

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
PRÁVNICKÁ FAKULTA



SPRÁVNE PRÁVO BEZ HRANÍC

Radomír Jakab, Eva Berníková, Diana Repiščáková (eds.)



Zborník vedeckých prác

Košice 2024

**UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA
V KOŠICIACH
Právnická fakulta**



Správne právo bez hraníc

Zborník vedeckých prác

Radomír Jakab, Eva Berníková, Diana Repiščáková (eds.)

Košice 2024

JAKAB, R. - BERNÍKOVÁ, E. - REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): Správne právo bez hraníc. Zborník vedeckých prác. Košice: ŠafárikPress, 2024, s. 270.

Zborník vedeckých prác je výstupom medzinárodnej vedeckej konferencie s názvom „Správne právo bez hraníc“ uskutočnenej dňa 19. a 20. októbra 2023 na Tokaji, pod záštitou Katedry ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach v súvislosti s riešením vedeckého projektu s názvom „Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“ podporeného grantom Vedeckej grantovej agentúry pod č. 01/187/2022.

Editori:

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

JUDr. Diana Repiščáková

Mgr. Eva Berníková

Recenzenti:

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

*Katedra správneho práva a environmentálneho práva, Právnická fakulta,
Univerzita Komenského v Bratislave*

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD

*Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy,
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*



Zborník vedeckých prác je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0-CC BY NC Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 („Uvedte autora – Nepoužívať omerčne“)

Za odbornú a jazykovú stránku tejto publikácie zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.

Umiestnenie: <https://unibook.upjs.sk/sk>

Dostupné od: 28.3.2024

<https://doi.org/10.33542/SPH2024-0294-7>

ISBN 978-80-574-0293-0 (tlačená publikácia)

ISBN 978-80-574-0294-7 (e publikácia)

OBSAH

Predslov	5
Jakub Handrlica <i>Legitimita a fakticita při určování cizího práva v mezinárodním právu správním</i>	7
Adrián Fábíán <i>General EU Principles (and rules) and the Member States`s administrative procedure</i>	25
Soňa Košičiarová <i>Právomoc stavovskej organizácie, sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby na vnútornom trhu</i>	39
Tibor Seman <i>Historický kontext právnej úpravy súdneho konania smerujúceho k nadobudnutiu extrateritoriálnych účinkov cudzích rozhodnutí uznaním ich vykonateľnosti v inom štáte</i>	53
Radomír Jakab <i>Uznávanie cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní: aktuálny stav, aplikačné problémy, budúce výzvy</i>	75
Peter Molitoris a Vladimíra Žofčínová <i>Mediácia v správnych veciach v podmienkach členských štátov Rady Európy</i>	95
Eleonóra Marišová a Peter Fandel <i>Súčasnú legislatívne zmeny v stavebnom poriadku SR vo svetle alternatívnych modelov jeho výkonu</i>	105
Martin Adamec <i>Vliv unijního práva na veřejnou službu v oblasti televizního vysílání (vybrané kulturně-právní aspekty)</i>	127
Rastislav Král <i>Konsenzuálne riešenie sporov pri posudzovaní EIA s cezhraničným prvkom</i>	139
Zsuzsanna Árva <i>Reflections on the Hungarian University model change</i>	147

Attila Barta	
<i>Some thoughts on the possibilities for cross-border cooperation, with a special focus on the European Grouping of Territorial Cooperation and its Administrative Connections</i>	167
Jozef Tekeli	
<i>Vybrané formy činnosti v oblasti slobody pohybu osôb a tovaru - vodičské preukazy a registračné osvedčenie pre vozidlá</i>	175
Lukáš Jančát	
<i>Predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ</i>	187
Diana Repiščáková	
<i>Boj proti extrémizmu prostriedkami boja proti terorizmu</i>	203
Eva Berníková	
<i>Vydávanie súhlasov s dopravou, zhodnocovaním a zneškodňovaním odpadu podľa čl. 9 nariadenia o preprave odpadu: súčasný stav a perspektívy</i>	223
Miroslava Francová	
<i>Paaky ako nežiadúci jav v právnom štáte</i>	239
Dominika Pisarčíková	
<i>Odovzdanie trestného stíhania do cudziny</i>	257
Záver	267

PREDSLOV

Na katedre ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach výskumný tím pod vedením zodpovedného riešiteľa doc. JUDr. Radomíra Jakaba, PhD. rieši výskumný projekt s názvom „Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“ podporený grantom Vedeckej grantovej agentúry pod č. 1/0187/22. Cieľom predmetného projektu je vedecké skúmanie extrateritoriálneho pôsobenia správnych (administratívnych) rozhodnutí členských štátov Európskej únie na území iných členských štátov v záujme posúdenia potreby, možností a žiadúceho rozsahu harmonizácie právnej regulácie v rámci členských štátov Európskej únie za účelom zvýšenia úrovne voľného pohybu správnych (administratívnych) rozhodnutí v rámci Európskej únie.

V dňoch 19. a 20. októbra 2023 sa v súvislosti s riešením daného projektu uskutočnila medzinárodná vedecká konferencia na Tokaji s názvom „Správne právo bez hraníc“, ktorej sa zúčastnili členovia riešiteľského kolektívu, ktorí sú zároveň členmi Katedry ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ako aj ich kolegovia z celého Slovenska, Českej republiky a Maďarska. Ako napovedá názov medzinárodnej vedeckej konferencie, bola jedinečnou príležitosťou na prezentáciu a konfrontáciu poznatkov v oblasti cezhraničných účinkov správnych aktov, predovšetkým v podmienkach Európskej únie. Z príspevkov, s ktorými vystúpili účastníci konferencie, boli vytvorené vedecké práce, ktoré sú obsiahnuté v tomto zborníku.

V Košiciach dňa 1. januára 2024

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

JUDr. Diana Repiščáková

Mgr. Eva Berníková (eds.)

LEGITIMITA A FAKTICITA PŘI URČOVÁNÍ CIZÍHO PRÁVA V MEZINÁRODNÍM PRÁVU SPRÁVNÍM

LEGITIMITY AND FACTICITY IN DETERMINATION OF FOREIGN LAW IN INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW

Jakub Handrlica

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Tématem této konference je »správní právo bez hranic«. Stejně jako ve vztazích práva soukromého, i ve vztazích správního práva dochází k tomu, že cizí právo »překračuje hranice« tím způsobem, že norma lex fori požaduje, aby bylo toto cizí právo aplikováno. Nesporné jsou případy, kdy má být aplikováno právo jiných států Evropské unie, resp. smluvních stran mezinárodních úmluv. Současná realita ovšem otevírá i řadu jiných, komplikovanějších otázek. Ty se týkají případů aplikace práva, realizované během vojenské okupace cizího území (případ Ukrajiny), stejně jako případů, kdy bylo právo aplikováno na anektovaném území (Krym, Západní Sahara, Východní Jeruzalém). S tím souvisí i otázka, jak nakládat s právem států, které nebyly exekutivou uznány (Tchaj-wan, Palestina), resp. s právem separatistických entit (případ Doněcké a Luhanské lidové republiky). Ve všech výše uvedených případech se kritérium legitimacy (které cizí právo má být vůči konkrétní skutečnosti uplatňováno v souladu s mezinárodním právem veřejným) dostává do kolize s kritériem fakticity (které právo je ve vztahu k určité skutečnosti aplikováno reálně). Příspěvek se v této souvislosti bude věnovat i problému práva „zhroutených států“ (to je v současnosti případ Afghánistánu).

ABSTRACT

This conference is devoted to »administrative law beyond the borders«. Administrative law may cross the borders in those cases where the norm of lex fori calls for its application – that means for the application of foreign law. There are cases, where the law of an EU member state is to be applied. These cases are rather frequent and uncontroversial. However, the realities of the recent world also reveal a number of other, more complicated constellations. Law is being applied on

temporarily occupied territories (such as the case of Ukraine) or on territories that have been illegally annexed (Crimea, Western Sahara, East Jerusalem). In this respect, a question arises as to how to treat the laws of states that haven't yet been recognised by the executive (Taiwan, Palestine), or the law of separatist entities (such as the Donetsk and Lugansk People's Republics). In all these cases, a collision between legitimacy (=which law is to be applied pursuant to the rules of international public law) facticity (=which law is applied in the reality) arises. In this respect, this article will also address the issue of the law of the »failed states« (such as Afghanistan) and question its applicability.

ÚVOD

Právní nauka věnovala tradičně hodně pozornosti otázkám aplikace cizího práva (*lex loci extera*) na soukromoprávní vztahy s cizím prvkem.¹ Dovožovala přitom, že jednou ze základních metod úpravy soukromoprávních vztahů s cizím prvkem je kolizní metoda úpravy, která spočívá ve výběru aplikovatelného právního řádu pomocí kolizních norem.² Pro tento výběr je charakteristické, že při něm v zásadě nezáleží na obsahu hmotněprávních norem, kterých bude použito, a na výsledku jejich použití. Kolizní metoda úpravy zachází s tuzemským právem a s právem cizím jako s rovnými právními systémy a – v zásadě – mezi nimi nedělá rozdíly.

Cizí prvek se může vyskytovat i ve vztazích práva správního. Ovšem zatímco ve vztahu k úpravě soukromoprávních vztahů byla aplikace cizího práva na základě kolizní metody úpravy tradičně připouštěna, v relaci ke vztahům správního práva byla státy tradičně prosazována metoda aplikace vlastního práva (*lex fori*).³ Výlučná aplikace *lex fori* ve věcech správního práva byla v науce dovožována ze tří různých důvodů:

1. Za prvé bylo argumentováno konceptem suverenity státu. Jedním z klíčových projevů suverenity je, že stát upravuje vztahy veřejného práva vlastním právem. Zatímco pro úpravu právních vztahů soukromého práva státy tradičně připouštějí rovnost vlastního a cizího hmotného práva, v relaci k úpravě vztahů práva veřejného taková rovnost uznávána nebyla. Aplikace cizího práva správními orgány by podle této argumentační linie implikovala »popření« suverenity státu při rozhodování ve věcech veřejného práva. Tento směr argumentace, tedy možnost aplikace cizího práva při rozhodování správních orgánů ve věcech veřejného práva, odmítá a pléduje pro výlučnou aplikaci vnitrostátního správního práva (*lex fori*).

¹ Nauka referuje také o »prvku zahraničním«, »mezinárodním prvku«, »prvku práva cizího státu« a pod.

² Srov. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. vyd., Brno: Doplněk, 2014, s. 101-102.

³ Srov. HANDRLICA, J. *Úvod do mezinárodního práva správního*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 72-76.

2. Za druhé, nauka zdůrazňovala »specificky vnitrostátní charakter« jednotlivých národních úprav. Tato linie argumentace poukazovala na skutečnost, že mezi jednotlivými právními řády absentuje harmonizace základních institutů, což aplikaci cizího správního práva správními orgány komplikuje. I tento zastávaný směr z uvedených důvodů aplikaci cizího práva při rozhodování ve věcech veřejného práva odmítá.

3. Za třetí, zejména novější odborná literatura předkládá další argumenty proti aplikaci cizího práva ve vztazích mezi státem a jednotlivcem. Zatímco výše uvedené argumenty byly vysloveny z perspektivy státu, novější autoři argumentují zájmem na ochraně práv jednotlivce. Pravidla, která mají být vůči jednotlivci aplikována, musí být řádně publikována, musí být psaná v jazyce, kterému adresát rozumí a musí být soudně přezkoumatelná prostředky správního soudnictví. Aplikace cizího práva ve vztazích práva správního takové požadavky nespĺňuje.

I přes výše nastíněné teoretické výhrady předpisy správního práva aplikaci cizího práva v mnoha případech explicitně vyžadují. Pravidelně je takový požadavek důsledkem reciprocit v právních vztazích k jinému státu. V řadě jiných případů je tento požadavek reflexí zájmu na spravedlivém, nebo co nejeefektivnějším řešení předmětné věci. Vztahy správního práva s cizím prvkem jsou předmětem zájmu mezinárodního práva správního.⁴

Na tomto místě lze uvést několik příkladů z platné právní úpravy, kdy normy správního práva aplikaci cizího práva explicitně předpokládají:

§ 70 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. – „*Cizinec je povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit (...) e) doklad obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů jako podklad k posouzení trestní zachovalosti (§ 174) vydaný státem, jehož je cizinec státním občanem nebo v němž má trvalé bydliště, jakož i státy, v nichž cizinec v posledních 3 letech pobýval nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců, nebo čestné prohlášení v případě, že tento stát takový doklad nevydává...*“

§ 67 odst. 2 zákona č. 186/2013 Sb. – „*Doklad, který je třeba podle tohoto zákona předložit, lze nahradit odpovídajícím dokladem vydaným cizím státem, pokud tento stát požadovaný doklad nevydává.*“

§ 48 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb. – „*Uchází-li se o přijetí ke studiu v doktorském studijním programu nebo v magisterském studijním programu, který navazuje na bakalářský studijní program, uchazeč, který získal zahraniční vysokoškolské vzdělání absolvováním studia ve vysokoškolském programu na zahraniční vysoké škole, prokazuje splnění podmínky: (...) c) zahraničním dokladem o zahraničním vysokoškolském vzdělání, který byl*

⁴ Ibid, s. 17-28.

získán absolvováním studia ve vysokoškolském programu na zahraniční vysoké škole působící podle právních předpisů cizího státu.“

Ve všech výše uvedených případech norma *lex fori* požaduje, aby tuzemský správní orgán znal obsah cizího právního řádu a aplikoval jej v konkrétních případech. Co ovšem tímto »právem cizího státu« je? Nesporné jsou případy, kdy je »právem cizího státu« právo jiného členského státu Evropské unie, nebo právo jiné smluvní strany mezinárodní úmluvy, která náš stát zavazuje.

Současná realita ovšem otevírá i řadu jiných, komplikovanějších konstelací. Ty se týkají případů cizího práva, aplikovaného během okupace cizího území (případ Ukrajiny a Palestiny), stejně jako případů, kdy je cizí právo aplikováno na anektovaném území (Krym, Západní Sahara, Východní Jeruzalém, Golanské výšiny). S tím souvisí i otázka, jak nakládat s právem těch států, které nebyly exekutivou uznány (Tchaj-wan, Palestina), resp. s právem separatistických entit (případ Doněcké a Luganské lidové republiky, Severokyperské turecké republiky, Podněsterské moldavské republiky).

Na tomto místě lze uvést, že nauka mezinárodního práva soukromého věnovala výše položeným otázkám v poslední době nemálo pozornosti.⁵ Tento diskurs se odvíjí od klasické otázky, nastíněné již Wilhelmem Wenglerem⁶ v polovině minulého století: Rozhoduje při určení aplikovatelného cizího práva kritérium *legitimity* (tj. které právo by mělo být aplikováno v souladu se zásadami mezinárodního práva veřejného), nebo kritérium *fakticity* (tj. které právo je na území aplikováno reálně)?⁷ S ohledem na vztahy správního práva ale této problematice obdobná pozornost u nás zatím věnována nebyla. Konference »Správní právo bez hranic«, kterou košická Katedra ústavního a správního práva uspořádala ve dnech 19.-20. října 2023 v rámci řešení svého grantového projektu,

⁵ Srov. BASEDOW, J. *The Law of Open Societies: Private Ordering and Public Regulation in the Conflict of Laws*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015, s. 565-566 a BASEDOW, J. Non-recognised states in private international law. In: *Yearbook of Private International Law*, roč. 20, 2018-2019, s. 1-14. Srov. také MIKŠA, K. Consequences of Non-recognition of States in Private International Law. In: *Osteuropa Recht*, roč. 62, 2016, č. 2, s. 150-160.

⁶ Wilhelm Wengler (1907-1995) byl německým právníkem. Za vlády nacismu byl považován za »ideologicky nespolehlivého«, což mu bránilo v akademické kariéře. Habilitoval se v r. 1948 a v r. 1949 byl jmenován řádným profesorem pro mezinárodní a zahraniční právo, srovnávací právo a obecná právní učení. Jako řádný profesor působil na Svobodné univerzitě v tehdejší Západní Berlíně až do svého emeritování v r. 1975. Byl jedním z posledních německých profesorů, kteří získali oprávnění k výuce současně v oborech mezinárodního práva veřejného a mezinárodního práva soukromého.

⁷ Srov. WENGLER, W. Fragen der Faktizität und Legitimität bei der Anwendung fremden Rechts. In *Festschrift Hans Lewald bei Vollendung d. 40. Amtsjahres als Ordentl. Prof. im Oktober 1953*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1953, s. 615-635.

je proto ideální příležitostí výše nastíněné problémy diskutovat a tematizovat i v naší právní nauce. Tento článek se bude věnovat primárně případům přímé aplikace cizího práva správními orgány. Jeho závěry lze ovšem v zásadě přenést i do vztahu k aplikaci cizího práva nepřímé.⁸

1 EXPOZICE PROBLÉMU

Nauka mezinárodního práva soukromého dovozuje, že předpokladem pro to, aby bylo cizí právo v soukromoprávních vztazích aplikováno, je toliko to, aby se jednalo o právo, které je reálně uplatňované vůči obyvatelstvu na určitém vymezeném území.⁹ Jak aplikační praxe, tak i nauka mezinárodního práva soukromého plédují pro přístup, preferující *facticitu* před *legimitou*. To znamená, že není podstatné to, které právo by mělo být na určitém území aplikováno v souladu s mezinárodním právem veřejným. Co rozhoduje je, který právní řád je aplikován *fakticky*. Vyloučena je toliko aplikace právních předpisů zaniklých států, u kterých nebyla nástupnickými státy garantována jejich kontinuita.

V tomto kontextu je v soukromoprávních vztazích s cizím prvkem připouštěna jak aplikace práva těch států, které exekutiva neuznává, tak i aplikace práva samozvaných entit. V soudní praxi byla proto připuštěna aplikace práva neuznaného Tchaj-wanu.¹⁰ Ve vztahu ke skutečnostem, které nastaly na území anektovaného Krymu, byl vysloven názor ve prospěch aplikace práva, které je na tomto území fakticky aplikováno (tj. práva ruského).¹¹ Někteří autoři se v této souvislosti vyslovili i ve prospěch aplikace práva Doněcké a Luhanské lidové republiky v soukromoprávních vztazích, ve kterých figuruje cizí prvek s vazbou na území, kontrolované uvedenými separatistickými entitami.¹²

⁸ Tj. v případech uznávání cizích správních aktů. K tomu srov. HANDRLICA, J. Anexe cizího území, vojenská okupace a separatistické entity v mezinárodním právu správním. In: *Právník*, roč. 162, 2023, č. 11, s. 993-1006.

⁹ Srov. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. vyd., Brno: Doplněk, 2014, s. 131-132 (»Musí jít o právo platné na určitém území, i kdyby nebylo všemi ostatními státy, např. ani Českou republikou uznáváno za stát, popřípadě by s ním Česká republika neměla diplomatické, ani konzulární styky. Rozhodující je, že toto právo je v daném území jako právo všeobecně uznáváno a aplikováno a jeho dodržování je v případě porušení mocenskými orgány vynucováno.«)

¹⁰ Srov. GRUENBAUM, D. From Statehood to Effectiveness: The Law of Unrecognised States in Private International Law. In: *Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, roč. 86, 2022, č. 3, s. 586-587.

¹¹ Srov. MAURITZ, F. Zuordnung okkupierter oder annerkrierter Gebiete im Internationalen Privatrecht. In: *Bucerius Law Journal*, roč. 5, 2018, č. 12, s. 41-42.

¹² Srov. STAKHYRA, H. Applicability of Private Law of De-Facto Regimes. *Osteuropa Recht*, roč. 65, 2019, č. 2, s. 207-222 a MARTSENKO, N. Peculiarities of Recognition of Judgments

Mezi vztahy *práva soukromého* a *práva správního* je v tomto ohledu klíčový rozdíl.¹³ Skutečností je, že v obou typech vztahů může cizí prvek figurovat. Ve vztazích soukromého práva byla aplikace cizího soukromého práva tradičně připouštěna z toho důvodu, že různé režimy soukromého práva byly považovány za vzájemně *rovné*. Ve vztazích správního práva se při aplikaci cizího práva klade otázka, jestli lze aplikovat cizí právo, jež vzniklo a je realizováno za situace, která je v rozporu s mezinárodním právem veřejným. Jedná se tedy o právo, jehož původce exekutiva státu v mezinárodních vztazích neuznává. Lze takové právo aplikovat ve věcech veřejného práva, aniž by takovou aplikací byla indikována legitimizace jeho původce?

Na následujících řádcích budou demonstrovány praktické příklady takových situací s ohledem na realitu dnešního světa:

1.1 Okupace cizího území

Právo může být na určitém území aplikováno nejenom legitimním státem, ale i v případech vojenské okupace. Příkladem může být okupace východních regionů Ukrajiny ze strany Ruské federace, která trvala od začátku agrese v únoru 2022 až do okamžiku anexe těchto území Ruskou federací v září 2022. Vojenská okupace je naukou tradičně považována za dočasný fenomén. Ovšem s tím, že v odborném diskursu nověji vykrytalizoval i termín dlouhodobé okupace. Tímto termínem je v současnosti klasifikována izraelská okupace Západního břehu Jordánu.

