnú silu moderných spoločností, podporuje priemysel, domácnosti a iné základné služby (Maradin 2021). Poznanie vývoja sa tak stáva významným faktorom pre zabezpečenie stabilnej a udržateľnej energetickej budúcnosti. V roku 2022 sa v SR vyrobilo 26 916 gigawatthodín (GWh) elektriny, čo znamená výrazný medziročný pokles o 10,6 % v porovnaní s objemom vyrobeným v roku 2021. V období od roku 2005 do 2022 bolo zaznamenané 14 % zníženie výroby elektriny. Spotreba elektriny v roku 2022 bola taktiež výrazne nižšia v porovnaní s rokom 2021. Objem spotreby elektriny v roku 2022 dosiahol 28 328 GWh, čo predstavuje pokles o 8,2 % oproti roku 2021. V porovnaní s rokom 2005 bola spotreba v roku 2022 vyššia len o 0,9 % (Enviroportál 2023).

Tabuľka č. 1: Výroba a spotreba elektriny na Slovensku v období 2005 - 2022

Rok	Výroba (GWh)	Spotreba (GWh)
2005	31 294	28 572
2010	27 720	28 761
2015	27 191	29 579
2016	27 452	30 103
2017	28 026	31 056
2018	27 149	30 947
2019	28 610	30 309
2020	29 010	29 328
2021	30 093	30 867
2022	26 916	28 328

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát z Enviroportál 2023

Skúmanie vývoja výroby elektriny podľa zdrojov na Slovensku má taktiež značný význam. Táto analýza umožňuje komplexné vyhodnotenie účinnosti, udržateľnosti a vplyvu na životné prostredie spojené s každým zdrojom energie (Enviroportál 2023). Okrem toho, v kontexte európskeho úsilia o prechod na čistejšiu a obnoviteľnú energiu, podrobný prieskum výroby elektriny podľa zdrojov zdôrazní záväzok SR znižovať emisie uhlíka a podporovať udržateľnosť životného prostredia. Táto diskusia sa stáva obzvlášť aktuálnou, keď sa štáty snažia splniť medzinárodné ciele a zosúladiť svoje energetické sektory s vyvíjajúcimi sa environmentálnymi normami (Enviroportál 2023). V roku 2022 malo najväčší podiel na výrobe elektriny jadrové energetické zariadenie (59,1 %) a jeho podiel sa oproti predchádzajúcemu roku zvýšil o 6,8 %. Najväčšia zmena nastala pri výrobe elektriny z fosílnych palív, ktorá sa medziročne znížila až o polovicu a predstavovala 34,4 %. Za nimi nasledovali vodné elektrárne (14,8 %), OZE (7,9 %) a ostatné zdroje (0,4 %). Z dlhodobého hľadiska je výroba elektriny z fosílnych palív postupne klesajúca, zatiaľ čo ziskava na význame jadrová energia a OZE (Enviroportál 2023).

Tabuľka č. 2: Výroba a spotreba elektriny podľa zdrojov na Slovensku v období 2005 - 2022

Rok	Jadrová	Solárna	Ostatné	Vodná	Veterná	Palivá	OZE
2005	17 727	-	20	4 741	7	8 960	-
2010	14 574	-	40	5 649	6	7 572	-
2015	15 146	71	4 338	4 338	-	5 252	2 384
2016	14 774	85	4 844	4 844	-	5 319	2 430
2017	15 081	112	4 677	4 677	-	5 711	2 445
2018	14 843	94	3 920	3 920	-	5 893	2 399
2019	15 369	82	4 613	4 613	-	6 221	2 325
2020	15 444	110	4 871	4 871	-	6 251	2 334
2021	15 730	105	4 604	4 604	-	7 274	2 380
2022	15 920	110	3 992	3 992	-	4 769	2 125

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát z Enviroportál 2023

Následne je nevyhnutné analyzovať vývoj podielu energie z obnoviteľných zdrojov na hrubej konečnej spotrebe energie vzhľadom na stanovený cieľ pre rok 2030. Nový cieľ Slovenskej republiky na rok 2030 pre podiel energie z obnoviteľných zdrojov v energetickom mixe je stanovený na 19,2 % (MHSR 2019). Počas sledovaného obdobia od roku 2005 až 2021 sa podiel energie z obnoviteľných zdrojov v SR zvýšil zo 6,4 % v roku 2005 na 17,4 % v roku 2021, čo predstavuje pozitívny signál pri dosahovaní priorit energetickej politiky a energetických cieľov. V porovnaní rokov 2020 a 2021 však došlo len k minimálnemu nárastu podielu vo výške 0,1 % (Enviroportál 2023).

Tabuľka č. 3: Vývoj podielu OZE na hrubej konečnej spotrebe energie v SR

Rok	Podiel energie z OZE (%)
2005	6,36
2010	9,099
2015	12,883
2016	12,029
2017	11,465
2018	11,896
2019	16,894
2020	17,345
2021	17,412

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát z Enviroportál 2023

Pre lepšie pochopenie situácie je kľúčové rozobrať podiel OZE v jednotlivých sektoroch. Podiel energie z OZE sa v období rokov 2005 až 2021 zvýšil vo všetkých odvetviach. V roku 2021 v sektore výroby elektrickej energie podiel energie z OZE dosiahol 22,4 %, v sektore výroby tepla a chladu 19,5 % a v sektore dopravy 8,8 %. Pri medziročnom porovnaní rokov 2021 a 2020 bol zaznamenaný mierne rastúci trend podielu OZE o 0,1 % v sektore tepla a chladu, avšak podiel v sektoroch výroby elektriny a dopravy medziročne poklesol o 0,7 % a 0,5 %. Špeciálny dôraz je kladený na rozvoj využitia vodnej energie (v sektore výroby elektrickej energie) a potenciálu biomasy (v sektore výroby tepla a chladu) (Enviroportál 2023).

Tabuľka č. 4: Podiel OZE v jednotlivých výrobných sektoroch na Slovensku

Rok	Elektrická energia (%)	Teplo a chlad (%)	Doprava (%)
2005	15,735	5,031	1,66
2010	17,774	7,898	5,292
2015	22,656	10,791	8,631
2016	22,513	9,879	7,765
2017	21,343	9,837	6,95
2018	21,499	10,599	6,988

2019	22,103	19,696	8,308
2020	23,066	19,427	9,259
2021	22,37	19,52	8,75

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát z Enviroportál 2023

Záver

Spoločné úsilie medzi Európskou úniou a Slovenskou republikou predstavuje významný prísľub pre vytvorenie udržateľnej budúcnosti. Cieľom príspevku bolo preto opísať implementáciu relevantných riešení spadajúcich pod jednotlivé oblasti EGD na Slovensku a následne zhodnotiť ich vplyv na základe deskripcie vývoja kľúčových environmentálnych ukazovateľov. Príspevok sa zameriaval na identifikáciu úspechov spojených s prijatím zelených riešení a iniciatív v súlade s cieľmi EGD.

Komplexné ciele a oblasti záujmu EGD spolu s špecifickými aktivitami rozobranými v časti venovanej implementácii poskytujú podporu pre pozitívny environmentálny a hospodársky rozvoj. Usilovným prijímaním zelených riešení Slovensko aktívne prispieva k realizácii cieľov Európskej zelenej dohody.

Posúdenie vplyvu na životné prostredie na základe analýzy štatistických údajov o vývoji spotreby a výroby elektriny, či obnoviteľných zdrojov energie, poukázalo na dosiahnutý hmatateľný pokrok v rámci Slovenskej republiky. Táto spolupráca nielenže podporuje odolnosť životného prostredia, ale zvyšuje aj energetickú bezpečnosť a hospodársku konkurencieschopnosť. Keďže partnerstvo medzi EÚ a SR sa neustále prehĺbuje, krajina je pripravená podniknúť transformačné zmeny a zabezpečiť tak základ pre vybudovanie udržateľnejšej budúcnosti.