V případech vojenské okupace cizího území vykonává okupant nad určitým územím správu a aplikuje na něm určitý normativní systém. Pravidla mezinárodního práva veřejného vyžadují v těchto případech aplikaci právního systému okupovaného státu.¹⁴ Realita je ovšem mnohem komplikovanější a v případě ruské okupace čtyř ukrajinských regionů v období od února do září 2022 docházelo ze strany okupačních orgánů také k aplikaci ruského práva. Tím je

and other Acts Issued by Unrecognized Authorities – The Example of the Autonomous Republic of Crimea, and Luhansk and Donetsk Oblasts. *Osteuropa Recht*, roč. 66, 2019, č. 3, s. 207-222.

¹³ Srov. HATZIMIHAIL, N. Private International Law Matters Involving Non-Recognized States. In: TRUNK, A. (ed) *Legal Position of Non-Recognized States in the Post-Soviet Space under International Trade Law, Private International Law and International Civil Procedure*, Vienna: Springer International, 2023, s. 191. Srov. také WENANDER, H. Recognition of Foreign Administrative Decisions, Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights. In: *Heidelberg Journal of International Law*, roč. 71, 2011, s. 778.

¹⁴ Srov. IV. úmluva II. Haagské mírové konference, čl. 43 („vzhledem k tomu, že legitimní pravomoc fakticky přešla do rukou okupanta, tento učiní veškerá opatření, která jsou v jeho moci, aby byl dle možností sjednán a zajištěn veřejný pořádek a bezpečnost, a to za respektování, ledaže nelze jinak, platných zákonů země“).

současně demonstrována kolize mezi *legitimitou* a *fakticitou*. Zatímco v souladu s legitimním uspořádáním by byla aplikace práva Ukrajiny, fakticky bylo na určité situace aplikováno právo Ruské federace.

1.2 Anexe cizího území

Anexe představuje použití síly proti územní celistvosti, a/nebo proti politické nezávislosti jiného státu a je mezinárodním právem zakázána.¹⁵ Anexe cizího území je pravidelně výsledkem válečného konfliktu a vojenské okupace předmětného území (srov. výše). Následkem anexe je začlenění anektovaného území do administrativní struktury anektujícího státu. Anektující stát uplatňuje na anektovaném území vlastní právo (veřejné i soukromé) a vykonává na něm vlastní správu.

Vedle aktuálních případů anexe Autonomní republiky Krym a města Sevastopol v březnu 2014 a čtyř ukrajinských regionů Ruskou federací v září 2022 lze přitom uvést i jiné případy anexí v současném světě. Zřejmě nejznámějšími jsou jednostranná anexe Východního Jeruzaléma a Golanských výšin Státem Izrael a případ anexe Západní Sahary Marockým královstvím. V obou případech vykonávají anektující státy nad předmětným územím správu a aplikují tam své vlastní právo.¹⁶

Ve všech nastíněných případech existuje kolize mezi právem, které by mělo být na předmětném území aplikováno a právem, které je aplikováno fakticky.

1.3 Neuznané státy

Právní úprava v oblasti pobytu cizinců referuje o »státu, jehož je cizinec státním občanem nebo v němž má trvalé bydliště«, resp. o »státech, v nichž cizinec v posledních 3 letech pobýval nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců«.¹⁷ Současně správnímu orgánu ukládá, aby zkoumal, zda tento stát vydává, nebo nevydává doklad o trestní záchovalosti.¹⁸ Nesporné budou situace, kdy se bude jednat o státy, které jsou součástí mezinárodního společenství států.

Komplikovanější budou případy, kdy bude cizinec státním občanem entity, jakou je Tchaj-wan, resp. pokud bude na tchajwanském území pobývat. Tato entita není většinou evropských států v mezinárodních vztazích uznávána. Se stejným problémem se mohou setkat exekutivy těch států, které neuznávají Kosovo jako

¹⁵ Srov. Charta Organizace spojených národů, čl. 2 odst. 4.

¹⁶ Na tomto místě lze zmínit také případ anexe teritoria mezi vymezenými hranicemi norského antarktického území a jižním pólém, provedený Norským královstvím v r. 2015.

¹⁷ Srov. § 70 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.

¹⁸ Ibid.

suverénní stát. To je v Evropě v současnosti případ Španělska, ale také Slovenské republiky.

1.4 Separatistické entity

Paralelně s případy anexí a okupací cizích území existuje v širším geografickém prostoru Evropy řada separatistických entit. Ty jsou v odborné literatuře označovány také jako *kvazi-státy*, nebo *de facto státy*.¹⁹ Tři z těchto entit existovaly na východě Ukrajiny. Zatímco existence separatistické Republiky Krym byla zcela efemerní, Doněcká a Luhanská lidová republika existovaly od svého jednostranného vyhlášení v r. 2014 až do anexe Ruskou federací v r. 2022. Republika Arcach (dříve Náhornokarabašská republika) existovala na Kavkazu od jednostranného vyhlášení své nezávislosti v r. 1991 až do svého zániku v r. 2023.²⁰ Podněsterská moldavská republika, Severokyperská turecká republika, Republika Abcházie a Jižní Osetie existují i v současnosti. Uznání výše uvedených režimů ze strany mezinárodního společenství států absentuje. Současné tyto režimy *de facto* ovládají určité vymezené území, vytvářejí své vlastní právo a aplikují jej vůči obyvatelstvu.

Skutečností ovšem je, že se jedná pravidelně o právní systémy, které jsou silně závislé na právních rádech těch států, vůči kterým existují v pozici »klientského státu« (tj. na právním řádu ruském v případě Podněsterské moldavské republiky, Republiky Abcházie a Jižní Osetie, resp. na právním řádu arménském v případě Republiky Arcach).²¹ Zatímco dle zásad mezinárodního práva veřejného by mělo být na předmětných územích aplikováno právo legitimní exekutivy (moldavské, kyperské, gruzínské atd.), fakticky je aplikován a vynucován právní řád samozvaných entit.

1.5 Soukromé státy (mikronárody)

Zatímco separatistické entity fakticky ovládají určité území a vynucují vlastní právo vůči tam usdlému obyvatelstvu, soukromé státy (mikronárody) většinou žádné kompaktní obyvatelstvo nemají. Příkladem může být *Svobodná republika Liberland*, vyhlášená v dubnu 2015 na ploše sedmi kilometrů čtverečních

¹⁹ Srov. RIEGL, M. Terminologie kvazistátů. In: *Acta Politologica*, roč. 2, 2010, č. 1, s. 59-60.

²⁰ V návaznosti na vojenskou operaci Ázerbadžánu na území Arcachu podepsal prezident této separatistické entity dekret, kterým budou k 1. lednu 2024 rozpuštěny všechny arcašské úřady a instituce a separatistická Republika Arcach zanikne.

²¹ Srov. TOLSTYKH, V., GRIGORYAN, M., KOVALENKO, T. Legal systems of the post-Soviet non-recognised states: Structural problems. In: *Russian Law Journal*, roč. VII, 2019, č. 2, s. 84-85

neobydleného sporného území mezi Chorvatskem a Srbskem, nedaleko hranic s Maďarskem.

V Evropě existuje i řada jiných soukromých států. Například *Knížectví Seborga*, dovozuje svou legitimitu z (dubiózního) tvrzení, že jeho nezávislost byla garantována Vídeňským kongresem v r. 1815. I soukromé státy (mikronárody) vytvářejí své vlastní právní normy, co se navenek projevuje vydáváním vlastních cestovních pasů, osvědčení o nabytí „občanství“ apod.²² Nelze ovšem mluvit ani o existenci svěbytných právních systémů, ani o jejich vymáhání vůči kompaktnímu obyvatelstvu.

2 NÁSTIN ŘEŠENÍ

Právní úprava v oblasti pobytu cizinců stanovuje, že cizinec musí k žádosti o povolení trvalého pobytu doložit doklad, obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů jako podklad k posouzení trestní zachovalosti.²³ V této souvislosti právní úprava požaduje, aby cizinec předložil takový doklad, vydaný:

1. státem, jehož je státním občanem nebo v němž má trvalé bydliště,
2. státy, v nichž cizinec v posledních 3 letech pobýval nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců,
3. současně platí, že pokud některý z uvedených států podle svého vlastního práva takový doklad nevydává, může jej cizinec nahradit svým čestným prohlášením.

Právní úprava explicitně neodpovídá na otázku, jak postupovat v případě, že cizinec pobýval na území, které je buď okupováno cizí mocí, nebo bylo anektováno jiným státem. Má se v těchto případech postupovat dle toho, které právo má být na předmětném území aplikováno v souladu s mezinárodním právem veřejným, nebo podle práva, které je na území aplikováno fakticky?

Položená otázka má přitom v podmínkách střední Evropy vysokou míru relevance. Nemusí se jednat jenom o pobyty na ukrajinských územích, které byly okupovány a následně anektovány. Nastíněná otázka může být položena i ve vztahu k území pod kontrolou separatistických entit, jakými jsou Severokyperská turecká republika, Abcházie, nebo Jižní Osetie. Může se ovšem také jednat o pobyt cizince na území pásma Gazy, které je v současnosti pod kontrolou militantního hnutí Hamás.

²² Srov. SERZHANOVA, V. Concept and status of fictional states. In: *Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia*, roč. 17, 2014, s. 82-87.

²³ § 70 odst. 2 a § 174 zákona č. 326/1999 Sb.

Absence výslovné odpovědi v psaném právu je důvodem, proč hledat odpověď nejenom v právní nauce, ale také ve správní praxi.

2.1 Normativní přístup

Primární odpovědi, kterou právní nauka nabízí, je tzv. normativní přístup.²⁴ Ten preferuje *legimititu* práva před *fakticitou*. Za stavu, kdy exekutiva považuje okupaci a následnou anexi ukrajinských území za *protiprávní*, nemůže při aplikaci norem správního práva aplikovat právo okupanta, resp. anektující mocí. Tato linie argumentace má v evropské nauce relativně dlouhou tradici.²⁵

Pobýval-li tedy cizinec v minulosti na území, které bylo buď okupováno, nebo anektováno Ruskou federací, bude se při aplikaci výše uvedené právní úpravy aplikovat právo legitimního suveréna nad předmětným územím, tj. právo ukrajinské. Podle ukrajinského práva má tedy příslušný správní orgán posoudit, jestli cizinec může, nebo nemůže předložit požadovaný doklad. Skutečnost, že na předmětném území bylo během jeho pobytu aplikováno právo Ruské federace (*fakticitu*) není pro vztahy mezi naším státem a cizincem relevantní.

Nastíněný argumentační směr lze podepřít nejenom právní naukou, ale také správní praxí. Metodický dokument „Státy vydávající doklad o bezúhonnosti obdobný výpisu z Rejstříku trestů České republiky“ v části, věnované Ukrajině výslovně uvádí, že »občané Ukrajiny, kteří nadále bydlí na Krymu, mohou požádat o doklad o bezúhonnosti kterékoli oddělení (Správu) informačně-analytického zabezpečení Správy Ministerstva vnitra Ukrajiny v jiných městech a oblastech Ukrajiny mimo území Krymu.«

Obdobné závěry lze vyslovit i ve vztahu k případům, kdy by cizinec pobýval na území pod kontrolou separatistických entit. I v těchto případech je třeba primárně aplikovat právo státu, který představuje *legitimní* moc nad předmětným územím (v případě Severokyperské turecké republiky tedy právo kyperské, v případě Abcházie právo gruzínské atd.).

Na tomto místě lze uvést, že nastíněný přístup je garancí toho, že rozhodování exekutivy ve věcech správního práva bude souladné s pozicí této exekutivy v mezinárodních vztazích. Preferování legitimacy před *fakticitou* ovšem může vést k tomu, že výše požadovaný doklad nebude plně naplňovat svůj účel, protože legitimní exekutiva není vždy schopna posoudit činnost jednotlivce na území mimo svoji kontrolu.

²⁴ Srov. GRUENBAUM, D. *From Statehood to Effectiveness*, s. 586.

²⁵ Srov. NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht. Vierter Teil. Allgemeiner Teil*. Zürich: Verlag J. Schweitzer, 1936, s. 325-326.

2.2 Správní praxe

V některých případech je výše nastíněný normativní přístup zmírněn správní praxí. Metodický dokument „Státy vydávající doklad o bezúhonnosti obdobný výpisu z Rejstříku trestů České republiky“, který slouží jako pomůcka při aplikaci § 70 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., obsahuje přehled několika desítek cizích států, včetně jejich právních úprav ohledně vydávání požadovaných dokladů. Ačkoliv Tchaj-wan není suverénním státem, který by Česká republika prostředky mezinárodního práva veřejného uznávala, na seznamu figuruje s tím, že je zde nastíněn právní režim vydávání tchajwanských dokladů o bezúhonnosti.²⁶

Nastíněný dokument může sloužit jako demonstrace skutečnosti, že i ve správní praxi tuzemských správních orgánů existuje tendence aplikovat právo entity, kterou jinak exekutiva státu v mezinárodních vztazích neuznává. Zda se ovšem jedná o odklon od *legitimity* směrem k *fakticitě* je spíše sporné. Naopak, racionálnější by bylo argumentovat tím, že aplikace tchajwanského práva není důsledkem takového příklonu, ale spíše důsledkem politického rozhodnutí exekutivy přiznat uvedené entitě speciální status.

V aktuálním odborném diskursu v oblasti mezinárodního práva soukromého byl přednedávnem vysloven²⁷ právní názor, že aplikace tchajwanského práva zakládá precedens, na jehož základě je možné ve vztazích soukromého práva s cizím prvkem připustit i aplikaci práva entit, jakými byly Doněcká a Luhanská lidová republika. Obdobný závěr by ovšem ve vztazích práva správního bylo možné učinit jenom těžko.

V mezinárodním právu soukromém byla tato argumentace založena na dlouhodobě traktovaném konceptu rovnosti různých režimů soukromého práva s tím, že nežádoucí důsledky aplikace cizího práva lze korigovat výhradou veřejného pořádku. Argument ve prospěch aplikace práva separatistických entit je založen na skutečnosti, že v teorii mezinárodního práva soukromého došlo

²⁶ Na tomto místě lze uvést, že citovaný metodický dokument referuje i o případech, kdy cizinec pobýval na území Západního břehu Jordánu, nebo v pásmu Gaza. V těchto případech se beztrestnost cizince prokazuje dokladem, vydaném palestinským Ministerstvem vnitra v Ramalláhu a to prostřednictvím pobočky ministerstva v místě bydliště cizince. Lze přitom připomenout, že Česká republika Palestinu jako nezávislý stát v současnosti neuznává.

²⁷ Srov. STAKHYRA, H. Applicability of Private Law of De-Facto Regimes, s. 207-222 a ZAREBA, S. Documents issued by non-recognised entities - The Approach of the Polish Courts: Comment on the Judgment of the Supreme Court of 25 June 2020. In: *Polish Yearbook of International Law*. 2020, Vol. XL, s. 301 (autor zde kritizuje nesystematickou soudní praxi polských soudů a klade otázku, proč je připuštěna aplikace práva Tchaj-wanu a ne práva Severokyperské turecké republiky).

k emancipaci právních vztahů, upravených tímto odvětvím práva, od vztahů, upravených mezinárodním právem veřejným.²⁸

Ve správním právu o takové emancipaci mluvit nelze. Skutečnost, že české správní orgány aplikují dle výše uvedené metodiky tchajwanské právo, není důsledkem emancipace vztahů správního práva od pozice exekutivy na poli mezinárodních vztahů. Naopak, tato skutečnost demonstruje, že tyto vztahy jsou vzájemně úzce propojeny, protože preference Tchaj-wanu v oblasti mezinárodních vztahů se odráží i v administrativní praxi.

2.3 Humanitární rezervace

Na tomto místě lze uvést, že ani nejrigidnější zastánci normativního přístupu netvrdili, že by ve výjimečných případech nebylo možné aplikovat i právo neuznaných entit. Již v klasické právní nauce byla tato možnost ve zcela výjimečných případech předpokládána²⁹ a tento závěr našel následně oporu v právním názoru Mezinárodního soudního dvora, vysloveném ve věci protiprávní okupace území Namibie ze strany Jihoafrické republiky.³⁰

Mezinárodní soudní dvůr v uvedené věci striktně rozlišil mezi důsledky neuznání okupace pro exekutivu okupujícího státu na straně jedné a pro obyvatelstvo okupovaného území na straně druhé.³¹ Dle Mezinárodního soudního dvora nemohou obyvatelé okupovaného území nést negativní konsekvence mezinárodního odsouzení okupace. Neuznání okupace území Namibie proto nemůže mít za následek, že členské státy Organizace spojených národů budou a priori odmítat uznání aktů, vydaných okupační správou (tzv. *humanitární rezervace*).³² To se týká zejména těch aktů, pomocí kterých dochází k realizaci základních osobnostních práv jednotlivců.³³

Od výše uvedených postulátů se odvíjí také argumentace ve prospěch uplatňování humanitární rezervace ve vztazích správního práva. Na tomto místě lze uvést, že ani koncept humanitární rezervace ve své podstatě nepředstavuje příklon k *fakticitě* při aplikaci cizího práva. Naopak, přístup, založený na *legitimitě*, je

²⁸ Srov. GRUENBAUM, D. From Statehood to Effectiveness, s. 586.

²⁹ Srov. WENGLER, W. Fragen der Faktizität und Legitimität bei der Anwendung fremden Rechts, s. 615.

³⁰ International Court of Justice, International Court of Justice (ICJ), Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports 1971, pp. 16-66.

³¹ Ibid, bod 125.

³² Ibid.

³³ Ibid, *in fine*.

prostřednictvím konceptu humanitární rezervace dále petrifikován tím, že tato rezervace je koncipována jako výjimka z obecného pravidla.³⁴ Skutečností ovšem je, že humanitární rezervace ad hoc vede k tomu, že fakticky uplatňovanému právu je dána přednost před právem, které by uplatňováno být mělo.

Koncept humanitární rezervace vychází z přesvědčení, že jednotlivci nemůže být k tíži, že určité stadium svého života prožil na území pod kontrolou režimu, který není mezinárodním společenstvím státu uznáván. Ačkoliv se stala humanitární rezervace v některých případech součástí psaného práva,³⁵ je nutné jí chápat spíše jako interpretační pomůcku při výkladu existujících právních předpisů.

Na tomto místě lze uvést demonstrativní příklad: Naše právní úprava vysokého školství stanovuje, že uchazeč o přijetí do magisterského studia prokazuje nabytí bakalářského vzdělání v cizině »zahraničním dokladem o zahraničním vysokoškolském vzdělání, který byl získán absolvováním studia ve vysokoškolském programu na zahraniční vysoké škole *působící podle právních předpisů cizího státu*«³⁶ (kurzívou zvýraznil autor).

Cizinec může takové vzdělání získat na instituci, která působí na území separatistických entit.³⁷ Nejedná se přitom o vysokou školu, působící podle právních předpisů státu, který je legitimním suverénem nad předmětným územím. Rigidní aplikace normativního přístupu při interpretaci výše uvedeného ustanovení by měla za následek, že zahraniční vysokoškolské vzdělání by nemělo být v tuzemsku uznáno. Takový postup by ovšem byl vůči cizinci zjevně drakonický, protože by z něj učinil fakticky rukojmího mezinárodně-politické konstelace, za kterou nenese žádnou vinu.

Současně platí, že humanitární rezervace má být aplikována výlučně za účelem realizace práv jednotlivce. Její aplikace nemá za cíl legitimizovat cizí nelegitimní režim. Pokud by tedy tuzemský orgán aplikoval výše uvedený § 48 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb. tím způsobem, že by za „právní předpisy cizího státu“ považoval předpisy neuznané entity, neměla by taková interpretace za následek legitimizaci této entity ze strany naší exekutivy.

Na tomto místě lze vyslovit názor, že o aplikaci humanitární rezervace nelze uvažovat ve vztahu k právu, které vytvářejí soukromé státy (mikronárody). Zatímco separatistické entity reálně ovládají obyvatelstvo na určitém území, soukromé státy takovou moc nad obyvatelstvem nevykonávají. Klíčový rozdíl zde spočívá v následujícím: Zatímco obyvatelstvo na území pod kontrolou separatistických

³⁴ Srov. Rozhodnutí č. 2022/2512, čl. 2.

³⁵ Ibid.

³⁶ § 48 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb.

³⁷ Např. Státní univerzita Tarase Ševčenko v Tiraspolu, působící na území pod kontrolou separatistické Podněsterské moldavské republiky.

entit v zásadě nemá jinou možnost než se podřídít jejich právu, jednotlivci hlásící se k soukromým státům (mikronárodům) toto činí zcela dobrovolně. Tito jednotlivci jsou pravidelně příslušníky mezinárodně uznaného státu a mohou podle jeho práva realizovat své potřeby. Koncept humanitární rezervace je tedy může chránit jenom stěží.

3 EXKURS: ZHROUCENÉ STÁTY

Ve všech výše uvedených případech byly koncepty *legitimity* a *fakticity* demonstrovány na příkladech, kdy stát ztratil kontrolu nad částí svého území, a na tomto území bylo aplikováno právo odlišné od práva legitimního suveréna. To je v současnosti případ Ukrajiny, ale také Gruzie a Moldavska. Skutečností je, že tento fenomén není výlučně symptomem post-sovětského geografického prostoru. Kontrolu nad svým územím nemůže proti své vůli dlouhodobě vykonávat ani Kypr, který je součástí Evropské unie. Separatistická Severokyperská turecká republika na části jeho státního území vydává vlastní předpisy a vynucuje je nad obyvatelstvem tam usedlým.³⁸

Zatímco ve všech výše uvedených případech si stát udržel kontrolu alespoň nad částí svého území, existují i případy tzv. *zhroucených států*.³⁹ Takové státy již ztratily kontrolu buď nad značnou částí svého území, nebo tuto kontrolu ztratily nad územím úplně. Příkladem zkrouceného státu par excellence je v současnosti Islámská republika Afghánistán. Zatímco ji všechny evropské státy v mezinárodních vztazích uznávají jako legitimního držitele moci nad afghánským územím, její exekutiva již žádnou moc fakticky nad tímto územím nevykonává a ani vykonávat nemůže.

Území Afghánistánu je totiž již zcela ovládáno *Islámským emirátem Afghánistán*. Tato entita přitom území nejenom ovládá, ale také vytváří vlastní právní normy, které (často brutálním způsobem) vynucuje. V aktuálním ročníku *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law* je v pravidelné rubrice o právních aktualitách z různých zemí Blízkého Východu věnována Afghánistánu nemalá pozornost. Je zde konstatováno, že od získání moci nad celým afghánským územím v srpnu 2021 podnikla exekutiva Islámského emirátu rozsáhlé změny jak v obsahu, tak i ve fungování právního řádu. Tyto změny se týkají zejména správy justice, lidských práv, rodinného práva, civilního a obchodního práva a také práva trestního. Právní

³⁸ Srov. TURHAN, T. The Turkish Cypriot Legal System from a Historical Perspective. In: *Ankara Bar Review*, roč. 3, 2010, č. 1, s. 93-100.

³⁹ Srov. RIEGL, M. Terminologie kvazistátů, s. 60-61.

system země zůstává i přes tyto změny (nebo možná kvůli nim) »chaotický, roztržštěný a nepřehledný.«⁴⁰

Ve vztahu k situaci v Afghánistánu se také nabízí otázka, zda má tuzemský správní orgán dát při aplikaci právní normy přednost *legitimitě*, nebo *fakticitě*. Již výše uvedený Metodický dokument „Státy vydávající doklad o bezúhonnosti obdobný výpisu z Rejstříku trestů České republiky“ uvádí ve vztahu k Afghánistánu, že cizinec prokazuje za účelem získání trvalého pobytu na našem území trestní zachoalost dokladem, vydaným buď Zastupitelským úřadem Afghánistánu v Praze, nebo zastupitelskými úřady Afghánistánu v Pákistánu.⁴¹ S ohledem na skutečnost, že poslední aktualizace tohoto dokumentu byla provedena v r. 2019, nerefektuje tento metodický dokument ovládnutí afghánského území *Islámským emirátem Afghánistán*. Zatímco Zastupitelský úřad Afghánistánu v Praze zachovává loajalitu legitimní (nyní exilové) vládě, zastupitelské úřady v Islámábádu a Pěšavaru již byly obsazeny úředníky, loajálními novému režimu.

Otázkou je, jakým způsobem bude vůči případným žadatelům o pobyt na našem území postupováno. Normativní přístup by svědčil aplikaci práva legitimního státu, který ovšem již nad územím nevykonává žádnou moc a není tedy ani schopen věrohodně potvrdit trestní zachoalost cizince. Za této situace by bylo možné interpretovat dikci tuzemské právní úpravy »*stát takový doklad nevydává...*«⁴² tím způsobem, že tato podmínka je v dané situaci splněna a chybějící doklad je pak možné nahradit čestným prohlášením cizince. Naopak, zájem na tom, aby na území pobývali výlučně cizinci trestně zachovalí, by spíše svědčil příklonu k faktickému přístupu.

ZÁVĚR

Aplikace cizího práva (*lex loci extera*) per se implikuje pnutí mezi *legitimitou* a *fakticitou*. Toto pnutí plyne ze skutečnosti, že ne všechny mocenské konstelace jsou v souladu s pravidly mezinárodního práva veřejného. V oblasti mezinárodního práva soukromého došlo k emancipaci soudního rozhodování od politické pozice státu v mezinárodních vztazích. To znamená, že ve vztazích soukromého práva s cizím prvkem existuje tendence aplikovat i právo takových entit, které nejsou státem uznávány jako legitimní v mezinárodním styku.

Předpokladem pro aplikaci takového práva je toliko skutečnost, že se jedná o právo reálně (fakticky) vynuocované na určitém území. Také normy správního práva

⁴⁰ Srov. RAHIMI, H. Afghanistan. In: *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law*, roč. 22, 2023, č. 1, s. 127.

⁴¹ Zastupitelský úřad Afghánistánu v Islámábádu a Generální konzulát v Pěšavaru.

⁴² § 70 odst. 2 *in fine* zákona č. 326/1999 Sb.

obsahují požadavek, aby bylo v některých případech aplikováno cizí právo. Oddělit pozici státu v mezinárodních vztazích a pozici státu ve vztazích správního práva je zde komplikovanější. V obecné rovině lze konstatovat, že ve vztazích správního práva s cizím prvkem je preferována aplikace práva *legitimní*, nikoliv *faktické* moci. Skutečností ovšem je, že rigidní aplikace nastíněného závěru by mohla vést k mnoha nespravedlnostem v konkrétních případech. Korektivem je aplikace humanitární rezervace, která by ve výjimečných případech mohla vést i k aplikaci práva *fakticky* (nikoliv *legitimně*) vynucovaného na určitém území.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY:

1. BASEDOW, J. *The Law of Open Societies: Private Ordering and Public Regulation in the Conflict of Laws*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.
2. BASEDOW, J. Non-recognised states in private international law. In: *Yearbook of Private International Law*, roč. 20, 2018-2019, s. 1-14.
3. GRUENBAUM, D. From Statehood to Effectiveness: The Law of Unrecognised States in Private International Law. In: *Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, roč. 86, 2022, č. 3, s. 577-616.
4. HANDRLICA, J. *Úvod do mezinárodního práva správního*. Praha: C. H. Beck, 2022.
5. HANDRLICA, J. Anexe cizího území, vojenská okupace a separatistické entity v mezinárodním právu správním. In: *Právník*, roč. 162, 2023, č. 11, s. 993-1006.
6. HATZIMIHAİL, N. Private International Law Matters Involving Non-Recognized States. In: TRUNK, A. (ed) *Legal Position of Non-Recognized States in the Post-Soviet Space under International Trade Law, Private International Law and International Civil Procedure*, Vienna: Springer International, 2023, s. 180-191.
7. KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. vyd., Brno: Doplněk, 2014.
8. MARTSENKO, N. Peculiarities of Recognition of Judgments and other Acts Issued by Unrecognized Authorities – The Example of the Autonomous Republic of Crimea, and Luhansk and Donetsk Oblasts. *Osteuropa Recht*, roč. 66, 2019, č. 3, s. 207-222.
9. Metodický dokument „Státy vydávající doklad o bezúhonnosti obdobný výpisu z Rejstříku trestů České republiky“ (verze aktuální k 25. 6. 2019), dostupný na: https://www.praha.eu/public/f7/75/1/3141720_1092705_posuzovani_spolehlivosti_cizinci_2019.pdf.
10. MIKŠA, K. Consequences of Non-recognition of States in Private International Law. In: *Osteuropa Recht*, roč. 62, 2016, č. 2, s. 150-160.

11. MAURITZ, P. Zuordnung okkupierter oder anerkannter Gebiete im IPR und IZVR. In: *Bucerius Law Journal*, roč. 5, 2018, č. 12, s. 41-42.
12. NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht. Vierter Teil. Allgemeiner Teil*. Zürich: Verlag J. Schweitzer, 1936.
13. RAHIMI, H. Afghanistan. In: *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law*, roč. 22, 2023, č. 1, s. 127-138.
14. RIEGL, M. Terminologie kvazistátů. In: *Acta Politologica*, roč. 2, 2010, č. 1, s. 57-71.
15. SERZHANOVA, V. Concept and status of fictional states. In: *Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia*, roč. 17, 2014, s. 82-87.
16. STAKHYRA, H. Applicability of Private Law of De-Facto Regimes. *Osteuropa Recht*, roč. 65, 2019, č. 2, s. 207-222.
17. TOLSTYKH, V., GRIGORYAN, M., KOVALENKO, T. Legal systems of the post-Soviet non-recognised states: Structural problems. In: *Russian Law Journal*, roč. VII, 2019, č. 2, s. 81-100.
18. TURHAN, T. The Turkish Cypriot Legal System from a Historical Perspective. In: *Ankara Bar Review*, roč. 3, 2010, č. 1, s. 93-100.
19. WENANDER, H. Recognition of Foreign Administrative Decisions, Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights. In: *Heidelberg Journal of International Law*, roč. 71, 2011, s. 756-785.
20. WENGLER, W. Fragen der Faktizität und Legitimität bei der Anwendung fremden Rechts. In *Festschrift Hans Lewald bei Vollendung d. 40. Amtsjahres als Ordentl. Prof. im Oktober 1953*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1953, s. 615-635.
21. ZAREBA, S. Documents issued by non-recognised entities - The Approach of the Polish Courts: Comment on the Judgment of the Supreme Court of 25 June 2020. In: *Polish Yearbook of International Law*. 2020, Vol. XL, s. 297-308.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc.

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Katedra správného práva a správní vědy

Nám. Curieových 7, 116 40 Praha 1

Česká republika

e-mail: jakub.handrlica@prf.cuni.cz

VŠEOBECNÉ ZÁSADY (A PRAVIDLÁ) EÚ A SPRÁVNE KONANIE ČLENSKÝCH ŠTÁTOV

GENERAL EU PRINCIPLES (AND RULES) AND THE MEMBER STATES' ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Adrián Fábíán

Faculty of Law, University of Pécs

ABSTRAKT

Právo Európskej únie sa neustále rozširuje, zasahuje do vnútroštátneho práva členského štátu a v špecifických oblastiach v podstate „prepisuje“ a vytláča predchádzajúce vnútroštátne ustanovenia. Dôvodom tohto procesu je zabezpečenie zákonných podmienok implementácie spoločných európskych cieľov. Dnes možno vyvodit' aj záver, že rozširovanie práva EÚ pokračovalo aj za hranice jednotlivých odvetví práva. Kým predtým sa správne právo považovalo za vnútroštátnu oblasť jurisdikcie, kde právo EÚ nemohlo zohrávať významnejšiu úlohu, dnes ovplyvňuje vnútroštátne správne právo vo viacerých aspektoch. Jeden z týchto aspektov je spojený s administratívnym procesom, kde by správna definícia mohla byť „europeizácia“ (?)

ABSTRACT

European Union law continuously expands, intrudes on the member state's national law, and in specific fields, basically "overwrites" and ousts the preceding national provisions. The reason for this process is to ensure the legal conditions of the implementation of common European goals. Today, the conclusion can be drawn also that the expansion of EU law has continued beyond the boundaries of individual branches of law. While previously administrative law was viewed as a national area of jurisdiction, where EU law could not take a more significant role, today, EU law affects national administrative law in several aspects. One of these aspects is linked to the administrative procedure, where the proper definition could be "Europeanization" (?)

INTRODUCTION

While in earlier periods, the formulation of member state administration, particularly the definition of relating positive law, was generally viewed as a competence of the member state legislator, today, this view must be revised. It is perfectly obvious that EU law "invades" any branch of law if it is required to reach the goals of the Union.

From the point of application of the law, this means that additional obligation devolves on public authorities, that is, to be familiar with the related EU law and apply it likewise the Hungarian law, without considering the fact that it is not derived from a Hungarian legislative authority.¹

"The EU has several procedural rules: there is a kind of procedural codification methodology behind the elaboration of these procedural rules. Due to the specificities of the different sectors, there is still a need for sectoral administrative procedures. However, the rules for these procedures shall not go below the generally defined minimum standards and shall not impose unnecessary procedural burdens."²

Rules and principles of EU administrative law are the product of the incremental introduction of legislation in specific policy areas, some of which may have had an experimental design. EU administrative law is thus characterized by significant fragmentation into sector-specific and issue-specific rules and procedures with highly complex, overlapping rules and principles; at the same time, there are also gaps in regulation.³

1 ON THE GENERAL PRINCIPLES

It is well known that in case of a conflict between EU law and the national administrative (procedural) law, the priority of EU law predominates. To reinforce this statement, I cite the so-called Alcan case.⁴

The facts of this case were the following: as a result of the increase in electricity prices, a German company (the Alcan) intended to close one of its aluminium smelt works. The director of the company had already given the employees notices when the government of Rheinland-Pfalz Land offered the company 8 million marks if it withdrew its decision and kept its workers.

¹ KILÉNYI, G (ed): A közigazgatási eljárás törvényi kommentárja. Budapest: KJK, 2005, p. 36.

² BOROS, A.: The current situation of the regulation of EU administrative procedural law in the light of the European Parliament resolutions. In: Pro Publico Bono, 2017, Special edition 3, p. 5.

³ HOFMANN, H.: ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. p. 3. <http://hdl.handle.net/10993/19862>

⁴ Land Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland GmbH (Case 24/95)

The Commission of the European Union had received the news from the media and sent a notice to the German (federal) Minister of Economy. In this letter, the attention of the minister was directed to the fact that the anticipated subsidy offered by the federal ministry is qualified as an illicit state subsidy according to the EU law, and for this reason, it violates the Treaty of Rome. Although the letter was forwarded to the federal government, the subsidy was paid to Alcan.

Thereupon, the Commission considered the payment illegal and ordered the company to pay the money back to the Rheinland-Plalz Land. Neither Germany nor the company requested the annulment of the decision.

At the same time, neither Germany nor the involved Land discharged their obligation. None of them claimed the repayment of the amount; thus the Commission initiated a court action for violating the EC Treaty. The infringement was established by the Court of Justice.

The competent German authority adopted an administrative decision on refunding the subsidy only after the Court's establishment. (For the record, four years had passed since the Commission had established the procedure on infringement of public rights.)

The Alcan, however, was unwilling to refund the received subsidy, and to support its "resistance", it cited two reasons in its request for legal remedy:

- the company acquired its rights in good faith (one of the important principles of the German administrative procedure law is to defend well-meant acquired rights) and
- all deadlines established in the German administrative procedure law concerning the reclaiming had already expired.

The involved German court requested a preliminary decision from the Court of Justice of the European Communities (CJEU). CJEU decided that the subsidy had to be refunded, basically without taking the related national legal provisions into consideration. Based on this case, the following conclusion can be drawn: the primacy of EU law is explicit in the administrative procedure as well.⁵

The EU does not have explicit jurisdiction concerning the regulation of administrative procedures between member states, but despite this, the EU law penetrates the national administrative law by settling particular fields. However, generally, the EU does not regulate which authority should implement the given EU law according to which rules. (The paper will deal with this issue below.)

On the other hand, according to the principle of implied powers, the acts of EU law can include any regulations that are necessary to fulfil the goals included in the

⁵ See KÖKÉNYESI, J. (ed): *Közgazgatási eljárások*. Budapest: ÖTM, 2005. p. 3.

Treaty of Rome. One can use this interpretation even if such competence of the EU legislative authorities cannot be directly understood/interpreted from the Treaty.

There are several examples in several fields for the EU law to gain ground against the member state administrative law and administrative procedure law. In fact, these are the fields in the administrative procedure where the primacy of EU law predominates:

- an EU regulation in the given case that concerns a certain administrative action (for example, customs procedure),
- issuing directives that concern the administrative procedure.

Finally, applying the national law in an EU-conform way, that is, in accordance with the aims of the EU, is a requirement. This is the principle of *effet utile*.⁶

The reasons for EU law penetrating the administrative procedure to such an extent also must be clarified. The most basic reason for this ground-gaining is that the acts of EU law should be implemented by the national administrative authorities in the same way as they have to implement the legal norms issued by the national legislative authorities.

That is because the legal acts of the EU are implemented by the member state's administrative authorities and organizations (indirect implementation) and not by EU authorities and organizations (direct implementation). In the case of indirect implementation, the member state's administrative authorities and organizations proceed based on the legal acts of the EU (for example, misappropriate EU funds have to be refunded based on an EU regulation). During this implementation, EU law must be applied, which is mainly substantive law by nature, but rarely, it can be adjective law as well.

In the case of direct implementation, EU authorities and organizations must apply EU law exclusively. EU law does not include too many operative rules; rather, the principles of the CJEU are taken into consideration when implementing legal acts. This is because the CJEU has drawn up several prevailing procedural principles because of having studied the member states' codices of administrative procedures, which have to be applied by EU authorities and organizations. On this level, one can find examples of the member state laws influencing the legal principles of the EU and the applications of EU law.

EU law – as I have already mentioned – refrains from regulating the administrative procedure in a general, codex-like way: this is left to the member states. This main rule is based on a principle which is called the “procedural autonomy of the member states”.

⁶ See FASTENRATH, U. - MÜLLER-GERBES, M.: *Europarecht Grundlagen und Schwerpunkte*. Baden-Baden: NOMOS, 2000. pp. 180-181.

This principle means that national administrative authorities must implement the EU law based on national law, in so far as EU law provides otherwise. Therefore, for example, the Hungarian authority is going to adopt a decision according to the Hungarian procedural law even if the subject of the case is related to the implementation of an EU law.

Still, the EU has certain expectations in case of such legal implementation. National procedural law, its application, and interpretation must comply with the requirements necessary to effectively implement EU law.⁷

Basically, there are two such requirements which must be complied with when indirectly implementing EU law:

1. prohibition of discrimination,
2. principle of efficiency.

Based on this, national administrative procedure law can only be applied while implementing EU legal acts when

- it does not discriminate or violate the rights of other EU citizens
- and it does not prevent the efficient implementation of EU law.

These requirements first occurred in the “Milchkontor” case⁸. In this case, the proceeding German administrative court asked the CJEU for a pre-decision on several questions related to previous cases. The questions concerned the transfer of EU funds and the refunding of misappropriated EU funds.

In the “Ölmühle” case, the CJEU recalled the “Milchkontor” case and highlighted "if domestic law requires the various interests in question, namely, on the one hand, the public interest in the revocation of an unlawful administrative measure and, on the other, the protection of the legitimate expectation of the person to whom it is addressed, to be weighed against one another before the measure is revoked, the interests of the Community must be taken fully into account."⁹

According to the literature and practice of the law, the principle of efficient implementation means that the national procedural law cannot prevent the implementation of EU law or cannot encumber it disproportionately.

Another requirement joins the above mentioned, that is, any tools can be used by national authorities to implement the aims of the EU norms successfully. The so-called “Table wine” case is a clear example of this requirement.¹⁰.

⁷ KOPP, F. - RAMSAUER, U.: *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. München: C.H. Beck, 2003. p. 25.

⁸ *Deutsche Milchkontor GmbH and others v Bundesrepublik Deutschland (C-205/82-215/82)*

⁹ *Oelmühle Hamburg AG, Jb. Schmidt Söhne GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (C-298/96) paragraph 24.*

¹⁰ *Commission v Bundesrepublik Deutschland (C-217/88)*

The brief facts of the case are the following: During the 1984/85 economic year, the European Commission defined in its decision the amount of table wine that the winemakers had to distil.

The competent German authorities issued about 600 administrative decisions, but they did not order the immediate implementation of these decisions (that is, the immediate distillation of “table wine”). About 500 decisions were appealed by the farmers. The appeals had delaying force on the implementation of the decisions, and during the period of the appeal, the winemakers sold the greatest portion of the wine in the market.

The Commission interpreted the procedure of the German authorities as a violation of the EC Treaty and turned to the CJEU. The CJEU declared the violation of the Treaty on the plea that the member states cannot refer to their own legal system or other internal circumstances in case of default on obligations. So, Germany pleaded in vain that ordering immediate implementation was not necessary according to German law.

2 ADDITIONAL LEGAL PRINCIPLES ELABORATED BY THE CJEU

Besides the above-mentioned requirements, the administrative procedural law of a member state, the authorities’ application of law as well as the interpretation of the law have to comply with the additional legal principles elaborated by CJEU. These are the following:

1. principle of lawfulness
2. principle of proportionality (intervention must be proportionate with the aim to be fulfilled)
3. principle of subsidiarity
4. principle of impartiality
5. requirement of comprehensive and careful clarification of facts
6. cooperation between authorities and the involved individuals
7. right of representation and access to information
8. right to a hearing
9. right to inspection of files
10. principle of reasons for acts
11. data protection
12. protection of acquired and practised bona fide rights.¹¹

¹¹ See EU Administrative Law – the Acquis pp. 7-11.