Implementácia zelených riešení v SR preukázala pozitívny záväzok presadzovať ciele udržateľnosti v rámci EGD. Na základe rozobrania štatistických údajov a konkrétnych riešení, ktoré sa podnikli v súvislosti s OZE, zvyšovaním energetickej účinnosti a celkovej ochrane životného prostredia, sú úspechy evidentné. Trvalé úsilie a spolupráca medzi EÚ a SR predstavuje mnohé príležitosti pre inováciu, ekonomický rast a zvýšenú starostlivosť o životné prostredie. Z tohoto dôvodu je nevyhnutné zdôrazniť dôležitosť nepretržitej spolupráce a koordinovaného postupu medzi zainteresovanými stranami pri kolektívnom riešení týchto výziev. Podporovaním partnerstiev, zdieľaním osvedčených postupov a efektívnym využívaním zdrojov môže Slovensko podporovať svoju agendu udržateľnosti a výrazne tak prispieť k odolnejšej a udržateľnejšej budúcnosti v súlade so širšími cieľmi EGD.

Zoznam bibliografických odkazov

- ANTIČ, 2024. *Nabíjacie stanice vo vašom meste*. [online]. 2024 [cit. 7. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.antiksmartcity.sk/nabijacie-stanice/>
- BANISTER, D., 2008. *The sustainable mobility paradigm*. [online]. 2008 [cit. 8. februára 2024]. Dostupné z: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X07000820?casa_token=13FMe2Kp47AAAAAA:2tDBYcsHWDVTiwnxV4WSWdWhqqwdIQf3fuyAtzNIItXQ6z8fCtvmzg9aztYZ8HMT1PugwQMJR28U4
- BARWIŃSKA MAŁAJOWICZ, A. et al., 2022. *Energy Efficiency Policies in Poland and Slovakia in the Context of Individual Well-Being*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.mdpi.com/1996-1073/16/1/116>
- ECKERT, E.; KOVALEVSKA, O., 2021. *Sustainability in the European Union: Analyzing the Discourse of the European Green Deal*. [online]. 2021 [cit. 6. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.mdpi.com/1911-8074/14/2/80>
- ENVIROPORTÁL - INFORMAČNÝ PORTÁL REZORTU MŽP SR, 2023. *Výroba a spotreba elektriny*. [online]. 2023 [cit. 9. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/indicator/detail?id=762>
- ENVIROPORTÁL - INFORMAČNÝ PORTÁL REZORTU MŽP SR., 2023. *Obnoviteľné zdroje energie*. [online]. 2023 [cit. 9. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/indicator/detail?id=2601>
- EURÓPSKA KOMISIA, 2020. *OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEJ VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV. Európska zelená dohoda*. [online]. 2020 [cit. 7. februára 2024]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ca25ed6f-1d9f-11ea-95ab-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF
- EURÓPSKA KOMISIA, 2024. *Na ceste ku klimaticky neutrálnej Európe do roku 2050*. [online]. 2024 [cit. 8. februára 2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_sk
- EURÓPSKA RADA, RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, 2024. *Európska zelená dohoda*. [online]. 2024 [cit. 8. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/green-deal/>
- FETTING, C., 2020. *The European green deal*. [online]. 2020 [cit. 9. februára 2024]. Dostupné z: https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/ESDN_Report_2_2020.pdf
- HAWKINS, CH. V.; KWON, S.-W.; BAE, J., 2016. *Balance between local economic development and environmental sustainability: A multi-level governance perspective*. [online]. 2016 [cit. 9. februára 2024]. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/291417890_Balance_Between_Local_Economic_Development_and_Environmental_Sustainability_A_Multi-level_Governance_Perspective

HLAVNÉ MESTO SR BRATISLAVA, 2023. *Energia z odpadu už vykuruje bratislavské domácnosti*. [online] 2023 [cit. 9. februára 2024] Dostupné z: <https://bratislava.sk/blog/energia-z-odpadu-uz-vykuruje-bratislavske-domacnosti>

INŠTITÚT CIRKULÁRNEJ EKONOMIKY, 2024. *Cirkulárna ekonomika*. [online]. 2024 [cit. 7. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.incien.sk/cirkularna-ekonomika/>

MARADIN, D., 2021. *Advantages and disadvantages of renewable energy sources utilization*. [online]. 2021 [cit. 11. februára 2024]. Dostupné z: https://www.zbw.eu/econis-archiv/bitstream/11159/7697/1/1771636475_0.pdf

MESTO NITRA, 2019. *Stratégia adaptačných opatrení na zmenu klímy pre mesto Nitra*. [online]. 2019 [cit. 7. februára 2024]. Dostupné z: https://nitra.sk/wp-content/uploads/2022/09/Nitra_strategia_opravena.pdf

MESTO ŽILINA, 2023. *Dopravný podnik mesta Žiliny začína s výstavbou a modernizáciou DEPA*. [online]. 2023 [cit. 7. februára 2024]. Dostupné z: <https://zilina.sk/dopravny-podnik-mesta-ziliny-zacina-s-vystavbou-a-modernizaciou-depa/>

MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2019. *Integrovaný národný energetický a klimatický plán na roky 2021 – 2030*. [online]. 2019 [cit. 7. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/zsrwR58V.pdf>

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2015. *Koncepcia ochrany prírody a krajiny do roku 2025*. [online]. 2015 [cit. 7. februára 2024]. Dostupné z: https://www.minzp.sk/files/oblasti/ochrana-prirody-a-krajiny/koncepcia-ochrany-prirody/koncepcia-ochrany-prirody-a-krajiny_2_maj_2015.pdf

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, SLOVENSKÁ AGENTÚRA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA, 2019. *SPRÁVA O STAVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY V ROKU 2019*. [online]. 2019 [cit. 7. februára 2024]. Dostupné z: <https://old.enviroportal.sk/uploads/report/10704.pdf>

PARTNERSKÁ DOHODA, ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2018. *RTVS Košice – obnova administratívnej budovy za účelom zlepšenia jej energetickej efektívnosti*. [online]. 2018 [cit. 9. februára 2024]. Dostupné z: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/rtps-kosice-obnova-administrativnej-budovy-za-ucelom-zlepsenia-jej-energetickej-efektivnosti/>

QAZI, A. et al., 2019. *Towards Sustainable Energy: A Systematic Review of Renewable Energy Sources, Technologies, and Public Opinions*. [online]. 2019 [cit. 8. februára 2024]. Dostupné z: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/8721134>

STOP ZELENÁ, 2020. *Európska zelená dohoda*. [online]. 2020 [cit. 9. februára 2024]. Dostupné z:

Kontaktná adresa

Ing. Michaela Lukačínová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

michaela.lukacinova@student.upjs.sk

ROZHODOVANIE STAVEBNÉHO ÚRADU S POUŽITÍM MODERNÝCH TECHNOLÓGIÍ

THE DECISION – MAKING OF THE BUILDING AUTHORITY USING MODERN TECHNOLOGIES

Radka SEMANCOVÁ

Abstract

The building authority is obliged to adhere to legal principles in its decision-making process. Adhering to legal principles helps ensure that the decisions of the building authority are legitimate, fair, and lawful, which is crucial for the effective functioning of the construction process and maintaining trust in the public administration system.

Currently, participants in the construction proceedings primarily submit evidence in paper form. The use of electronic systems for document management can simplify the processing of applications and facilitate access to information for all participants. These systems can also provide better traceability and auditability of decision-making processes, ensuring transparency and facilitating compliance with legal regulations.