<https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL->

These guarantees cannot be disregarded by the proceeding authority while implementing an EU law, even when the related national law does not recognize these principles.¹²

The legislation of administrative procedure – as I have already mentioned – not only has to be based on but must be applied and interpreted according to these principles. Application and interpretation mean if national procedural law assigns law of equity, discretionary powers, or decision rights to the authority concerning an EU-related case, then, within these possibilities, only those decisions can be made that are in accordance with the aims of EU law. Due to these conditions, the implementation of Union law by the member state’s authority can even break the legal force of an administrative act.¹³

In another case, the CJEU proclaimed that “Member States cannot be denied the possibility of pursuing objectives such as environmental protection, town and country planning, and consumer protection through the introduction of rules which are easily managed and supervised by the competent authorities.”

In the same case, the CJEU dealt with the so-called negative silence: “the negative silence system, provided for in the context of a retail licensing procedure the objectives of which are environmental protection, town, and country planning, and consumer protection and the role of which is to ensure legal certainty in the event that the authority responsible for ruling on that application does not take an express decision within the period allowed, by providing that that failure to act constitutes an implied decision rejecting the application, thus enabling the party which made that application to apply to the courts, is a system which the competent authorities can easily manage and supervise.”¹⁴

Following the examination of the related EU judicial procedure, it can be stated that not only the administrative authorities have to take EU specifications into consideration when implementing EU law, but also those courts, or administrative courts, which proceed in administrative cases as the authority of judicial remedy.

There are such decisions of the CJEU, which explicitly set requirements concerning the judicial body. The most important related requirements are the following:

JURI_NT(2010)432745_EN.pdf; BALÁZS I.: Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog. Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése. Wolters Kluwer Hungary: Budapest, 2020. pp. 79-80.

¹² THIENEL, R.: *Verwaltungsverfahrenrecht*. Vienna: Verlag Österreich, 2002. p. 65.

¹³ HENGTSCHLÄGER, J.: *Verwaltungsverfahrenrecht*. Vienna: WUV, 2004. p. 346.

¹⁴ *Commission v Spain (C-400/08)*.

1. The proceeding court can only suspend the implementation of an EU law-based decision if there is a well-grounded suspicion concerning the validity of the underlying EU norm.

2. The proceeding court applies a temporary measure when judging an underlying EU decision if

- a.) there is a well-grounded suspicion concerning the validity of the underlying EU norm,
- b.) the court intends to turn to or has already turned to the European Court of Justice concerning the validity,
- c.) irreparable damage would occur without enacting a measure and
- d.) the applicant's interests are more powerful than the interest of applying EU law.

3. When the applicant sues a member state at the member state's court based on a directive, the given member state cannot refer to the expiration of the deadlines of the procedures until the EU directive is entirely transposed into national law.¹⁵

To be precise, it is worth mentioning that the listed principles and the practice of the CJEU must be taken into consideration only if the given legal EU specification does not contain any concrete procedural rule concerning the given question.

3 ON THE GENERAL RULES FOR ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

There are academic debates¹⁶, but we can follow a transition ("motion", "erosion"¹⁷) from the (administrative) "procedural autonomy"¹⁸ of the Member

¹⁵ See *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v Hauptzollamt Itzehoe* (C-143/88); *Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn* (C-92/89); *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft GmbH and others v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* (C-465/93); *Fantask A/S and others v Industriministeriet* (C-188/95)

¹⁶ JASKOWSKI, M.: *Decisions and Administrative Acts according to the Renewal Model Rules on the EU Administrative Procedure and Proposal for Regulation for an Open, Efficient and Independent EU Administration*. In: *Polish Review of International and European Law*, 2016, 2, p. 100.

¹⁷ See BAGHRIZABEFI, D.: *The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion*. In: *Journal for International and European Law, Economics and Market Integrations*, 2016, 1, pp. 13-30.

¹⁸ *Origin of procedural autonomy*: "According to the general principles on which the institutional system of the Community is based and which govern the relations between the Community and the Member States, it is for the Member States, by virtue of Article 5 of the Treaty, to ensure that Community regulations, particularly those concerning the common agricultural policy, are implemented within their territory. In so far as Community law, including its general principles,

states to the “Europeanisation” of administrative procedural rules. The reason for this phenomenon is the same, which was the reason for some European countries (inter alia Austria, Germany) to issue codes on general administrative procedural rules: many different procedures with various procedural legal norms.

On the other hand, the Europeanization of administrative law has more areas than the administrative procedure, but today the EU does not have “significant influence” on organizational, personnel, etc. administrative law of the Member States.¹⁹ Some “influence” could be pointed out: for example, the so-called Integrity Authority in Hungary was established on the Commission’s “recommendation” in 2022.

Union law contains procedural rules in acts regulating a certain area of administrative law, for example, concerning the marketing of a given category of products, provision of services subject to control, competition law, or victim’s protection.²⁰ From this aspect, the existence of the “procedural autonomy” of the Member State is also questionable since the European procedural rules mean strict controls for the national authorities by the implementation, and the authorities may not avoid the European legal boundaries of the “*acquis communautaire*”.²¹ In any case, the “procedural autonomy” is mostly only virtual: the primacy of EU law over national law is a generally applicable principle.²²

As part of the substantive law cooperation, the various industries have developed their procedural guarantees, which have been adopted by both EU bodies and Member State administrative bodies applying EU law²³, but a general, single

does not include common rules to this effect, the national authorities, when implementing Community regulations, act in accordance with the procedural and substantive rules of their own national law; however, as the Court stated in its judgment of 6 June 1972 in Case 94/71 (Schlüter & Maack v Hauptzollamt Hamburg-Jonas [1972] ECR 307), this rule must be reconciled with the need to apply Community law uniformly so as to avoid unequal treatment of producers and traders.” *Deutsche Milchkontor GmbH and others v Bundesrepublik Deutschland (C-205/82-215/82)* paragraph 17.

¹⁹ GERENCSÉR, B.: Principles for the Europeanization of Public Administration. In: *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 2023, 1, p. 77.

²⁰ WILBRANDT-GOTOWICZ, M.: Europeanisation of Administrative Proceedings Law - Opportunities and Risks. In: *Białostockie Studia Prawnicze*, 2018, 2, p. 29.

²¹ SCHROEDER, W.: Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung: Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfahrensautonomie? In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2004, 1, pp. 23-24.

²² ORTLEP, R. - VERHOEVEN, M.: The principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy. *NALL*, 2012, p. 11. <https://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2012/06/NALL-D-12-00003.pdf>

²³ GERENCSÉR, B.: Principles for the Europeanisation of Public Administration: In Search of the European Procedural Administrative Principles. p. 78.

administrative procedural normative system for the implementation of the EU law is still missing.²⁴

In any case, one general rule could be taken into consideration in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and this is the (fundamental) right to good administration:

"1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions, bodies, offices and agencies of the Union.

2. This right includes:

- (a) the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken;
- (b) the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy;
- (c) the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

3. Every person has the right to have the Union make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States.

4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language."

The principles listed in the Charter are binding for the Member States' authorities – albeit only when they are implementing Union law.²⁵

"The Europeanisation of administrative proceedings law may also contribute, in European terms, to the strengthening of the standards of protection of individual rights in contacts with national and EU administration authorities, as well as to the implementation of the right to good administration."²⁶

On the other hand, for a couple of years, "the Europeanisation of administrative law has once again been at the top of the political agenda", mainly by the activity of the European Parliament.²⁷

²⁴ BOROS, A.: *Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok*. Budapest: Pázmány Press, 2015. p. 31.

²⁵ See Charter of Fundamental Rights of the European Union Article 51.

²⁶ WILBRANDT-GOTOWICZ, M.: p. 31.

²⁷ VAN DEN BRINK, J.: Matthias Ruffert (ed.), *the Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, European Administrative Law Series (11). In: *Review of European Administrative Law*, 2017, 1, p. 155.

"In the resolution of 15 January 2013 on a Law of Administrative Procedure of the European Union, the European Parliament requested the Commission to submit a proposal for a regulation on the European Law of Administrative Procedure. The third Recommendation lays down general principles which should govern the administration and which should be codified in the regulation: the principle of lawfulness, the principle of non-discrimination and equal treatment, the principle of proportionality, the principle of impartiality, the principle of consistency and legitimate expectations, the principle of respect for privacy, the principle of fairness, the principle of transparency, the principle of efficiency and service."²⁸

CONCLUSION

Previously, the European Union emphasized expectations with the Member State's public administration, which expectations were characterized mostly by decisions, standards, principles, and "values" and sometimes fragmented in legal norms.²⁹ Europeanization means that usually, special or general EU legal norms contain the frameworks for national administrative authorities.

The links between EU law and the member state's administrative procedural law are not related to the problems of competency sharing³⁰ between the member states, but they are related to the practice of competencies created by Union law.

During the practice of these competencies, which are based on EU law, the administrative authority of the member state can find itself in a situation where it must ignore the applicable national law and it must proceed primarily according to Community law and practice.

"The obligation not to apply any conflicting provision of national law is incumbent not only on the national courts but also on all administrative bodies, including decentralized authorities. Moreover, provisions of national law which conflict with such a provision of Community law may be legislative or administrative, the latter category comprising not only general abstract rules but also specific individual administrative decisions."³¹

The authority must proceed in a way that its primary aim is not to focus on national common interest and legitimacy but to implement European Union goals whether formulated as a general rule or specifically in a given EU act.

²⁸ BALOGH-BÉKESI, N. – POLLÁK, K.: General principles of administrative procedure in the European Union. In: *Pro Publico Bono*, 2017, Special edition 3, p. 23.

²⁹ TORMA A.: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Miskolc: Virtuóz, 2001. pp. 144-145.

³⁰ More ILBANEZ, G.: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása, A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Budapest: Osiris, 2000. p. 50.

³¹ *Erich Ciola v Land Vorarlberg (C-224/97)*.

BIBLIOGRAPHY

1. BAGHRIZABEFI, D.: The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion. In: *Journal for International and European Law, Economics and Market Integrations*, 2016, 1, pp. 13-30.
2. BALÁZS I.: *Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog. Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése.* Wolters Kluwer Hungary: Budapest, 2020.
3. BALOGH-BÉKESI, N. – POLLÁK, K.: General principles of administrative procedure in the European Union. In: *Pro Publico Bono*, 2017, Special edition 3, pp. 18-39.
4. BOROS, A.: *Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok.* Budapest: Pázmány Press, 2015.
5. BOROS, A.: The current situation of the regulation of EU administrative procedural law in the light of the European Parliament resolutions. In: *Pro Publico Bono*, 2017, Special edition 3, pp. 4–17.
6. FASTENRATH, U. - MÜLLER-GERBES, M.: *Europarecht Grundlagen und Schwerpunkte.* Baden-Baden: NOMOS, 2000.
7. GERENCSÉR, B.: Principles for the Europeanisation of Public Administration: In Search of the European Procedural Administrative Principles. In: *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 2023, 1, pp. 73-90.
8. HENGTSCHLÄGER, J.: *Verwaltungsverfahrenrecht.* Vienna: WUV, 2004.
9. HOFMANN, H.: *reNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure.* <http://hdl.handle.net/10993/19862>
10. ILBANEZ, G.: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása, A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe.* Budapest: Osiris, 2000.
11. JASKOWSKI, M.: Decisions and Administrative Acts according to the Renewal Model Rules on the EU Administrative Procedure and Proposal for Regulation for an Open, Efficient and Independent EU Administration. In: *Polish Review of International and European Law*, 2016, 2, pp. 99-122.
12. KILÉNYI, G (ed): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest: KJK, 2005.
13. KOPP, F. - RAMSAUER, U.: *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar.* München: C.H. Beck, 2003.
14. KÖKÉNYESI, J. (ed): *Közigazgatási eljárások.* Budapest: ÖTM, 2005.
15. ORTLEP, R. - VERHOEVEN, M.: The principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy. *NALL*, 2012. <https://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2012/06/NALL-D-12-00003.pdf>

16. SCHROEDER, W.: Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung: Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfahrensautonomie? In: Archiv des öffentlichen Rechts, 2004, 1, pp. 3-38.
17. THIENEL, R.: *Verwaltungsverfahrenrecht*. Vienna: Verlag Österreich, 2002.
18. TORMA A.: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Miskolc: Virtuóz, 2001.
19. VAN DEN BRINK, J.: Matthias Ruffert (ed.), *the Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, European Administrative Law Series (11). In: *Review of European Administrative Law*, 2017, 1, p. 155-160.
20. WILBRANDT-GOTOWICZ, M.: *Europeanisation of Administrative Proceedings Law - Opportunities and Risks*. In: *Bialstockie Studia Prawnicze*, 2018, 2, pp. 25-38.

AUTHOR'S CONTACT DETAILS

Prof. Dr. Adrián, Fábíán

Faculty of Law, University of Pécs

H-7627 Pécs 48-as place 1.

Tel.: +36 72 501 500

e-mail: fabian.adrian@ajk.pte.hu

PRÁVOMOC STAVOVSKÉJ ORGANIZÁCIE, SLOBODA USADIŤ SA A SLOBODA POSKYTOVAŤ SLUŽBY NA VNÚTORNOM TRHU¹

COMPETENCY OF PROFESSIONAL ORGANIZATION, RIGHT TO ESTABLISHMENT AND FREEDOM TO PROVIDE SERVICES IN THE INTERNAL MARKET

Soňa Košičiarová

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Referát analyzuje povinnosti stavovských organizácií, ktoré ako subjekty verejnej správy plnia v oblasti správy regulovaných povolání. V rámci výkonu úloh verejnej moci sú povinné rešpektovať slobody zaručené primárnym právom Európskej únie – Zmluvou o fungovaní Európskej únie aj Charty základných práv Európskej únie. Autorka sa v tejto súvislosti venuje výkladu čl. 51 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

ABSTRACT

The paper analyzes the obligations of professional organizations, which as subjects of public administration fulfill powers in the area of regulated professions. Within the framework of the performance of their tasks as public authorities, they are obliged to respect the freedoms guaranteed by the primary law of the European Union - the Treaty on the Functioning of the European Union and the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In this context, the author deals with the interpretation of Art. 51 of the Treaty.

¹ Tento referát vznikol ako výstup projektu VEGA 1/0089/21 “Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy”.

ÚVOD

Do skupiny subjektov záujmovej samosprávy sa *de lege lata* okrem profesijných organizácií, samosprávnych stavovských inštitúcií a samosprávnych inštitúcií zaraďujú *stavovské organizácie* (komory).

Zákony, ktorými boli zriadené im zverujú plnenie úloh vo veciach výkonu *správy regulovaných povolanií*². Toto majú tieto právnické osoby spoločné. Dôvod, pre ktorý zákony medzi nimi rozlišujú je ten, že kým stavovské organizácie vykonávajú správu regulovaných povolanií, ktoré sú slobodnými povolaniami, úlohy ostatných subjektov sa týkajú správy iných regulovaných povolanií než sú slobodné povolania.

So správou regulovaných povolanií sa spája právny režim, ktorý je výsledkom harmonizácie vnútroštátnych predpisov členských štátov v záujme presadzovania práva štátnych príslušníkov členských štátov na výkon povolania (či už ako samostatne zárobkovovo činných osôb alebo ako zamestnancov) v inom členskom štáte než je štát, v ktorom príslušná osoba získala odbornú kvalifikáciu.

Samosprávne stavovské organizácie (komory) ako subjekty verejnej (nie štátnej) správy sú povinné rešpektovať právo Európskej únie, ktoré podporuje vnútorný trh.

Výkon práce, podnikateľskej činnosti a poskytovanie služieb, ktoré prekračuje hranice členských štátov únieové právo podporuje a zaručuje im ochranu. Slovenská republika a jej orgány (vrátane stavovských organizácií) z týchto dôvodov:

- musia sa zdržať konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s cieľom únieového práva – vytvoriť priestor bez vnútorných hraníc, v ktorom je zabezpečený pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu v súlade s ustanoveniami primárneho práva,

- musia plniť úlohy v rámci administratívnej spolupráce spôsobom a v rozsahu vyplývajúcim z ustanovení platných právnych aktov sekundárneho práva.

Áké povinnosti vyplývajú stavovským organizáciám vo veciach výkonu správy regulovaných povolanií z únieového práva a z vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa transponovali požiadavky smerníc za účelom podpory slobôd občanov Európskej únie zaručených *Zmluvou o fungovaní Európskej únie* (ďalej len ako “ZFEÚ”) a *Chartou základných práv Európskej únie*³? Čo musia rešpektovať pri interpretácii a aplikácii právnej regulácie týkajúcej sa slobodnej voľby povolania a slobody podnikania?

² Inštitút regulovaného povolania je inštitútom únieového práva. Regulované povolanie je odborná činnosť alebo skupina odborných činností podľa čl. 3 ods. 1 písm. a) *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií*.

³ Podľa čl. 15 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie “každý občan Únie si môže slobodne hľadať zamestnanie, pracovať, usadiť sa a poskytovať služby v ktoromkoľvek členskom štáte”.

1 OCHRANA SLOBODY USADIŤ SA A SLOBODY POSKYTOVAŤ SLUŽBY V ZFEÚ

Samostatne zárobkovo činné osoby a odborníci či právnické osoby v zmysle čl. 54 ZFEÚ, ktoré legálne vykonávajú činnosť v jednom členskom štáte, môžu vykonávať hospodársku činnosť trvalo a nepretržite v inom členskom štáte (sloboda usadiť sa podľa čl. 49 ZFEÚ) alebo dočasne ponúkať a poskytovať svoje služby v iných členských štátoch, zatiaľ čo zotrávajú v krajine svojho pôvodu (sloboda poskytovať služby podľa čl. 56 ZFEÚ).

Súčasťou *slobody usadiť sa* je právo začať a vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť a právo založiť a riadiť podnik na vykonávanie trvalej činnosti stálej a nepretržitej povahy za rovnakých podmienok, ako stanovuje právo členského štátu, v ktorom dochádza k usadeniu sa, pre vlastných občanov. *Sloboda poskytovať služby* sa týka služieb, ktoré sa bežne poskytujú za odmenu, ak ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb. Poskytovateľ služieb môže dočasne vykonávať činnosť v členskom štáte, v ktorom sa služba poskytuje, za rovnakých podmienok, aké tento členský štát ukladá vlastným občanom.⁴

Sloboda usadiť sa (čl. 49 ZFEÚ) sa vzťahuje na *samostatne zárobkové činnosti*. Sloboda poskytovania služieb (čl. 56 ZFEÚ) sa vzťahuje na *činnosti priemyselnej, obchodnej a remeselnej povahy* ako aj činnosti v oblasti *slobodných povolanií* (čl. 57). Nie je pritom vylúčené, aby slobodné povolanie bolo podľa vnútroštátneho práva samostatnou zárobkovou činnosťou.

Rozdiel medzi týmito slobodami spočíva v tom, že sloboda usadiť sa predstavuje vyšší stupeň integrácie v hostiteľskom štáte.⁵ Realizácia oboch slobôd sa preto premieta do *odlišných právnych režimov*, ktoré sú výsledkom transpozície do vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov a *vzájomne sa vylučujú*.⁶

⁴ Podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-55/94 **Reinhard Gebhard a Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano** z 30. novembra 1995: "4. Možnosť príslušníka členského štátu vykonať svoje právo usadiť sa a podmienky výkonu tohto práva treba posudzovať podľa činností, ktoré zamýšľa vykonávať na území prijímajúceho členského štátu. 5. Ak prístup k špecifickej činnosti nie je podriadený žiadnym podmienkam prijímajúceho štátu, štátny príslušník iného členského štátu je oprávnený usadiť sa na území prijímajúceho štátu a vykonávať tam túto činnosť. Naopak, ak je prístup k špecifickej činnosti alebo výkon tejto činnosti podriadený v prijímajúcom členskom štáte takýmto podmienkam, štátny príslušník iného členského štátu zamýšľajúci vykonávať túto činnosť ich musí splniť."

⁵ Svobodová, M. in TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol.: Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 233.

⁶ Podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-55/94 **Reinhard Gebhard a Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano** z 30. novembra 1995: "Na príslušníka členského štátu, ktorý trvale a nepretržite vykonáva svoju profesijnú činnosť v inom členskom štáte, kde zo

Keďže realizácia slobôd zaručených primárnym právom sa viaže na právne postavenie *štátnych príslušníkov členských štátov*, je tým priamo z textu ZFEÚ vylúčená diskriminácia občanov Európskej únie na základe *štátnej príslušnosti (priama diskriminácia)*. Podľa súdnej judikatúry je však vylúčená aj ich *nepriama diskriminácia*, t. j. diskriminácia na inom základe než štátnej príslušnosti. Diskriminácia poskytovateľa služieb nemusí spočívať len v zákaze jeho pôsobenia⁷ (vrátane lokálneho). Sú možné aj iné spôsoby znevýhodnenia – napr. prísnejší postih⁸. Také vnútroštátne opatrenia sú podľa judikatúry Súdneho dvora spôsobilé brániť výkonu slobôd zaručených ZFEÚ či už úplným obmedzením (vylúčením) prístupu osôb na trh v inom členskom štáte alebo tým, že robia tento výkon menej atraktívnym.