Technological innovations can improve the efficiency and transparency of the building authority's decision-making processes while also enabling the preservation of legal principles and compliance with applicable legal regulations. However, it is important to ensure that these technologies are implemented with regard to data protection and to ensure the credibility and fairness of the process.

Key words: *building authority, electronic construction diary, legal certainty*

Úvod

Stavebné konanie je postavené na rôznych právnych zásadách, ktoré zabezpečujú riadne a transparentné vykonávanie stavebných aktivít. Medzi tieto zásady patrí aj zásada právnej istoty.

Už anglicky predstaviteľ utilitarizmu a právneho pozitivizmu Jeremy Bentham pokladal za

hlavný účel práva právnu istotu, to znamená istotu, že sa vo vzťahu k človeku sa bude zachovávať právo. V prípade ak štát mení zákony nad rámec kedy je to nevyhnutné, môže to vyvolať pocit neistoty, kedy človek nebude vedieť ako má konať v súlade so zákonom. Výkon práva štátu musí byť teda ustálený a jasný.

Vývoj spoločnosti so sebou prináša aj technologický pokrok, ktorý je potrebné zohľadniť. Ak chceme hovoriť o právnej istote musíme sa zamerať aj na požiadavku kontinuity právneho poriadku, ktorá má význam z hľadiska bezpečnej orientácie v právnych predpisoch. V prípade ak sa súčasný stav dostane do závažného bodu, ktorý je potrebné podrobiť skúške, ktorej výsledok bude viesť k zmene právneho poriadku, je nevyhnutné to uskutočniť práve so zachovaním právnej kontinuity, ako znaku právne istoty. (Bröstl 2007, s. 177-178).

V súčasnosti je právna istota v stavebnom konaní vyjadrená zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v platnom znení a zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ktorý je platný do 31.03.2024.

Cieľom tohto príspevku je poukázať na dôležitosť stavebného denníka ako dôkazného prostriedku v stavebnom konaní s poukázaním na jeho význam, ktorý v blízkej budúcnosti prejde zmenou vzhľadom na vývoj a dostupnosť moderných technológií.

1 Dokazovanie v stavebnom konaní

Prerokovanie vecí a dokazovanie v stavebnom konaní je dôležitou časťou, ktorú stavebný orgán zahájí po vydaní návrhu na začatie konania. Účelom dokazovania je objasniť skutočnosti, ktoré sú základom pre vydanie rozhodnutia. Za dôkaz možno považovať akúkoľvek skutočnosť, ktorá je spôsobilá k náležitému objasneniu veci. Dôkazy je možné podať prostredníctvom takzvaných dôkazných prostriedkov, ktoré majú rôzne formy. (Fábry 2019, s. 199).

V § 34 správneho poriadku je upravené dokazovanie nasledovne „*na dokazovanie možno použiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi. Dôkazmi sú najmä výsluch svedkov, znalecké posudky, listiny a ohliadka.*“

Ak chceme byť konkrétnejší tak do kategórie listín je zaradená aj dokumentácia. Dôležitosť dokumentácie je vyjadrená napríklad aj tým, že v prípade posudzovania uskutočnenia stavby v súlade so zákonom, ak stavebník nepredloží dokumentáciu, alebo dokumentácia obsahuje chyby, je to dôvod na pozastavenie konania.

Medzi dokumentáciu, ktorá sa predkladá sa zaraďuje aj stavebný denník.

2 Stavebný denník

Dôležitosť stavebného denníka je umocnená aj tým že v paragrafe 46d stavebného zákona je jeho osobitná úprava.

Stavebný denník sa vedie od prvého dňa prípravných prác až do skončenia stavebných prác. Prípravné práce je možné vykonávať na základe vydaného, právoplatného a vykonateľného, územného rozhodnutia a v jeho súlade, čo znamená, že stavebný denník nie je dôkazným prostriedkom v územnom konaní, keďže sa v tomto čase ešte nevedie.