Režimu právnej ochrany slobody usadiť sa nepodliehajú podľa čl. 51 ZFEÚ tie *činnosti, ktoré v tomto štáte súvisia, hoci len príležitostne, s výkonom štátnej moci*.

Také činnosti *nepatria do pôsobnosti práva Európskej únie a nevzťahuje sa na ne zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti* podľa čl. 49 ZFEÚ. V týchto prípadoch môže členský štát vyhradiť výkon činnosti *len svojím občanom* bez toho, aby išlo o porušenie slobody usadiť sa (podobnú výnimku upravuje čl. 45 ods. 4 ZFEÚ vo vzťahu k zamestnávaniu v štátnej službe alebo verejnej službe).

Posúdenie toho, či členský štát správne aplikoval čl. 51 ZFEÚ sa odvíja od výkladu inštitútu “výkon štátnej moci”. Problematické pritom nie je rozpoznanie jej výkonu, pokiaľ ju uskutočňuje štátny orgán. Potreba výkladu čl. 51 ZFEÚ sa vynára v situácii, keď štát umožňuje zveriť výkon štátnej moci súkromným právnickým a fyzickým osobám alebo umožňuje, aby súkromné osoby vo verejnom záujme poskytovali verejné služby (či už ako podnikatelia alebo ako zamestnanci). Ak sa táto činnosť týka *úloh verejnej správy*, v prvom prípade ide o výkon tzv. vrchnostenskej verejnej správy. V druhom prípade o výkon tzv. nevvrchnostenskej verejnej správy.⁹ Oba pojmy sú pojmami teórie správneho práva.

svojho miesta podnikania poskytuje služby aj príslušníkom tohto štátu, sa vzťahujú ustanovenia kapitoly o práve usadiť sa a nie kapitoly o službách.”

⁷ Podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-154/89 **Komisija Európskych spoločenstiev proti Francúzskej republike** z 26. februára 1991 “poskytovaním služieb turistickými sprievodcami cestujúcimi so skupinou turistov z iného členského štátu, ak tieto služby spočívajú v sprevádzaní takýchto turistov na miestach v určitých departementoch a obciach iných ako múzeá alebo historické pamiatky, ktoré možno navštíviť len s špecializovaným odborným sprievodcom s licenciou, si Francúzska republika nespĺnila povinnosti podľa čl. 59 Zmluvy o EHS”.

⁸ Pozri rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-482/18 **Google Ireland Limited proti Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vámigazgatósága** z 3. marca 2020.

⁹ KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 67.

Nevrchnostenská verejná správa je činnosť, pri ktorej otázka využitia verejnomocenského donútenia je právne bezvýznamná.¹⁰

Všetky veci, ktoré Súdny dvor v tejto súvislosti rozhodoval, boli spojené s prípadmi, keď členský štát vylúčil prístup občanov Európskej únie k výkonu činnosti, o ktorej sa domnieval, že je spätá s výkonom štátnej moci. Predmetom súdneho výkladu bolo zodpovedanie otázky, či konkrétny druh činnosti má takúto právnu povahu. Súdny dvor si pri rozhodovaní pomáhal konkrétnymi kritériami, pričom jeho postoj v týchto veciach bol vo všeobecnosti veľmi reštriktívny. Možno to ospravedlniť tým, že sama ZFEÚ je liberalizujúca – presadzuje záujem na budovaní vnútorného trhu, v ktorom slobody ňou zaručené sa uplatňujú v čo najširšom rozsahu.

V rozsudku vo veci 2/74 **Jean Reyners proti Belgickému kráľovstvu** z 21. júna 1974 sa Súdny dvor vyjadril k právnej povahe výkonu povolania *advokáta*. Predmetné slobodné povolanie nepovažoval za výkon verejnej moci súkromnou osobou v mene štátu.¹¹

Rozsudok Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-42/92 **Adrianus Thijssen proti Controledienst voor de verzekeringen** z 13. júla 1993 sa týkal prejudiciálnej otázky, ktorej predmetom bolo zistiť, či činnosti, ktoré vykonáva *poverený komisár*

¹⁰ GAJDOŠOVÁ, M. – KOŠIČAROVÁ, S.: Záujmová samospráva. Praha: Leges, 2023, s. 18.

¹¹ Jean Reyners, holandský občan, požiadal o prijatie do belgickej advokátskej komory, ale jeho žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že nemá belgickú štátnu príslušnosť. Tvrdil, že sa tým porušili ustanovenia zmluvy o voľnom pohybe služieb (v súčasnosti čl. 56 ZFEÚ). Belgická Conseil d'Etat sa v konaní o predbežnej otázke spýtala Európskeho súdneho dvora, či je právnická profesia advokáta úplne vyňatá z výnimky podľa čl. 51 ZFEÚ, keďže časť podnikania sa týkala výkonu verejnej moci. Luxemburská vláda tvrdila, že celá profesia by mala byť vyňatá, keďže je „organicky spojená“ s verejnou správou vo veciach spravodlivosti. Generálny advokát Mayras vyjadril názor, že „úradná moc“ je „moc požívať výsady mimo všeobecného práva, výsady úradnej moci a donucovacie právomoci voči občanom“. Podľa čl. 55 ZFEÚ len tie činnosti, ktoré sú, aj keď len príležitostne, spojené s výkonom verejnej moci a ktoré zahŕňajú vykonávanie výsad verejnej moci mimo všeobecného práva, môžu byť vylúčené zo slobody usadiť sa; skutočnosť, že takéto činnosti možno vykonávať v rámci povolania, akým je profesia advokáta, nemôže vylúčiť toto povolanie z rozsahu pôsobnosti čl. 52, aspoň pokiaľ sú oddeliteľné od jeho bežnej praxe. Súdny dvor rozhodol nasledovne: “Výnimka zo slobody usadiť sa ustanovená v článku 55 ods. 1 Zmluvy EHS sa musí obmedziť na tie činnosti uvedené v článku 52, ktoré samy osebe priamo a osobitne súvisia s výkonom štátnej moci; takto nemožno kvalifikovať v rámci slobodného povolania, akým je povolanie advokáta, činnosti, ako sú právne poradenstvo a právna pomoc alebo zastupovanie a obhajoba účastníkov konania pred súdmi, aj keď je vykonávanie týchto činností advokátom ustanovené zákonom ako povinnosť alebo je mu zákonom výlučne vyhradené.”

v poisťovníctve podľa belgického zákona z roku 1975, zahŕňajú priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci.¹²

V rozsudku Súdneho dvora (piata komora) vo veci C-114/97 **Komisia Európskych spoločenstiev proti Španielskému kráľovstvu** z 29. októbra 1998, ktorý sa týkal právnej povahy činnosti *súkromných bezpečnostných agentúr* sa objavuje, podľa nášho názoru, veľmi podstatné kritérium pre posudzovanie toho, či činnosť, ktorá je podnikaním “zahŕňa priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci”. Komisia argumentovala, že “ochrana majetku a súkromných osôb spĺňa výlučne súkromnú potrebu, súkromné bezpečnostné firmy a ich zamestnanci nie sú priamo a konkrétne zapojení do výkonu verejnej moci”. Navyše zdôraznila, že z platnej španielskej právnej úpravy vyplýva, že bezpečnostné firmy a zamestnanci sú zapojení do *činností verejnej bezpečnosti* len doplnkovým a podriadeným spôsobom. Súdny dvor prihliadol na skutočnosť, že “činnosťou bezpečnostných agentúr a bezpečnostných pracovníkov je vykonávanie úloh dohľadu a ochrany *na základe vzťahov súkromného práva*. “Výkon tejto činnosti neznamená, že bezpečnostné podniky a pracovníci bezpečnostnej služby majú donucovacie právomoci. Samotné príspevanie k udržaniu verejnej bezpečnosti, na ktoré môže byť vyzvaný každý jednotlivец, nepredstavuje výkon verejnej moci. Z toho vyplýva, že súkromné bezpečnostné agentúry a zamestnanci súkromnej bezpečnostnej služby nie sú priamo a špecificky zapojení do výkonu verejnej moci”.

Súdny dvor neprijal ani argumentáciu členských štátov, že *notári* vykonávajú verejnú moc.

Spomedzi série rozsudkov vydaných na základe žalôb Komisie (pre nezlučiteľnosť podmienky štátnej príslušnosti požadovanej právnu úpravou členského štátu), keď sa členské štáty obhajovali tvrdením, že činnosť notára je z

¹² Pán Thijssen namietal na vnútroštátnom súde nezákonnosť zamietnutia jeho žiadosti z dôvodu, že nemal belgickú štátnu príslušnosť, čo bola hmotnoprávna podmienka, ktorú vyžadovala platná belgická úprava. Vo svojej súdnej žalobe tvrdil, že tým došlo k porušeniu čl. 52 a 55 Zmluvy, pričom zdôraznil, že podľa rozsudku Súdneho dvora z 21. júna 1974 vo veci 2/74 má čl. 52 Zmluvy priamy účinok. V danom prípade bolo nesporné, že “poverený komisár v poisťovníctve vykonáva úradnú právomoc. Jeho dozorná funkcia slúži na ochranu poistencov a verejného záujmu. Môže zasahovať priamo do riadenia poisťovní ukladaním preventívnych a pozitívnych opatrení.” Súdny dvor však prihliadol na skutočnosť, že poverení komisári vykonávajú svoje povinnosti **pod dohľadom Inšpektorátu poisťovníctva**. V dôsledku toho pomocné a prípravné funkcie povereného splnomocnenca voči Inšpektorátu poistenia, ktorý je sám **orgánom, ktorý vykonáva úradnú právomoc prijímaním konečného rozhodnutia**, nepovažoval za prípad, keď existuje priama a konkrétna súvislosť s výkonom verejnej moci v zmysle prvého odseku čl. 55 zmluvy. Na základe toho zaujal názor, že “prvý odsek čl. 55 Zmluvy o EHS sa má vykladať v tom zmysle, že výnimka z práva usadiť sa v ňom obsiahnutá sa nevzťahuje na úrad povereného komisára”.

pôsobnosti čl. 49 ZFEÚ vyňatá, lebo je v členskom štáte spojená s výkonom verejnej moci, možno spomenúť rozsudok Súdneho dvora (šiesta komora) vo veci C-575/16 **Európska komisia proti Českej republike** z 15. marca 2018.

Súdny dvor zdôraznil, že v súvislosti s pojmom “výkon verejnej moci” je potrebné podľa jeho ustálenej judikatúry pri výklade vziať do úvahy skutočnosť, že medze, ktoré ustanovenie kladie dovoleným výnimkám zo zásady slobody usadiť sa, sú *špecificky úniooprávne medze*. Následne považoval za dôležité overiť, či činnosť zverené notárom v českom právnom poriadku sú priamo a špecificky späté s výkonom verejnej moci. Jeho právnou argumentáciu je zaujímavé spomenúť, lebo nepriahliada na skutočnosť, či členský štát vyhlásil zákonom notársku činnosť za výkon verejnej moci v mene štátu.

Ak úkon notára predpokladá predchádzajúci súhlas alebo zhodnú vôľu účastníkov (spisovanie verejných listín a pripájanie doložky vykonateľnosti), ide o činnosť, ktorá nevykazuje priamu a špecifickú spojitosť s výkonom verejnej moci.¹³ Skutočnosť, že daná činnosť zahŕňa spisovanie verejných listín s takými účinkami ako sú dôkazná sila a vykonateľnosť, nemôže postačovať k tomu, aby sa považovala za priamo a špecificky spätú s výkonom verejnej moci. Vykonateľnosť totiž spočíva na vôli strán (tie musia uzavrieť dohodu).

Ani služby právneho poradenstva, zastupovania účastníkov v určitých prípadoch, spisovanie súkromných listín a vypracovanie právnych rozborov Súdny dvor nepovažoval za súčasť výkonu verejnej moci, aj keď ju notár vykonáva na základe zákonnej povinnosti.¹⁴

Pokiaľ ide o osvedčovanie právne významných skutočností a vyhlásenia vykonávané notárom, táto činnosť sa týka v zásade skutočností a vyhlásení, ktoré by mohli byť podkladom pre uplatňovanie alebo preukazovanie práv alebo ktorými by mohli byť spôsobené právne následky. Úkony notára v tejto súvislosti teda môžu predstavovať nanajvýš predstupeň k prípadnému začatiu súdneho konania o týchto skutočnostiach a vyhláseniach. Prípravné činnosti vo vzťahu k výkonu verejnej moci sú vylúčené z pôsobnosti výnimky ustanovenej v čl. 51 ZFEÚ. Navyše, osvedčovanie skutočností či vyhlásení nemusí nevyhnutne vyústiť do konania, ktoré by zahŕňalo výkon verejnej moci.

¹³ Obdobne najmä rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-47/08 **Európska Komisia proti Belgickému kráľovstvu** z 24. mája 2011, rozsudok Súdneho dvora (prvá komora) vo veci C-392/15 **Európska Komisia proti Maďarsku** z 1. februára 2017.

¹⁴ Pozri tiež rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-53/08 **Európska Komisia proti Rakúskej republike** z 24. mája 2011, rozsudok Súdneho dvora (šiesta komora) vo veci C-157/09 **Európska Komisia proti Holandskému kráľovstvu** z 1. decembra 2011.

Zápis skutočností do verejných registrov alebo zoznamov taktiež nepredstavujú priamy a špecifický výkon verejnej moci notárom.¹⁵ Úlohy notára pri prijímaní listín a peňazí do notárskej úschovy, pri správe majetku a pri postupe v prípade insolvenencie taktiež podľa názoru Súdneho dvora nezahŕňajú výkon rozhodovacích právomocí, donucovacích právomocí či právomocí na prijatie vynucovacích opatrení a niektoré z nich sú navyš napomocné vo vzťahu k ďalším činnostiam, ktoré notár vykonáva. Ani činnosť notára ako súdneho komisára v konaní o dedičstve nepredstavuje výkon verejnej moci, keďže rozhodnutie notára môže byť predmetom sporu, pričom účastníci sa môžu svojich práv domáhať žalobou. Poukázal tiež na skutočnosť, že úlohy zverené notárom v dedičských veciach sú vykonávané na základe konsenzu a v prípade nezhôd medzi stranami nezasahujú do právomoci súdu.

Ak zhrnieme kritériá, ktoré doposiaľ vzal Súdny dvor pri rozhodovaní na zreteľ, môžeme konštatovať, že za činnosť priamo a špecificky spojenú s výkonom štátnej moci nepovažoval činnosť, ktorá sa vykonáva:

- v súkromnom záujme,
- na zmluvnom základe (vo všeobecnosti totiž platí, že verejnomocenský vzťah nemôže vzniknúť, zmeniť sa a zaniknúť úkonom súkromnoprávnej povahy),
- pod dohľadom príslušného orgánu verejnej moci, ktorý v konečnom dôsledku nesie zodpovednosť za kontrolu a rozhodnutia týchto subjektov.¹⁶

Treba prísedieť, že o výkone štátnej moci nemožno hovoriť, ak je vo vzťahu prítomný prvok slobodnej vôle, lebo vzťahy verejnomocenské sú právnymi vzťahmi jednostrannej povahy. Z tohto dôvodu o verejnomocenský vzťah nejde ani vtedy, ak súkromná osoba ako vykonávateľ verejnej správy síce činnosť poskytuje vo verejnom záujme, ale konkrétny vzťah medzi ním a príjmom činnosti/služby je založený na zmluvnom prejave ich vôle.

Z doterajšej rozhodovacej činnosti Súdneho dvora vyplýva, že *na účely únievého práva* poskytovanie kvalifikovaných/odborných úkonov (či už v rámci podnikateľskej činnosti alebo zamestnania) nemá vrchnostenskú povahu. Z tohto dôvodu na činnosť advokátov, daňových poradcov, architektov, geodetov atď. podľa slovenského právneho poriadku čl. 51 ZFEÚ nedopadá. Osobitné zákony ustanovujú povinnosť stavovských organizácií *zapisat/zaregistrovať príslušníka členského štátu*, pokiaľ má v úmysle poskytovať činnosti sústavne alebo dočasne a

¹⁵ Pozri rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) vo veci C-51/08 **Európska Komisia proti Luxemburskému veľkovoľvodstvu** z 24. mája 2011.

¹⁶ SVOBODOVÁ, M. in TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol.: Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 243-244.

príležitostne v súlade s čl. 49 a čl. 56 ZFEÚ (pozri napr. § 8 ods. 4 a 5 *zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov*).

Pokiaľ ide o činnosť notára, ustanovenie § 4 ods. 4 *zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)* vyhlasuje výkon notárskej činnosti za výkon verejnej moci. Aj odborná literatúra zdôrazňuje verejnoprávny charakter činnosti notárov. Argumentuje tým, že: “Výkon notárskej činnosti, ako aj ďalšej činnosti notárov podľa osobitných predpisov reprezentuje verejný záujem štátu (odlišný od súkromného záujmu...)”.¹⁷ Hoci sa slovenský zákonodarca s obsahom rozhodnutí Súdneho dvora ohľadne právnej povahy notárskej činnosti nestotožňuje, platná právna úprava formálne zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti vyplývajúci čl. 49 ZFEÚ neporušuje, lebo Notársky poriadok v § 11 ods. 1 umožňuje za notára vymenovať občana členského štátu Európskej únie.

Výnimkou je *de lege lata* činnosť súdnych exekútorov. Podľa § 2 ods. 1 *zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov* exekútor je štátom určenou a splnomocnenou osobou na vykonávanie núteného výkonu exekučných titulov (ďalej len „exekučná činnosť“). Vykonávanie exekučnej činnosti je zákonom vyhlásené za výkon verejnej moci (§ 6 ods. 1). Keďže čl. 51 ZFEÚ sa v tomto prípade môže uplatniť, exekučný poriadok umožňuje za exekútora vymenovať len občana Slovenskej republiky bez toho, aby bol dotknutý čl. 49 ZFEÚ.

2 PRÁVO NA PRÍSTUP K ČINNOSTI AKO SÚČASŤ SLOBODY USADIŤ SA A SLOBODY POSKYTOVAŤ SLUŽBY

Právo na prístup k činnosti/povolaniu súvisí so začatím ich poskytovania na území hostiteľského štátu. Žiadateľ sa uchádza o schválenie svojej individuálnej žiadosti príslušným orgánom. Ten má právomoc posúdiť, či žiadateľ spĺňa požiadavky ustanovené vnútroštátnym právnym poriadkom v rámci zákonom upraveného procesného postupu.

Porušenie práva na *prístup k výkonu činnosti* je v praxi pomerne frekventovaným spôsobom porušenia slobody jednotlivca usadiť sa alebo slobody poskytovania služieb.¹⁸ Dôvodom môže byť samotná *vnútroštátna regulácia členského štátu*, ktorá je:

¹⁷ GRÓFÍKOVÁ, Z. in VALOVÁ, K. a kol.: *Notársky poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 22.

¹⁸ Tie upravuje nielen ZFEÚ, ale aj *Charta základných práv Európskej únie* (podľa čl. 15 ods. 2 “každý občan Únie si môže slobodne hľadať zamestnanie, pracovať, usadiť sa a poskytovať služby v ktoromkoľvek členskom štáte”).

- v rozpore s primárnym právom Európskej únie (napr. v dôsledku nesprávneho výkladu čl. 51 ZFEÚ) alebo

- v rozpore so sekundárnym právom Európskej únie, ktorého cieľom je “zrušiť všetky obmedzenia slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb, ktoré sú upravené v zákonoch členských štátov”.

Nie je však vylúčené, že k porušeniu slobôd na vnútornom trhu v konkrétnych prípadoch dôjde nesprávnou interpretáciou alebo aplikáciou platnej právnej úpravy zo strany povoľujúceho orgánu.

Postavenie povofujúcich orgánov majú aj stavovské organizácie, ktoré postupujú na základe osobitných predpisov upravujúcich špeciálnym spôsobom hmotnoprávne podmienky pre zápis/registráciu žiadateľa. Žiadateľ sa môže domáhať ochrany voči nezákonnému rozhodnutiu komory ako orgánu verejnej správy na nezávislom a nestrannom súde bez ohľadu na kvalitu platnej vnútroštátnej regulácie, keďže slobody zaručené ZFEÚ a Chartou základných práv Európskej únie majú *priamy účinok*.

Kľúčovými právnymi aktmi, ktoré boli transponované do slovenského právneho poriadku a ktorých cieľom je presadzovať slobody v rámci vnútorného trhu Európskej únie sú:

- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu,

- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií,

- osobitné smernice (napr. *smernica 98/5/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia*, ktorá upravuje špeciálnym spôsobom pravidlá ohľadne registrácie na príslušnom orgáne, spoluprácu medzi príslušnými orgánmi domovského a hostiteľského členského štátu atď.).

Cieľom smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES je *odstrániť prekážky* na vnútornom trhu so službami vo vzťahu k slobode poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a k slobode voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi ako aj zaručiť príjemcom a poskytovateľom služieb právnú istotu potrebnú na praktický výkon týchto dvoch základných slobôd uvedených v zmluve.

Dôležitou úlohu pri zabezpečení prístupu na trh hostiteľských štátov bol vytvorenie jednotného harmonizovaného systému udeľovania povolení vo všetkých členských štátoch. Za týmto účelom smernica ustanovuje nasledujúce povinnosti členským štátom:

- administratívne zjednodušiť postupy a formálne náležitosti nielen pokiaľ ide o prístup k činnosti, ale aj o jej samotný výkon,

- zabezpečiť zriadenie miest jednotného kontaktu, ktorých prostredníctvom si poskytovatelia činnosti môžu vybaviť získanie prístupu, pričom miesta jednotného kontaktu vystupujú buď ako orgány priamo oprávnené vydávať dokumenty potrebné na získanie prístupu k činnostiam v oblasti služieb alebo vystupujú ako sprostredkovatelia medzi poskytovateľom činnosti a príslušnými orgánmi,

- zabezpečiť ľahkú dostupnosť informácií pre poskytovateľov a príjemcov prostredníctvom miest jednotného kontaktu s tým, že informácie majú byť jasné, jednoznačné, dostupné a aktuálne,

- zabezpečiť elektronizáciu služieb príslušných miest jednotného kontaktu a príslušných orgánov.

Na účely smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES je „systém udeľovania povolení“ vymedzený veľmi široko. Pokrýva rôzne právne modalities vybavenia žiadosti konkrétneho žiadateľa/uchádzača. Zahŕňa:

- administratívne postupy udeľovania povolení, licencií, schválení alebo koncesíí,

- povinnosť na účely získania oprávnenia zaregistrovať sa alebo zapísať sa do registra, evidencie alebo databázy (predmetný spôsob sa uplatňuje v rámci kompetencií stavovských organizácií, ktoré sú zriadené za účelom výkonu samosprávy príslušníkov profesie),

- povinnosť úradného vymenovania,

- povinnosť byť držiteľom preukazu potvrdzujúceho členstvo v určitej profesii.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES ustanovuje *hmotnoprávne podmienky vo vzťahu k povoleniam*, ktoré majú zabrániť, aby príslušné orgány posudzovali žiadosti *svojvoľným spôsobom*. Musia využívať *kritériá*, ktoré sú “nediskriminačné, opodstatené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu, primerané cieľu tohto verejného záujmu, jasné a jednoznačné, objektívne, vopred zverejnené, transparentné a dostupné”. Okrem toho smernica v čl. 14 uvádza *zakázané požiadavky*, ktorými členské štáty nesmú podmieňovať prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území.

Povolenie má umožniť poskytovateľovi prístup k činnosti v oblasti služieb a vykonávanie tejto činnosti *na celom území štátu*.

Musí sa *udelieť hneď*, ako sa v rámci konania zistí, že podmienky pre udelenie povolenia boli splnené. Povolenie môže byť udelené nielen formálnym rozhodnutím, ale aj implicitným rozhodnutím, ak je príslušný orgán nečinný. V zásade sa udeľuje na *neurčitý čas*.

Dôležitou právnou zárukou ochrany žiadateľa je, že musí existovať *možnosť preskúmania* rozhodnutia orgánu, ktorým zamietol žiadosť rovnako ako rozhodnutia o odňatí povolenia. Rozhodnutie musí byť *riadne odôvodnené*.

Článok 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES upravuje požiadavky na *postupy pri udeľovaní povolení*. Tie majú zaručovať:

- transparentnosť povoľovacieho konania (“postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení sú jasné, vopred zverejnené”),

- objektivnosť a nestrannosť konania (“postupy poskytujú žiadateľom záruku, že sa ich žiadosť bude posudzovať objektívne a nestranne”),

- jednoduchosť konania (“postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení nesmú byť odrádzajúce a nesmú neopodstatnene komplikovať alebo odkladať poskytovanie služby”),

- dostupnosť konania (“postupy musia byť ľahko dostupné a všetky poplatky, ktoré môžu žiadateľom v dôsledku ich žiadosti vzniknúť, musia byť primerané a úmerné nákladom na predmetné postupy pri udeľovaní povolení a nesmú presiahnuť náklady takých postupov”¹⁹),

- rýchlosť konania²⁰,

- opatrenie proti nečinnosti (“ak sa na žiadosť neodpovie v stanovenej alebo predĺženej lehote, povolenie sa považuje za udelené”).

Administratívna spolupráca je nevyhnutná pre riadne fungovanie vnútorného trhu so službami. Členské štáty si preto podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES musia navzájom poskytovať pomoc a zavádzať opatrenia na účinnú vzájomnú spoluprácu s cieľom zabezpečiť *dohľad nad poskytovateľmi a službami*, ktoré poskytujú. Dohľad by mal zahŕňať sledovanie a zisťovanie skutočností, riešenie problémov, vymáhanie a ukládanie sankcií a následné nadväznú činnosti. Zákony ukládajú stavovským organizáciám konkrétne povinnosti vo veciach administratívnej spolupráce.

Pravidlá ustanovené v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES, ktoré boli transponované prostredníctvom *zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, majú všeobecnú povahu. Popri nich sa uplatňujú aj špeciálne pravidlá vyplývajúce z ďalších smerníc.

¹⁹ Podľa rozsudku Súdneho dvora (tretia komora) vo veci C-316/15 **Kráľovná proti Westminster City Council** zo 16. novembra 2016 “čl. 13 ods. 2 smernice o službách sa má vykladať v tom zmysle, že ... bráni požiadavke, aby bol v okamihu podania žiadosti o udelenie alebo predĺženie platnosti povolenia zaplatený poplatok, ktorého časť zodpovedá nákladom spojeným so správou a kontrolou dotknutého systému udeľovania povolení, aj keď je táto časť v prípade zamietnutia tejto žiadosti návratná”.

²⁰ “Postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení zaručujú žiadateľom, že ich žiadosti budú vybavené bez zbytočného odkladu, v každom prípade však v primeranej lehote, ktorá je vopred stanovená a zverejnená. Lehota začína plynúť až od predloženia úplnej dokumentácie. V prípadoch odôvodnených zložitou danou záležitosťou môže príslušný orgán predĺžiť lehotu raz, a to na obmedzené obdobie. Predĺženie a jeho dĺžka musia byť riadne opodstatnené a oznámené žiadateľovi pred uplynutím pôvodnej lehoty”.

Slovenský zákonodarca ich prevzal do *osobitných zákonov* upravujúcich pravidlá pre výkon jednotlivých druhov slobodných povolání a taktiež v nich upravil s tým spojené úlohy stavovských organizácií ako príslušných orgánov.

ZÁVER

Stavovské organizácie (komory), ktoré rozhodujú o udelení oprávnenia na poskytovanie služby a vykonávajú dohľad nad kvalitou výkonu slobodného povolania podľa osobitného predpisu majú pri výkone predmetných činností právne postavenie *orgánu verejnej správy*.

Výkon ich administratívnej, kontrolnej a disciplinárnej právomoci v oblasti správy regulovaných povolání je výkonom tzv. vrchnostenskej verejnej správy. Predmetnú činnosť treba odlišovať od vnútornej správy ich samosprávnych záležitostí.

V rámci výkonu tzv. vrchnostenskej verejnej správy stavovské organizácie:

- nesmú porušovať základné práva, ktoré sú v Charte zaradené do Hlavy II medzi slobody, a to *právo na slobodnú voľbu povolania* (čl. 15) a *slobodu podnikania* (čl. 16) ako aj do Hlavy VI (predovšetkým *právo na na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces* podľa čl. 47),

- brániť vstupu subjektov na vnútorný trh,

- porušovať zákaz diskriminácie v súvislosti s uplatňovaním základných slobôd vnútorného trhu.

Vnútorne predpisy stavovských organizácií, ktoré sú prejavom ich samosprávneho postavenia, taktiež nesmú upraviť podmienky výkonu slobodného povolania spôsobom, ktorý obmedzuje hospodársku súťaž, ani určovať pravidlá pre výkon povolania, ktoré nemôžu splniť všetci členovia komôr.²¹ I v rámci normotvornej činnosti stavovskej organizácie, ktorá sa vyznačuje vysokým stupňom autonómnosti, sa uplatňuje pravidlo – zákonom ustanovená samosprávna pôsobnosť stavovskej organizácie končí tam, kde pôsobia právne záväzné akty Európskej únie, ktoré majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

ZOZNAM POUŽITIEJ LITERATÚRY

1. GAJDOŠOVÁ, M. – KOŠIČIAROVÁ, S. Záujmová samospráva. Praha: Leges, 2023. 200 s. ISBN 978-80-7502-671-2.
2. KOŠIČIAROVÁ, S.: Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty). Praha: Leges, 2019. 370 s. ISBN 978-80-7502-415-2.

²¹ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S.: Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty). Praha: Leges, 2019, s. 434-315.

3. KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 494 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
4. TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol.: Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. 1696 s. ISBN 978-80-7676-508-5.
5. VALOVÁ, K. a kol.: Notársky poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck. 2016, 816 s. ISBN 978-80-89603-44-2.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika

Tel. č.: +421 33/5939 612

e-mail: sona.kosiciarova@truni.sk

HISTORICKÝ KONTEXT PRÁVNEJ ÚPRAVY SÚDNEHO KONANIA SMERUJÚCEHO K NADOBUDNUTIU EXTRATERITORIÁLNYCH ÚČINKOV CUDZÍCH ROZHODNUTÍ UZNANÍM ICH VYKONATEENOSTI V INOM ŠTÁTE¹

THE HISTORICAL CONTEXT OF LEGAL REGULATION OF COURT PROCEEDINGS AIMED AT ACQUIRING EXTRATERRITORIAL EFFECTS OF FOREIGN DECISIONS BY RECOGNIZING THEIR ENFORCEABILITY IN ANOTHER STATE

Tibor Seman

Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Rozhodnutia ako individuálne akty orgánov moci pôsobia zásadne na území štátu, ktorého orgán ich vydal. Z tohto pravidla však existujú výnimky, keď rozhodnutie pôsobí aj na území iného štátu či už na základe uznania vykonateľnosti tohto aktu alebo bez potreby ďalšieho konania o jeho uznaní. Takýto akt má teda extrateritoriálne účinky automaticky alebo iba v spojení ďalším aktom iného štátu, zásadne s rozhodnutím súdu, od ktorého závisí vznik extrateritoriálnych účinkov uznávaného rozhodnutia. Uznanie vykonateľnosti cudzích rozhodnutí, ktorým sa zakladajú extrateritoriálne účinky cudzích rozhodnutí na území uznávajúceho štátu, je fenoménom s dlhšou tradíciou v podmienkach Slovenskej republiky. Príspevok observuje právne zakotvenie uznávania cudzích rozhodnutí za účelom ich výkonu na našom území v historickom kontexte.

ABSTRACT

Decisions, as individual acts of power bodies, are fundamentally effective on the territory of the state whose body issued them. However, there are exceptions to this

¹ Tento príspevok bol vypracovaný s podporou a je výstupom výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0187/22 s názvom „Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“.

rule, when the decision also operates on the territory of another state, either on the basis of the recognition of the enforceability of this act or without the need for further proceedings on its recognition. Thus, such an act has extraterritorial effects automatically or only in connection with another act of another state, essentially with a court decision, on which the emergence of extraterritorial effects of a recognized decision depends. The recognition of the enforceability of foreign decisions, which establishes the extraterritorial effects of foreign decisions on the territory of the recognizing state, is a phenomenon with a longer tradition in the conditions of the Slovak Republic. The paper observes the legal anchoring of the recognition of foreign decisions for the purpose of their implementation in our territory in a historical context.

ÚVOD

Zo suverénnej moci štátov vyplýva schopnosť orgánov týchto štátov autoritatívne usmerňovať správanie sa subjektov, nachádzajúcich sa na území týchto štátov. Individuálne právne akty teda môžu pôsobiť zásadne iba na území štátu, ktorý ich vydal. Pôsobenie individuálnych právnych aktov na území iného štátu či na území viacerých iných štátov však nie je vylúčené. Táto extrateritorialita je buď založená na dohode medzi jednotlivými štátmi, keď rozhodnutie orgánu jedného štátu bez potreby ďalšieho uznávania pôsobí na území iného štátu spravidla na recipročnom základe, prípadne si konkrétne štáty právne zakotvia postup, ktorým sa dosiahne extrateritoriálne pôsobenie rozhodnutia cudzieho štátu na území uznávajúceho štátu. Rozhodnutia vydané v jednom štáte sú teda zásadne viazané na územie tohto štátu, avšak právne predpisy iných štátov môžu vlastnou právnou úpravou zohľadňovať existenciu rozhodnutí vydaných zahraničnými orgánmi alebo zakotviť postup uznania vykonateľnosti cudzích rozhodnutí na území uznávajúceho štátu.

Východiskami skúmanej problematiky sú najmä právne predpisy Slovenskej republiky a štátnych útvarov predchádzajúcich dnešnému stavu na jej území.

Cieľom príspevku je poukázať na vývoj právnej úpravy uznávania vykonateľnosti cudzích rozhodnutí na našom území, teda keď cudzie rozhodnutia na našom území nadobudli po zákonomnom postupe extrateritoriálne účinky. Parciálnym cieľom je zvýrazniť rozdiely v predmete uznávania a v postupoch uznávania vykonateľnosti cudzích rozhodnutí.

Pri výskume a spracovaní príspevku boli použité metódy vedeckého výskumu, predovšetkým detekcia, analýza, syntéza, deskripcia, tiež komparatívna a demonštratívna metóda.

1 EXTRATERITORIALITA INDIVIDUÁLNYCH PRÁVNÝCH AKTOV

Podľa právnej teórie, vychádzajúcej z pozitívneho práva, disponujú normatívne právne akty aj individuálne právne akty určitými vlastnosťami. Za tradičné vlastnosti normatívnych právnych aktov sa považujú platnosť a účinnosť, tradičnými vlastnosťami individuálnych právnych aktov sú zas platnosť, právoplatnosť a vykonateľnosť. Okrem uvedených tradičných vlastností právnych aktov rozlišujeme aj účinky aktov v personálnom a v územnom zmysle. Vychádzajúc zo suverenity jednotlivých štátov, vydávajú príslušné orgány štátu mocenské akty, ktoré pôsobia zásadne na území daného štátu. Niektoré akty však pôsobia aj na území iných štátov, respektíve sú alebo môžu byť rešpektovaným a záväzným podkladom na rozhodovanie orgánov iného štátu, prípadne sú podkladom nadobudnutia práv podľa zákonov iného štátu. V tomto zmysle ide o ďalšie dve vlastnosti vo vzťahu k účinkom aktov. Týmito účinkami sú transteritorialita a extrateritorialita. Transteritorialita znamená, že právne akty vydané jedným štátom majú rovnaké právne účinky na území tohto štátu ako aj na území iných štátov, a to spravidla bez nevyhnutnosti realizácie uznania týchto aktov iným štátom postupom podľa jeho vnútroštátnych právnych predpisov. Výkon právomocí s transteritoriálnymi účinkami znamená výraznejší zásah do suverenity dotknutého štátu, preto sú aj podmienky na tieto účinky stanovené rigorózne.² Transteritoriálne správne akty ako aktuálny právny fenomén tvoria jedinečnú kategóriu správnych aktov so špecifickými vlastnosťami a súvisia tak so suverenitou ako aj so zmluvným spájaním štátov.³ „*V praxi nastávajú situácie, keď právne akty jedného štátu majú účinky iba, alebo aj na území iného štátu., t.j. majú extrateritoriálne účinky. (...) Štandardne sa akceptuje to, že právny akt štátu má extrateritoriálne účinky, ak sa daný akt vzťahuje na osobu, ktorá je štátnym príslušníkom daného štátu alebo má trvalý pobyt na jeho území*“⁴ Extrateritorialita teda spočíva v tom, že jeden štát vydáva právne akty s účinkami mimo svojho územia. Tu extrateritoriálny účinok nemusí byť primárny, ale sekundárne je daný právny akt rešpektovaný cudzím štátom. V niektorých prípadoch majú právne akty

² K výkladu transteritoriality a extrateritoriality viac napr. JAKAB, R.: *Extrateritorialita a transteritorialita*. In: JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020, ISBN 978-80-8152-918-4, s. 27 – 40.

³ Viac napr. SEMAN, T. *Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy*. In: R. JAKAB, ed. *Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress 2018, s. 33 - 47.

⁴ JAKAB, R.: *Extrateritorialita a transteritorialita*. In: JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020, ISBN 978-80-8152-918-4, s. 31 - 32.

extrateritoriálne účinky, ak určitá činnosť realizovaná v zahraničí má účinok na území daného štátu. Špecifickou formou extrateritoriality je transteritorialita, ktorá znamená, že právne akty vydané jedným štátom majú rovnaké právne účinky nielen na území tohto štátu, ale aj na území iného štátu alebo viacerých štátov, bez potreby ich uznať podľa právneho poriadku dotknutého štátu.⁵ Na transteritorialitu sú však kladené prísne podmienky, predovšetkým na vydávanie aktov s transteritoriálnymi účinkami musí existovať právny základ v medzinárodných dohodách alebo v aktoch medzinárodnej alebo nadnárodnej organizácie, ktorá má od jej členských štátov odvodené právo vydať takéto akty. Aj Európska únia vo svojom sekundárnom práve vytvára právny základ pre vydávanie právnych aktov s transteritoriálnymi účinkami.⁶ Okrem toho, účinky právnych aktov jedného štátu na území iného štátu sa zásadne uplatňujú recipročne, čo znamená, že jeden štát je jednak oprávnený vydávať právne akty s transteritoriálnymi účinkami a zároveň je tento štát povinný akceptovať účinky právnych aktov iných štátov na svojom území.⁷

Teda, transteritorialita a extrateritorialita vzájomne súvisia, nepredstavujú však nový právny fenomén, lež sú nevyhnutnou súčasťou paralelnej existencie a fungovania štátov. Príspevok sa upriami na extrateritoriálne účinky rozhodnutí cudzích orgánov, vznikajúce na základe uznania vykonateľnosti týchto rozhodnutí, konkrétne v ich historickej genéze.

2 HISTÓRIA PRÁVNEJ ÚPRAVY SÚDNEHO KONANIA O VYKONATEĽNOSTI ROZHODNUTÍ CUDZÍCH ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY

Niektoré rozhodnutia cudzích orgánov môžu byť vykonateľné v Slovenskej republike až na základe rozhodnutia súdu o ich vykonateľnosti. Problematika vykonateľnosti cudzích rozhodnutí, respektíve uznávania cudzích rozhodnutí siaha svojou úpravou do minulosti. Na porovnanie, budeme sa venovať charakteristikám

⁵ V Slovenskej republike je konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy upravené v Správnom súdnom poriadku (§ 420 až § 437 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov). Rozhodnutia správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy sa možno domáhať, ak z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, alebo z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva Slovenskej republike záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy.

⁶ Akty aplikácie práva členského štátu Európskej únie vydávané pri realizácii úloh verejnej správy môžu mať aj transteritoriálne účinky, t.j. môžu pôsobiť tak na území členského štátu, ktorý akt aplikácie práva vydal, ako aj na území iných členských štátov bez potreby osobitného uznania na území iného členského štátu.

⁷ Viac JAKAB, R. *Extrateritorialita a transteritorialita v podmienkach EÚ a jej členských štátov*. In: R. JAKAB a kol., ed. *Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2018, ISBN 978-80-8152-679-4, s. 16 - 17.

podľa období. Podľa účinnosti relevantných právnych predpisov je možné rozdeliť časové obdobia na štyri skupiny, a to obdobie do 31. decembra 1950, obdobie od 1. januára 1951 do 31. marca 1964, obdobie od 1. apríla 1964 do 30. júna 2016 a obdobie aktuálnej právnej úpravy od 1. júla 2016 doposiaľ.

2.1 Obdobie do 31. decembra 1950

Právna úprava súdneho konania sa aj po rozpade Rakúsko-Uhorska dlho opierala o predpisy vydané ešte v Monarchii. Pochopiteľne, recepciou dovtedajších predpisov po vzniku Československa sa nemohla zmeniť zo dňa na deň radikálnym spôsobom práva úprava súdneho konania, a to nielen z dôvodu jej vcelku solídnej koncepcie, ale najmä z dôvodu nevyhnutnosti riešenia iných otázok, ktoré vznik samostatnej Československej republiky so sebou prinášal. Na účel nášho výskumu v tomto najstaršom období bude postačovať poukázanie na existujúce procesné predpisy, ktoré sa používali nielen počas Monarchie, ale ešte aj dlhú dobu, to jest plných 32 rokov po jej rozpade.