Prvým záznamom v stavebnom denníku býva prevzatie staveniska, nasledujú prvé / prípravné práce, ktoré je možné vykonávať v čase prebiehajúceho stavebného konania, preto stavebný denník je dôkazným prostriedkom v konaní o vydaní stavebného povolenia a aj v konaní o povolení zmeny stavby.

Zákonná úprava trvania písania stavebného denníka hovorí o momente skončenia stavebných prác, čo znamená, že stavebný denník sa vedie aj po skončení kolaudačného konania, kedy bolo vydané právoplatné a vykonateľné rozhodnutie o užívaní stavby. Medzi záznamy, ktoré v ňom môžeme nájsť patria informácie o stavebných úpravách stanovených počas kolaudačného konania stavebným úradom alebo informácie o odstraňovaní vád.

Na základe vyššie uvedeného môžeme stavebný denník považovať za hlavný dôkazný prostriedok „života na stavbe“ v stavebnom konaní až po kolaudačné konanie, vrátane informácií o splnení podmienok z rozhodnutia o užívaní stavby.

V súčasnosti sa stavebný denník píše fyzicky t.j. rukou.

2.1 Papierový stavebný denník

Stavebný zákon bližšie neuvádza, ako presne má stavebný denník vyzeráť, čo presne má obsahovať, upravuje ale zoznam osôb oprávnených uskutočniť záznam v stavebnom denníku. Nestanovuje ani konkrétny vzor, ale medzi typické znaky stavebného denníka sa považujú:

1. Stavebný denník obsahuje presné dátumy a časy vykonaných prác, inšpekcií, stretnutí a iných udalostí súvisiacich so stavebným projektom.
2. Zaznamenáva sa tam podrobný popis vykonaných prác, vrátane špecifikácií a detailov, ktoré môžu ovplyvniť priebeh budúcich prác, taktiež informácie o počasí.
3. Záznamy v stavebnom denníku sú často písané osobou, ktorá vykonala príslušné práce, alebo inou zodpovednou osobou, a môžu byť verifikované štátnymi orgánmi.

4. Stavebný denník môže obsahovať informácie o použitých materiáloch, ich množstve, dodávateľoch a kvalite, ako aj o použitom vybavení a strojoch.
5. Zaznamenávajú sa v ňom problémy alebo neobvyklé situácie, ktoré sa vyskytli počas stavebných prác, a opisy riešení alebo krokov, ktoré sa prijali na ich vyriešenie.
6. Obsahujú informácie o inšpekciách a auditoch vykonaných zodpovednými orgánmi, vrátane poznámok o výsledkoch a prípadných odporúčaníach.
7. Niektoré stavebné denníky môžu obsahovať fotografie, výkresy alebo iné prílohy, ktoré slúžia ako vizuálna podpora pre textové záznamy.

Tieto znaky stavebného denníka pomáhajú udržiavať presný a kompletný záznam o priebehu stavebných prác a slúžia ako dôležitý dôkazný prostriedok v stavebnom konaní.

2.1.2 Problémy pri vedení papierového stavebného denníka

Hoci papierový stavebný denník je užitočný nástroj pre dokumentáciu a sledovanie priebehu stavebných prác, má aj svoje nevýhody:

1. Udržiavať aktuálny stavebný denník si vyžaduje značné množstvo času a úsilia (pri rozsiahlych stavbách je potrebné dostatočné personálne zabezpečenie).
2. Manuálne vedený stavebný denník môže byť náchylný na chyby a nepresnosti, keďže záznamy sú často vykonávané ručne a môžu byť ovplyvnené ľudskými faktormi, ako je zabudnutie, nepresnosť alebo neúplnosť (taktiež nie je možné vložiť kamerové záznamy zo stavby).
3. Existuje riziko, že záznamy v stavebnom denníku môžu byť zmanipulované alebo upravené, čo môže viesť k nedôveryhodným informáciám o priebehu stavebných prác (informácie sú písané rukou t.j. je možné ich vymazať bez stopy).
4. Manuálne vedený stavebný denník môže mať obmedzenú prístupnosť a ťažkosti so zdieľaním informácií medzi rôznymi zúčastnenými stranami stavby (na stavebný úrad sa zasiela kópia stavebného denníka t.j. časová náročnosť vyhotovenia kópie).
5. Efektívnosť a spoľahlivosť stavebného denníka môže byť ovplyvnená schopnosťou a spoľahlivosťou jednotlivých osôb, ktoré sú zodpovedné za jeho vedenie a správu (stavebný denník je číslovaný (pri zakúpení stavebného denníka je potrebné vopred odhadnúť, koľko strán bude potrebných), preto ak je nevyhnutné napríklad vpísať viac informácií o uzatvorených dohodách ako počet strán na to vyhradených, je otázkou schopnosti a zručnosti osoby, ktorá ho vypisuje ako to zaznamenať tak, aby táto informácia mala aj náležitú dôkaznú hodnotu).

2.2 Elektronický stavebný denník

Prejavom technologickej zmeny v stavebníctve je elektronický stavebný denník ako moderná alternatíva k tradičnému papierovému stavebnému denníku, ktorá využíva digitálne technológie na zaznamenávanie, sledovanie a správu priebehu stavebných prác. Tieto systémy ponúkajú množstvo výhod a vylepšení oproti klasickým metódam dokumentácie stavebných projektov ako napríklad:

1. Elektronické stavebné denníky umožňujú rýchle a jednoduché zaznamenávanie všetkých udalostí a práce spojené so stavbou prostredníctvom mobilných aplikácií alebo webových rozhraní. To umožňuje okamžitú aktualizáciu informácií a eliminuje potrebu manuálnej práce s papierovými dokumentmi (umožňuje zapisovať dianie na stavbe v aktuálnom čase viacerým osobám pri použití aplikácie v mobilnom telefóne).
2. Elektronické stavebné denníky ponúkajú možnosť presného a spoľahlivého zaznamenávania udalostí, čo znižuje riziko chýb a nepresností spojených s ručným zapisovaním (napríklad dávajú možnosť vkladať videá ba kontrolovať záznamy naprieč viacerými subjektami, ktoré vedú samostatné stavebné denníky na rovnakej stavbe).
3. Digitálne stavebné denníky umožňujú rýchly a jednoduchý prístup k informáciám pre všetky zainteresované strany prostredníctvom online prístupu (stavebný úrad resp. iný stanovený subjekt môže mať prístup k aktuálnym záznamom).
4. Tieto systémy často poskytujú možnosti integrácie s ďalšími softvérovými nástrojmi a analytickými nástrojmi, ktoré umožňujú lepšiu správu projektov, monitorovanie výkonnosti a zlepšenie procesov (preklápanie aktuálneho priebehu výstavby v simulovanom procese výstavby – BIM – umožní včasné odhalenie prípadných časových alebo technických kolízií).
5. Elektronické stavebné denníky zvyčajne poskytujú možnosti správy prístupu, čo chráni citlivé informácie a zabráňuje neoprávnenému prístupu (obmedzenie prístupu do stavebného denníka podľa funkcie pracovníka).

Preto môžeme elektronické stavebné denníky považovať za moderný a efektívny spôsob zaznamenania priebehu stavby, ktorý zlepšuje efektívnosť, presnosť a transparentnosť celého procesu.

2.2.1 Elektronický stavebný denník v Európe

V Európe sa elektronické stavebné denníky stávajú čoraz populárnejšími, najmä v súvislosti s trendom digitalizácie a modernizácie stavebného odvetvia. Medzi krajiny, ktoré používajú elektronické stavebné denníky zaradujeme: Veľkú Britániu, Nemecko, Francúzsko, Švédsko, Nórsko a iné.