Z hľadiska nadobudnutia účinnosti novej súdnoprocesnej právnej úpravy ako aj z hľadiska právnej istoty, boli dňom 1. januára 1951 zrušené, pokiaľ sa tak nestalo už skôr, všetky predpisy, ktoré upravovali veci, na ktoré sa vzťahoval zákon Národného zhromaždenia č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok).⁸ Pokiaľ ide o predpisy procesno - justičnej povahy, zrušené teda boli: nariadenie ministra spravodlivosti č. 40/1854 r.z., o overovaní listín, zákon o súdnom konaní v nesporových právnych veciach, uvedený patentom č. 208/1854 r.z. (nesporový patent), zákon č. 67/1873 r.z., o upomínanom konaní, v znení podľa neskorších predpisov, zák. čl. XX/1877, o úprave poručenských a opatrovanských vecí, zák. čl. LX/1881, o exekučnom konaní, zák. čl. VI/1885, ktorým sa menia a dopĺňujú niektoré ustanovenia zák. čl. XX/1877, o úprave poručenských a opatrovanských vecí, zák. čl. XVI/1894, o pozostalostnom konaní, zákon č. 110/1895 r.z., ktorým sa uvádza jurisdikčná norma, zákon č. 111/1895 r.z., o vykonávaní súdnej moci a o príslušnosti riadnych súdov v občianskych právnych veciach (jurisdikčná norma), zákon č. 112/1895 r.z., ktorým sa uvádza civilný súdny poriadok, zákon č. 113/1895 r.z., o súdnom konaní v občianskych právnych veciach (civilný súdny poriadok), zákon č. 78/1896 r.z., ktorým sa uvádza zákon o exekučnom a zaisťovacom konaní, zákon č. 79/1896 r.z., o exekučnom a zaisťovacom konaní (exekučný poriadok), zák. čl. XLI/1908, o zmene a doplnení zák. čl. LX/1881, o exekučnom konaní, zák. čl. I/1911, občiansky sporový poriadok, zák. čl. LIV/1912, ktorým sa uvádza zák. čl. I/1911, občiansky sporový poriadok, zák. čl. XXXIV/1914, o uvedení do účinnosti zák. čl. I/1911,

⁸ Demonštratívny výpočet zrušovaných predpisov je uvedený v § 675 zákona č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok).

občianskeho sporového poriadku, cisárske nariadenie č. 207/1916 r.z., o pozbavení svojprávnosti (poriadok o pozbavení svojprávnosti), zákon č. 44/1928 Sb., o ochrane nájomníkov, v znení vyhlášky č. 62/1934 Sb., zákon č. 57/1931 Sb., o použití úradníkov vyššej pomocnej súdnej služby na súdoch a poručenských (sirotských) úradoch, zákon č. 64/1931 Sb., ktorým sa vydávajú konkurzný, vyrovnací a odporovací poriadok, zákon č. 100/1931 Sb., o základných ustanoveniach súdneho nesporevého konania, zákon č. 250/1934 Sb., o umorovaní listín, dekrét prezidenta republiky č. 117/1945 Sb., ktorým sa upravujú ustanovenia o vyhlásení za mŕtveho, zákon č. 199/1946 Zb., o uznaní rozhodnutí v manželských veciach, vydaných súdmi alebo úradmi v cudzine, v oblasti československého právneho poriadku, v znení zákona č. 64/1949 Zb., zákon č. 227/1946 Zb., o niektorých opatreniach v občianskych právnych veciach, nariadenie č. 54/1946 Zb. n. SNR., o ochrane nájomníkov, zákon č. 47/1947 Zb., o exekúcii na pracovný príjem a príjmy postavené mu na roveň (zákon o exekúcii na platy), zákon č. 105/1947 Zb., ktorým sa menia a doplňujú niektoré ustanovenia o súdnej organizácii a o príslušnosti a konaní v občianskych právnych veciach, § 197 ods. 4 písm. b) zákona č. 99/1948 Zb., o národnom poistení.

Spomedzi uvedených predpisov, výraznejší aspekt relevancie vo vzťahu k uznávaniu rozhodnutí cudzích orgánov mali iba niektoré.

Za významné považujeme patenty, ktoré vydal František Jozef I.,⁹ ale aj ďalšie predpisy s významom pre výkon verejnej moci a s nadväznosťou na súdne konanie.

Cisársky patent č. 208/1854 r.z. z 9. augusta 1854, účinný od 1. januára 1855 do 31. decembra 1950,¹⁰ zaviedol novú právnu úpravu súdneho konania v nesporových právnych veciach, avšak samostatne neriešil otázku vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov. Pokiaľ šlo o exekúcie, upravené § 19, do pozornosti dávame ustanovenie, podľa ktorého „*Pre právoplatné rozhodnutia vydané v nesporových právnych veciach môže byť tiež vedená exekúcia podľa predpisov civilného poriadku súdneho.*“¹¹ Jeho ustanovenia boli obsiahnuté v 152 paragrafoch, z ktorých iba niektoré upravovali právne postupy vo vzťahu s cudzím prvkom, napr. § 141 až § 144 sa venovali osobitným predpisom o pozostalostiach tureckých poddaných.

⁹ František Jozef I. (* 18. august 1830, Viedeň – † 21. november 1916, Viedeň) bol rakúsky arcivojvoda, rakúsky cisár (od r. 1848), český a uhorský kráľ (od r. 1848; česká korunovácia sa nekonala; za uhorského kráľa korunovaný 8. júna 1867) a prezident nemeckého spolku (v r. 1849 – 1866) z habsbursko-lotrinského rodu, najstarší syn arcivojvodu Františka Karola Habsburského a Žofie Bavorskej. Zdroj: URL: https://sk.wikipedia.org/wiki/Franti%C5%A1ek_Jozef_I.

¹⁰ Text je dostupný na internete v českom jazyku. URL: <http://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjygu2f6mrqhxahazrqqgs2ma>

¹¹ Ustanovenie § 19 ods. 3, prvá veta Cisárskeho patent č. 208/1854 r.z.

Predpisom, ktorý sa, síce len v otázkach súdneho dokazovania, ale predsa, zmiňuje o listine vydané cudzozemským orgánom, je **zákon č. 100/1931 Sb., o základných ustanoveniach súdneho nesporného konania**. Týka sa pravosti listín a pokiaľ ide o verejné listiny, zákon v § 28 ods. 4, druhej a tretej vete ustanovuje: „*Čo je potrebné na overenie listín vydaných v cudzozemsku, je ustanovené v osobitných predpisoch. Pokiaľ takých predpisov niet, stačí na dôkaz pravosti listiny, vydané cudzozemským súdom, úradom alebo osobou, ktorá v cudzozemsku disponuje verejnou dôverou, overenie príslušným zastupiteľským úradom republiky Československej, alebo, ak to vyžadujú zvláštne okolnosti, ministerstvom zahraničných vecí.*“¹² Uvedené ustanovenie neupravuje priamo vykonateľnosť cudzieho rozhodnutia, ale podmienky jeho uznania ako dôkazu v súdnom konaní.

Významným súdnoproceným predpisom, ktorý priamo upravil uznávanie rozhodnutí vydaných súdmi alebo úradmi v cudzine, hoci šlo iba o rozhodnutia v manželských veciach, je **zákon č. 199/1946 Zb., o uznaní rozhodnutí v manželských veciach, vydaných súdmi alebo úradmi v cudzine, v oblasti československého právneho poriadku**. Uvedený zákon bol stručný, obsahoval iba 10 paragrafov a novelizovaný bol jedenkrát, a to zákonom č. 64/1949 Zb., účinným od 12. marca 1949. Národné zhromaždenie republiky Československej schválením zákona č. 199/1946 Zb. zaviedlo *lege artis* procesný postup súdneho uznávania rozhodnutí cudzích orgánov v manželských veciach. Tento zákon ustanovil, že **rozhodnutia v manželských veciach, ktoré boli vydané súdmi alebo úradmi v cudzine, môžu byť uznané v oblasti československého právneho poriadku len za podmienok ustanovených týmto zákonom**. Podľa § 2 tohto zákona sa rozhodnutiami v manželských veciach tomto zákone rozumejú **rozhodnutia, ktorými sa manželstvo vyhlasuje za neplatné, zrušuje, rozlučuje alebo rozvádza alebo ktorými sa určuje právom existencia alebo neexistencia manželstva medzi stranami**. Zákon upravil iné okolnosti, než je vznik manželstva.

Zákon v § 3 zakotvil tri **kumulatívne podmienky uznania rozhodnutia** v manželských veciach. Ustanovil, že rozhodnutí možno uznať len vtedy, ak: 1. nebránia tomu predpisy platné v tuzemsku o príslušnosti v manželských veciach, 2. bolo predvolanie alebo nariadenie, ktorým bolo začaté konanie pred cudzím súdom alebo úradom, doručené žalovanej strane (strane, proti ktorej návrh smeruje) do vlastných rúk buď na území dotknutého cudzieho štátu alebo cestou právnej pomoci na území niektorého iného cudzieho štátu alebo v tuzemsku, a 3. nie je rozhodnutie podľa osvedčenia cudzieho súdu alebo úradu o tom predloženého podľa práva pre tento súd alebo úrad platného už podrobené opravnému prostriedku, ktorý by

¹² Urobili sme preklad do slovenského jazyka z českého jazyka, v ktorom text zákona uvádza zdroj URL: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/5254/1/2>.

pozastavil právnu moc alebo vykonateľnosť. Novelizácia zákona v r. 1949 doplnila, že predpisy, platné v tuzemsku o príslušnosti v manželských veciach, nebránia tomu, aby rozhodnutie bolo uznané, ak nebol v čase rozhodnutia niektorý z manželov štátnym občanom československým alebo ak nemal v onom čase na území Československej republiky svoje bydlisko (obvyklý pobyt). Avšak aj napriek splneniu uvedených troch podmienok, **nebolo možné rozhodnutie uznať**, ak bola splnená čo i len jedna z alternatívnych podmienok § (4 odsek 1 zákona): 1. odporovalo by to ustanoveniam **medzinárodnej zmluvy** vyhlásenej v Zbierke zákonov a nariadení, alebo 2. nebola žalovanej strane (strane, proti ktorej návrh smeruje) daná **možnosť zúčastniť sa konania pred cudzím súdom alebo úradom** alebo ak jej bola **odňatá** nejakým nesprávnym postupom v konaní,¹³ alebo 3. rozhodnutie týkajúce sa československého štátneho občana **nie je v súlade s československým právnym poriadkom**,¹⁴ alebo 4. malo by to za **následok uznanie pomeru, ktorý sa prieči verejnému poriadku alebo dobrým mravom**.

Vysloviť, že sa rozhodnutie uznáva v oblasti československého právneho poriadku, prináležalo **najvyššiemu súdu**, ktorého výrokom boli súdy a správne orgány (úrady) viazané. Právoplatné rozhodnutie súdu alebo úradu štátu, ktorého príslušníkmi boli obaja manželia v čase rozhodnutia, sa uznávalo v oblasti československého právneho poriadku bez výroku najvyššieho súdu, a platilo to obdobne aj vtedy, ak rozhodol súd alebo úrad štátu, ktorého príslušníkmi manželia neboli, ak sa uznávalo toto rozhodnutie v domovskom štáte manželov, a pokiaľ boli manželia príslušníkmi rôznych štátov, v oboch dotknutých štátoch. Výrok najvyššieho súdu tiež nebol potrebný, ak bolo v deň začiatku účinnosti tohto zákona v československej matrike zaznamenané podľa cudzieho rozhodnutia, že manželstvo bolo vyhlásené za neplatné, zrušené, rozlúčené alebo rozvedené, alebo že bola určená právom existencia alebo neexistencia manželstva. Okrem uvedených prípadov nesmeli súdy a správne orgány (úrady) riešiť otázku, či sa rozhodnutie uznáva v oblasti československého právneho poriadku, ani ako predbežnú otázku. Návrh, aby rozhodol najvyšší súd, mohli podať strany, súd v trestnom alebo civilnom konaní, ministerstvo spravodlivosti vo verejnom záujme a napokon každý, kto osvedčil právny záujem na tom, aby rozhodnutie bolo uznané. Pokiaľ šlo

¹³ Účasť osoby na konaní, ktoré sa týkalo tejto osoby, bola už v roku 1947 významná. V súčasnosti **umožnenie účasti na konaní patrí k významným prvkom spravodlivého procesu**.

¹⁴ Zákon v § 4 ods. 2 zároveň záväzne ustanovuje, kedy rozhodnutie nie je v súlade s československým právnym poriadkom. Ide o dve okolnosti, a to, ak nebol skutkový základ zistený spôsobom vyhovujúcim v podstate príslušným ustanoveniam československého právneho poriadku o konaní v takýchto veciach, alebo sa neposúdili podľa československého právneho poriadku pomery, pre ktoré je tento právny poriadok podľa svojich ustanovení rozhodujúci, ledaže právo, podľa ktorého bolo rozhodnuté, je zhodné s príslušnými ustanoveniami československého právneho poriadku alebo je im aspoň v podstate blízke.

o procesnú stránku, najvyšší súd rozhodoval o návrhu podľa ustanovení nesporného súdneho konania. Pokiaľ šlo o jednoduchú vec alebo ak by boli náklady spojené s dostavením sa účastníkov na súd nepomerne, alebo by bol aj písomný styk alebo styk cestou právnej pomoci obtiažny, alebo ak to neuznal súd za potrebné, bolo možné od výsluchu účastníkov upustiť. Pokiaľ by ustanovovala medzinárodná zmluva vyhlásená v Zbierke zákonov a nariadení niečo iné, platili ustanovenia medzinárodnej zmluvy.

2.2 Obdobie od 1. januára 1951 do 31. marca 1964

S účinnosťou od 1. januára 1951 bolo súdne konanie v civilných veciach upravené novým súdnoprocesným predpisom, ktorým bol **zákon č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok)**. Počas vyše trinásťročnej účinnosti (do 31. marca 1964) bol šesťkrát novelizovaný.¹⁵ Štvrtá časť mala názov „Ustanovenia o pomere v cudzine“ a hneď v úvode upravila **dosah ustanovení štvrtej časti takto**: „*Ustanovenia štvrtej časti tohto zákona sa použijú len vtedy, ak neustanovuje niečo iné medzinárodná zmluva vyhlásená v Zbierke zákonov republiky Československej.*“¹⁶

Druhá hlava štvrtej časti s názvom „**Účinnosť a výkon cudzích rozhodnutí**“ už výslovne upravila predovšetkým **uznanie rozhodnutí cudzích štátov** ako aj ich výkon.

Prvý diel druhej hlavy štvrtej časti tohto zákona s názvom „**Účinnosť cudzích rozhodnutí**“ (§ 636 - § 643) okrem všeobecných ustanovení upravil spôsob uznania cudzieho rozhodnutia. V § 636 bolo zakotvené, že **rozhodnutie cudzieho štátu platí v Československej republike, len ak je tu uznané**, pričom uznaním sa mienil postup podľa § 639 - § 640. Zákon ďalej na účel zakotvil, že **za rozhodnutie cudzieho štátu sa tu považuje rozhodnutie cudzozemských súdov alebo úradov o právnych pomeroch, o ktorých by podľa ich povahy rozhodovali v Československej republike súdy** (ďalej len "cudzíe rozhodnutie").

Zákon č. 142/1950 Sb. v § 637 zakotvil **tri podmienky uznania cudzieho rozhodnutia**, ktoré museli byť **splnené kumulatívne**, tým spôsobom, že cudzie rozhodnutie možno uznať iba vtedy, **a)** ak by sa právna vec mohla začať na súdoch cudzieho štátu, keby sa tunajšie ustanovenia o príslušnosti československých súdov použili vo vzťahu k súdom cudzieho štátu, **b)** ak bolo predvolanie alebo nariadenie, ktorým sa začalo konanie na cudzom súde, doručené účastníkovi, proti ktorému sa

¹⁵ Novelizácie boli vykonané zákonmi č. 68/1952 Sb., č. 52/1954 Zb., č. 63/1955 Zb., č. 66/1956 Zb., č. 15/1958 Zb. a č. 46/1959 Zb..

¹⁶ Ustanovenie § 606 zákona č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok).

má rozhodnutie uznať, do vlastných rúk, ak tento účastník neurobil sám návrh na začatie konania na cudzom súde, a c) ak proti cudziemu rozhodnutiu podľa vysvedčenia cudzieho súdu alebo úradu o tom predloženého podľa práva platného pre tento súd alebo úrad nie je už prípustný opravný prostriedok, ktorý by odložil právoplatnosť alebo vykonateľnosť.

Alternatívne však bolo v § 638 ustanovených **päť okolností**, kedy **napriek splneniu všetkých troch podmienok uznania, nebolo možné cudzie rozhodnutie uznať**: a) ak by to odporovalo ustanoveniu medzinárodnej zmluvy, vyhlásenej v Zbierke zákonov republiky Československej, alebo b) ak účastníkovi, proti ktorému sa má rozhodnutie uznať, nebola daná možnosť zúčastniť sa v konaní na cudzom súde alebo úrade, alebo ak mu bola odňatá nejakou nepravdivosťou v konaní, alebo c) ak by to malo za následok uznanie pomeru, ktorý sa prieči verejnému poriadku alebo požiadavkám slušnosti, alebo d) ak ide o vyhlásenie československého občana za mŕtveho, alebo e) ak nie je zaručená vzájomnosť.

Spôsob uznania cudzieho rozhodnutia bol upravený v § 639 zákona tak, že **uznanie cudzieho rozhodnutia sa nevyslovuje osobitným výrokom**. Uznanie sa stane tým, že československý súd **ho vezme pri rozhodovaní do úvahy, ako keby išlo o rozhodnutie tunajšieho súdu**.¹⁷

Okrem toho zákon zakotvil **osobitné ustanovenia o uznaní cudzích rozhodnutí v manželských veciach a vo veciach zistenia alebo zapretia otcovstva**. Cudzie rozhodnutia v manželských veciach¹⁸ a vo veciach zistenia alebo zapretia otcovstva, ktoré vydali súdy alebo úrady v cudzine, bolo možné uznať iba za podmienok samostatne na tento účel upravených zákonom. Zákon ustanovil, že právoplatné rozhodnutie súdu cudzieho štátu, ktorého príslušníkmi boli v čase rozhodnutia obaja manželia, a ak ide o zistenie alebo zapretie otcovstva, obaja rodičia i dieťa, má bez ďalšieho konania rovnaké účinky, aké má právoplatné tunajšie rozhodnutie, pokiaľ nebráni uznaniu ustanovenie § 638 písm. c) zákona, podľa ktorého by to malo za následok uznanie pomeru, ktorý sa prieči verejnému poriadku alebo požiadavkám slušnosti. Toto ustanovenie sa malo použiť aj vtedy, ak šlo o rozhodnutie súdu iného štátu, než ktorého príslušníkmi boli v čase rozhodnutia obaja manželia, ak sa toto rozhodnutie uznávalo v domovskom štáte týchto osôb, a ak boli tieto osoby príslušníkmi rôznych štátov, vo všetkých dotýčaných štátoch.

¹⁷ Porov. ustanovenie § 639 zákona č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok).

¹⁸ Rozhodnutiami v manželských veciach sa rozumeli iba rozhodnutia, ktorými sa manželstvo vyhlasuje za neplatné, zrušuje alebo ktorými sa určuje, že manželstvo medzi stranami je alebo nie je.

Pokiaľ šlo o iné než uvedené cudzie rozhodnutia v manželských veciach a vo veciach zistenia alebo zapretia otcovstva, tie bolo možné uznať len vtedy, ak boli kumulatívne splnené všetky tri všeobecné podmienky uznania rozhodnutia a ak tomu nebránili prvé tri okolnosti, pre ktoré sa rozhodnutie uznať nesmelo. Pokiaľ v čase cudzieho rozhodnutia v manželských veciach nebol niektorý z manželov československým občanom alebo ak nemal v onom čase na území Československej republiky bydlisko (obvyklý pobyt), nebola prekážkou uznania príslušnosť tunajšieho súdu, ani ak bola výlučná. Cudzie rozhodnutie týkajúce sa československého občana nemožno však nebolo možné uznať, ak sa skutkový základ nezistil spôsobom vyhovujúcim v podstate príslušným ustanoveniam československého práva, alebo ak cudzie rozhodnutie neposúdilo podľa československého práva pomery, pre ktoré je toto právo podľa svojich ustanovení rozhodné, okrem ak právo, podľa ktorého sa rozhodlo, je zhodné s príslušnými ustanoveniami československého práva alebo je im v podstate blízke.¹⁹

Vysloviť, že sa uznáva cudzie rozhodnutie, prislúchalo Najvyššiemu súdu po vypočutí generálneho prokurátora. Iné súdy a administratívne úrady nemali dovolené riešiť otázku uznania ani ako predbežnú otázku. Návrh, aby Najvyšší súd rozhodol o uznaní, mohli podať účastníci, súd v trestnom alebo civilnom konaní, generálny prokurátor vo všeobecnom záujme a napokon každý, kto preukázal právny záujem, aby rozhodnutie bolo uznané. Najvyšší súd rozhodoval rozsudkom bez ústneho pojednávania; pritom mohol upustiť od vypočutia účastníkov, ak ich vypočutie nebolo potrebné. **Rozsudkom Najvyššieho súdu boli súdy a administratívne úrady viazané.**²⁰

Výkon cudzích rozhodnutí bol upravený v druhom diele druhej hlavy štvrtej časti zákona č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok), a to vcelku veľmi stručne, v ustanoveniach § 644 až § 647. Zákon tu ustanovil, že na základe cudzieho rozhodnutia, ktoré podľa práva štátu, kde vzniklo, je spôsobilé na exekúciu, **možno nariadiť exekúciu** alebo jednotlivé exekučné úkony na území Československej republiky iba vtedy a v takom rozsahu, pokiaľ je **zaručená vzájomnosť** medzinárodnými zmluvami alebo vládnymi vyhláškami vydanými o tom a vyhlásenými v Zbierke zákonov republiky Československej. Návrhu na exekúciu, ktorý sa opiera o cudzie rozhodnutie, bolo možné vyhovieť len vtedy, ak boli splnené všeobecné podmienky uznania rozhodnutia (t. j. podmienky uvedené v § 637) a ak nebolo žiadneho dôvodu, ktorý by bránil uznaniu (t. j. dôvody uvedené v § 638). Exekúciou nebolo možné vynútiť

¹⁹ Porov. ustanovenie § 642 zákona č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok).