Ak by sme sa pozreli na nám najbližší právny poriadok t.j. Českú republiku, tak by sme zistili že v posledných rokoch česká vláda a stavebné orgány vyvíjajú úsilie na podporu digitalizácie stavebného priemyslu. To zahŕňa iniciatívy na zavádzanie elektronických systémov na správu dokumentácie a sledovanie priebehu stavebných prác, vrátane elektronických stavebných denníkov.

2.2.2 Elektronický stavebný denník na Slovensku

Zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe, ktorý sa bude uplatňovať od 01.04.2024 na Slovensku v § 3 ods. 7 upravuje dokumentácia stavby nasledovne „*Stavebný denník je dokumentačný záznam postupu stavebných prác od začatia prípravných prác do úplného dokončenia stavebných prác a odovzdania a prevzatia stavby. Stavebný denník sa vedie v elektronickej podobe v informačnom systéme.*“

Záver

Stavebný denník môžeme stále považovať za hlavný dôkazný prostriedok v stavebnom konaní. Správnosť jeho vedenia je často ovplyvnená rôznymi faktormi. Neraz sa ale stáva, že z dôvodu snahy o zaznačenie všetkých relevantných informácií do stranami (listami) ohraničeného stavebného denníka vedie ku kreativite vkladania príloh, ktoré v konečnom dôsledku vedú k zmätočnosti tohto dôkazného prostriedku, ktorý by mal byť jasný a zrozumiteľný pre stavebný úrad (berúc do úvahy, že stavebný orgán nemusí mať stavebné vzdelanie).

Ubehlo 46 rokov kedy sa zmenila forma dôkazu v stavebnom konaní. Počas tejto doby sa stav techniky dostal do takého závažného bodu, ktorý podrobuje skúške efektivity papierového stavebného denníka, ktorej výsledok priviedol štát k zmene právneho predpisu a zavedeniu novej formy dôkazu v elektronickej podobe. Čo štát myslel pod pojmom „elektronická podoba“ ukáže až čas (či budeme za elektronický stavebný denník považovať obyčajný scan papierového denníka alebo budeme hovoriť o stavebnom denníku v binárnom kóde). Ale môžeme s povedať, že postupná zmena, ktorá k tomu viedla a zadefinovanie formy a znakov elektronického stavebného denníka je znakom zachovania právnej istoty.

Zoznam bibliografických odkazov

- BRÖSTL, A. a kol. 2007. Základy štátovedy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-7097-679-1
- FÁBRY, B. a kol. 2019. Teória práva Druhé prepracované vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o.. ISBN 978-80-571-0127-7
- GAJNIAK, J.F. 2016. Stavebné právo. Bratislava: Slovenská technická univerzita v Bratislave. ISBN 978-80-227-4671-7

MILUČKÝ, J.2020. Judikatúra k Správnemu poriadku a Správnemu súdnemu poriadku 2. časť.

Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o.. ISBN 978-80-8155-091-1

TEKELI, J. akol. 2022. Správne právo hmotné Osobitná časť. Košice: šafárikPress. ISBN 978-80-574-0084-4

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

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

Zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe, ktorý bude platiť od 01.04.2024

Kontaktná adresa

JUDr. Radka Semancová

Trnavská univerzita v Trnave

Katedra teórie práva a ústavného práva, Právnická fakulta

Kollárova 10, Trnava 918 43

Slovenská republika

radka.semancova@consuleri.com

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov z 9. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, 16. február 2024

Zostavovatelia: doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
JUDr. Martina Kantorová, PhD.
Mgr. Viktória Ferková

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2024
Počet strán: 231
Rozsah: 16,83 AH
Vydanie: prvé

ISBN 978-80-574-0365-4 (e-publikácia)