²⁰ Porov. ustanovenie § 643 zákona č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok).

konanie alebo opomenutie, ktoré podľa tunajšieho práva vôbec nebolo dovolené alebo aspoň ho nebolo možné vynútiť. Rozhodnutie o návrhu na nariadenie exekúcie bolo potrebné odôvodniť.

Ustanovenia o výkone cudzích rozhodnutí platili primerane, ak šlo o výkon rozhodnutí cudzích rozhodcovských súdov, cudzích rozhodcovských rozhodnutí, cudzích súdnych pokonávok a cudzích notárskych listín. O výkone exekúcie a jednotlivých exekučných úkonov na základe cudzích rozhodnutí, rozhodnutí cudzích rozhodcovských súdov, cudzích rozhodcovských rozhodnutí, cudzích súdnych pokonávok a cudzích notárskych listín platili všeobecné ustanovenia o exekúcii, upravené v tretej časti zákona.

2.3 Obdobie od 1. apríla 1964 do 30. júna 2016

Ďalším súdnoproceným predpisom, ktorý vyše 50 rokov procesne upravoval občianske súdne konanie, bol **zákon č. č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok**. Avšak neobsahoval ustanovenia o uznávaní rozhodnutí orgánov cudzieho štátu, pretože tieto v tom čase zakotvil **zákon č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom**. Oba zákony boli schválené v tom istom roku 1963 a aj vyhlásené boli tesne po sebe pod č. 97 a 99.

Zákon č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom problematiku uznávania a výkonu cudzích rozhodnutí zakotvil vo svojej druhej časti s názvom „Medzinárodné právo procesné“ a to konkrétne v treťom oddieli s názvom „Uznanie a výkon cudzích rozhodnutí“ v ustanoveniach § 63 až § 68. Podstatné bolo zakotvenie v § 63, že **rozhodnutia orgánov cudzieho štátu**, nimi schválené dohody a zmiery vo veciach občianskoprávných, obchodných, rodinných, pracovných a iných podobných vzťahoch s medzinárodným prvkom, ak o nich v Slovenskej republike rozhodujú súdy, rovnako ako cudzie notárske listiny v týchto veciach (ďalej len "cudzíe rozhodnutia") **majú v Slovenskej republike účinnosť, ak boli uznané slovenskými orgánmi**.²¹ Všimnime si, že verejnoprávne úkony, akty, rozhodnutia cudzích orgánov sa premietajú do suverenity iného štátu prostredníctvom vplyvu na subjekt iného štátu, voči ktorému sú vydané. Zákon zakotvil **šesť okolností**, kedy **cudzíe rozhodnutie nemožno uznať alebo vykonať**, a to ak **a)** uznaniu bráni výlučná právomoc slovenských orgánov alebo orgán cudzieho štátu by nemal právomoc rozhodnúť, ak by sa na posúdenie jeho právomoci použili ustanovenia slovenského práva, **b)** nie je právoplatné alebo vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, **c)** nie je rozhodnutím vo veci samej, **d)** účastníkovi konania, voči ktorému sa má rozhodnutie uznať, bola postupom cudzieho orgánu odňatá možnosť konať pred týmto orgánom, najmä ak mu nebolo

²¹ Porov. ustanovenie § 1 a § 63 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom.

riadne doručené predvolanie alebo návrh na začatie konania; splnenie tejto podmienky súd neskúma, ak sa tomuto účastníkovi cudzie rozhodnutie riadne doručilo a účastník sa proti nemu neodvolal alebo ak tento účastník vyhlásil, že na skúmaní tejto podmienky netrvá,²² e) slovenský súd už vo veci právoplatne rozhodol alebo je tu skoršie cudzie rozhodnutie v tej istej veci, ktoré sa uznalo alebo spĺňa podmienky na uznanie, f) uznanie by sa priečilo slovenskému verejnému poriadku.

Zákon následne upravil, ktoré ustanovenia môžu alebo nemôžu brániť uznaniu rozhodnutí cudzích orgánov v Slovenskej republike, a to pokiaľ šlo o **cudzie rozhodnutia** v manželských veciach a vo veciach určenia (zistenia alebo zapretia) rodičovstva, ak aspoň jeden z účastníkov konania je slovenský občan, a cudzie rozhodnutia vo veciach osvojenia dieťaťa, ak dieťa alebo aspoň jeden z osvojiteľov je slovenský občan a cudzie rozhodnutia o obmedzení alebo pozbavení spôsobilosti na právne úkony slovenského občana, a špeciálne pokiaľ ide o **cudzie rozhodnutie o zverení dieťaťa do osobnej starostlivosti alebo o úprave styku s ním**, kde sa už zohľadňuje aj okolnosť, či sa dieťaťu dala alebo nedala v konaní vo veci samej možnosť vyjadriť sa, ibaže súd od vypočutia upustil z dôvodu, že išlo o naliehavú vec alebo dieťa nebolo schopné s ohľadom na svoj vek a rozumovú vyspelosť vyjadriť svoj názor, a takisto zohľadňovanie, či uznanie by bolo s prihliadnutím na najlepší záujem dieťaťa v zjavnom rozpore so slovenským verejným poriadkom.²³

Zákon č. 97/1963 Zb. aj neskoršími novelizáciami reagoval na trendy v medzinárodnom vývoji, a preto napr. už v súčasnosti je upravená aj adaptácia (§ 67a). Ide o situáciu, ak cudzie rozhodnutie obsahuje vecné právo, opatrenie alebo príkaz, ktoré nie sú známe v slovenskom právnom poriadku, toto vecné právo, opatrenie alebo príkaz sa, ak je to potrebné a v rozsahu, v ktorom je to možné, premení na vecné právo, opatrenie alebo príkaz, ktoré je známe v slovenskom právnom poriadku a ktoré je z hľadiska sledovaného cieľa a účelu a účinkov s ním spojených najbližšie vecnému právu, opatreniu alebo príkazu v cudzom rozhodnutí.

Od účinnosti zákona č. 97/1963 Zb. až doposiaľ platí, že **cudzie rozhodnutie uznané slovenským súdom má rovnaké právne účinky ako rozhodnutie**

²² Je evidentné, že v ustanovení § 64 písm. d) zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom je zahrnutá podmienka spravodlivého procesu.

²³ Za osobitne významné je možné považovať ustanovenie § 66 odsek 2 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom: „*Súd neuzná cudzie rozhodnutie o zverení dieťaťa do osobnej starostlivosti alebo o úprave styku s ním na návrh osoby, ktorá tvrdí, že rozhodnutie zasahuje do jej rodičovských práv a povinností, ak sa rozhodnutie s výnimkou naliehavých prípadov vydalo bez toho, aby táto osoba mala možnosť vyjadriť sa.*“

slovenského súdu.²⁴ Treba pripomenúť, že v čase nadobudnutia účinnosti bola súčasťou právnych účinkov cudzieho rozhodnutia aj podmienka, že sa to neprieči verejnému poriadku. Je zrejmé, že táto podmienka by komplikovala ďalšiu realizáciu cudzieho rozhodnutia, a tak bola z predmetného ustanovenia vypustená. Uvedená podmienka sa však prejavila v ďalšom ustanovení. Aj bez uznania má cudzie rozhodnutie v manželských veciach, vo veciach určenia (zistenia alebo zapretia) rodičovstva, osvojenia dieťaťa a vo veciach obmedzenia alebo pozbavenia spôsobilosti na právne úkony rovnaké právne účinky ako rozhodnutie slovenského súdu, ak účastníci nie sú občanmi Slovenskej republiky a ak sa to neprieči slovenskému verejnému poriadku.²⁵

Precizáciou textu zákona boli ďalej v tomto zákone novelizáciami riešené inštitúty ako príslušnosť súdu na konanie, účastníci, náležitosti návrhu na uznanie cudzieho rozhodnutia, podrobnosti o pojednávaní. Osobitosť rozsahu preskúmania cudzieho rozhodnutia spočíva v tom, že súd je viazaný skutkovými zisteniami, na ktorých si cudzí orgán založil svoju právomoc a preskúmanie cudzieho rozhodnutia vo veci samej sa nepripúšťa.

Ďalšou zaujímavosťou je, že súd môže konať aj **o návrhu na neuznanie cudzieho rozhodnutia** v Slovenskej republike a že ustanovenia týkajúce sa konania o uznaní cudzieho rozhodnutia osobitným výrokom sa použijú primerane aj na **konanie o návrhu na vyhlásenie cudzieho rozhodnutia** osobitným výrokom **za vykonateľné alebo nevykonateľné** na území Slovenskej republiky.²⁶ Cudzie rozhodnutia majú výrazný dopad na súkromnú sféru spravovaných subjektov, či už sú to fyzické osoby alebo právnické osoby, a do istej miery zasahujú suverenitu domovského štátu dotknutých osôb. Vo vzťahu k zákonu č. 97/1963 Zb. sa zaoberal suverenitou štátu aj Najvyšší súd Slovenskej republiky a judikoval: *“Inštitút cudzieho rozhodnutia je vyjadrením suverenity toho - ktorého štátu a nemožno ho považovať za zásah do súkromného života ktorejkoľvek osoby. Preto aj ustanovenia § 63 až 68 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov vyjadrujú suverenitu Slovenskej republiky uznať alebo*

²⁴ Ustanovenie § 68 odsek 1 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom.

²⁵ Porov. ustanovenie § 68 odsek 2 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom. Podľa odseku 3, doplneného novelizáciou, účastníci **nemajú právo na náhradu trov konania** o uznanie cudzieho rozhodnutia. Oprávnený z cudzieho rozhodnutia môže náhradu trov spojených s uznaním cudzieho rozhodnutia uplatniť vo vykonávacom konaní alebo v exekučnom konaní.

²⁶ Porov. doplnenie zákona č. 97/1963 Zb. o ustanovenie § 68h.

*neuznať rozhodnutia justičných orgánov cudzích štátov, a to podľa toho, či v konkrétnom prípade sú splnené podmienky uvedené v citovaných ustanoveniach.*²⁷

Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok ustanovoval normy súdneho konania, avšak samostatne súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy zakotvil až oveľa neskôr, a to v rámci správneho súdnictva. Teda, pokiaľ ide o výslovne verejnoprávne vzťahy, nachádzajúce odraz v mocenských aktoch, predovšetkým v rozhodnutiach orgánov výkonnej moci, do právneho poriadku Slovenskej republiky, konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov zákonodarca zaradil s účinnosťou **od 1. januára 2003** zákonom č. 424/2002 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, a jednalo sa iba o jednu z mnohých novelizácií Občianskeho súdneho poriadku.

Táto právna úprava sa po nasledujúcich novelizáciách ustálila v štyroch paragrafoch²⁸ šiestej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku,²⁹ upravujúcich postup súdu tak, že „*ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, obsahuje záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích správnych orgánov a rozhodnutia cudzích súdov vo veciach, o ktorých rozhodujú správne orgány (ďalej len "cudzíe správne rozhodnutie"), možno nariadiť výkon cudzieho správneho rozhodnutia, len ak krajský súd na návrh osoby, o ktorej právo v cudzom správnom rozhodnutí ide, rozhodol, že cudzie správne rozhodnutie je vykonateľné.*“

30

²⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 1.11.2000, sp. zn. Ur 70/1999 (zdroj: Zo súdnej praxe č. 6/2000, s. 141 a nasl.). V predmetnej veci sa navrhovateľka sa v podanom návrhu domáhala uznania rozhodnutia Najvyššieho súdu Britskej Kolumbie z roku 1987, ktorým bolo rozvedené jej manželstvo, uzavreté na Slovensku v roku 1966. Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd vtedy príslušný podľa zákona č. 97/1963 Zb., preskúmal predložený rozvodový rozsudok a dospel k záveru, že ho nemožno uznať. Odôvodnil, že podľa § 67 ods. 1 zákona č. 97/1963 Zb. v znení neskorších predpisov právoplatné cudzie rozhodnutia vo veciach manželských, ak aspoň jedným z účastníkov konania je slovenský občan, sa v Slovenskej republike uznávajú, ak tomu nebránia ustanovenia § 63 a § 64 písm. b) až d) len na základe osobitného rozhodnutia. Rozhodným pre to, či je aspoň jeden z účastníkov konania slovenským občanom, je *stav v dobe vydania cudzieho rozhodnutia, o uznanie ktorého ide*. Najvyšší súd Slovenskej republiky z listinného dôkazu zistil, že navrhovateľka nespĺnila podmienku ustanovenú v § 67 ods. 1, lebo nebola v čase rozvodového konania slovenským občanom, a preto Najvyšší súd Slovenskej republiky nemohol rozvodové rozhodnutie Najvyššieho súdu Britskej Kolumbie uznať. Uvedol, že ustanovenie § 67 ods. 3 zákona č. 97/1963 Zb. v znení neskorších predpisov zatiaľ zrušené nebolo, preto ho Najvyšší súd Slovenskej republiky musí akceptovať.

²⁸ Išlo o ustanovenia § 250w, § 250x § 250y, § 250ya Občianskeho súdneho poriadku.

²⁹ Piata časť Občianskeho súdneho poriadku, upravujúca správne súdnictvo.

³⁰ Ustanovenie § 250w odsek 1 Občianskeho súdneho poriadku.

Na to, aby súd v správnom súdnictve mohol uskutočniť **konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov**, bola potrebná medzinárodná zmluva. Účastníkmi konania boli navrhovateľ a osoba, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí šlo. Súd o návrhu na rozhodnutie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu rozhodoval uznesením bez nariadenia pojednávania a bez vypočutia osoby, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí šlo,³¹ a proti tomuto uzneseniu bolo možné podať odvolanie.³² Súd skúmal splnenie podmienok na vydanie uznesenia o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia. Na takéto rozhodnutie museli byť kumulatívne splnené štyri podmienky: „*Súd rozhodne, že cudzie správne rozhodnutie je vykonateľné v Slovenskej republike, ak a) je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, b) rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci správnych orgánov Slovenskej republiky, c) osobe, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí ide, nebola postupom cudzieho orgánu odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä ak bola riadne oboznámená o začatí konania a predvolaná na vypočutie, d) sa v ňom ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom.*“³³ Každú z uvedených podmienok bolo potrebné povinne preskúmať podľa materiálov a úradnej dokumentácie, ktoré boli súčasťou súdneho spisu. Ak súd rozhodol, že cudzie správne rozhodnutie je vykonateľné, vykonalo sa ako rozhodnutie správneho orgánu. Ak súd rozhodol o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu, potvrdenie o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia už nebolo potrebné.³⁴ Po nadobudnutí účinnosti zákona o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii,³⁵ bolo ustanovením § 250ya doplnené, že ustanovenia § 250w až 250y sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v ktorom osobitný predpis³⁶ neustanoví inak. S nadobudnutím účinnosti nového procesného predpisu pre správne súdnictvo, t.j. účinnosťou Správneho súdneho poriadku, stratila účinnosť aj celá šiesta hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, teda

³¹ Pri určení miestnej príslušnosti sa uplatňovala procesná zásada zdvorilosti, teda miestne príslušným na konanie bol krajský súd, v ktorého obvode sa nachádzal všeobecný súd osoby, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí šlo.

³² Konanie bez nariadenia pojednávania a bez vypočutia osoby, o ktorej povinnosť ide, a priori evokuje porušenie práva na spravodlivé súdne konanie. Uplatňovala sa zásada písomnosti, teda súd mal k dispozícii písomné podklady pre svoje rozhodovanie.

³³ Ustanovenie § 250x Občianskeho súdneho poriadku.

³⁴ Porov. ustanovenie § 250 y Občianskeho súdneho poriadku.

³⁵ Zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. augusta 2011.

³⁶ Súvisiaci odkaz 32a pod čiarou poukazyval na zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

ustanovenia o súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov.

2.4 Obdobie od 1. júla 2016 – súčasný stav

Konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je aktuálne právne zakotvené v ustanoveniach § 420 až § 429³⁷ Správneho súdneho poriadku³⁸ v rámci konaní o návrhoch v iných veciach. Z pomerne stručnej právnej úpravy vyplýva, že navrhovateľ sa môže návrhom domáhať vydania rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy a rozhodnutia cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy, legislatívne v ďalšom texte skrátené na „cudzí orgán verejnej správy,“ ak z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, alebo z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva Slovenskej republike záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy. Účastníkmi konania sú navrhovateľ a odporca, zachované je však aj oprávnenie prokurátora vstúpiť aj do tohto konania pred správnym súdom. Z aspektu návrhovej legitímácie navrhovateľom je osoba, o ktorej právo alebo právom chránený záujem v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide, a odporcom je osoba, o ktorej povinnosť v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide. Návrh musí okrem všeobecných náležitostí podania obsahovať označenie druhu návrhu, označenie odporcu, označenie rozhodnutia a cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý ho vydal, a deň jeho vydania, opísanie rozhodujúcich skutočností a napokon návrh výroku rozhodnutia. K návrhu musí byť pripojené rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy a jeho úradný preklad do štátneho jazyka.³⁹ Správny súd v konaní preskúma štyri podmienky pre vyhovieť návrhu, a to, (1) či rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, (2) či rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky, (3) či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch, a (4) či v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy sa ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom. Pokiaľ ide o rozhodnutie o návrhu, správny súd rozhodne o návrhu bez pojednávania a bez výsluchu odporcu. Ak správny súd po preskúmaní zistí, že neboli súčasne splnené

³⁷ Podľa § 429 sa však ustanovenia o tomto konaní (§ 420 - 428) v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak.

³⁸ Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

³⁹ Úradný preklad rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy do štátneho jazyka, teda do slovenského jazyka, sa neprikladá, ak toto rozhodnutie bolo vyhotovené v českom jazyku.

všetky štyri podmienky pre vyhoviecie návrhu, návrh uznesením zamietne. Ak správny súd po preskúmaní zistí súčasné splnenie všetkých štyroch podmienok na vyhoviecie návrhu, uznesením rozhodne, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné. Vo výroku uvedie označenie rozhodnutia a cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý ho vydal, a deň jeho vydania. Samotné rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy možno na území Slovenskej republiky vykonať iba na základe takéhoto rozhodnutia správneho súdu, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné. Rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy, o ktorom správny súd rozhodol, že je vykonateľné, sa vykoná ako rozhodnutie orgánu verejnej správy Slovenskej republiky.⁴⁰

ZÁVER

Aj keď rozhodnutia ako individuálne akty orgánov moci pôsobia zásadne na území štátu, ktorého orgán ich vydal, z uvedeného pravidla existujú výnimky. To znamená, že rozhodnutie pôsobí aj na území iného štátu či už na základe uznania vykonateľnosti tohto aktu alebo bez potreby ďalšieho konania o jeho uznaní, teda takýto akt má teda extrateritoriálne účinky automaticky alebo iba v spojení ďalším aktom iného štátu, zásadne s rozhodnutím súdu, od ktorého závisí vznik extrateritoriálnych účinkov uznávaného rozhodnutia. Ako vyplýva z predloženého príspevku, uznanie vykonateľnosti cudzích rozhodnutí, ktorým sa zakladajú extrateritoriálne účinky cudzích rozhodnutí na území uznávajúceho štátu, je fenoménom s dlhšou tradíciou aj v podmienkach Slovenskej republiky, respektíve štátnych útvarov jej predchádzajúcich. Napriek tomu, že rozhodnutia vydané v jednom štáte sú teda zásadne viazané na územie tohto štátu, môžu právne predpisy iných štátov vlastnou právnou úpravou zohľadňovať existenciu rozhodnutí vydaných zahraničnými orgánmi alebo zakotviť postup uznania vykonateľnosti cudzích rozhodnutí na území uznávajúceho štátu, čo je aj predmetom skúmania v predkladanom príspevku. Autor z hľadiska zrozumiteľnosti najprv predostiera stručnú charakteristiku transteritoriality a extrateritoriálnych účinkov, aby v nadväznosti na definičné znaky bolo zrejmé, ako sa historicky uznávali extrateritoriálne účinky individuálnym aktom.

Zo skúmanej právnej úpravy vyplýva, že konanie o vykonateľnosti cudzích rozhodnutí malo historicky nielen rozličnú právnú úpravu, ale dá sa členiť na samostatné obdobia. Konkrétne sú prelomovými obdobie do 31. decembra 1950,

⁴⁰ Podrobnejšia analýza tohto typu konania, vrátane analýzy podmienok vyhoviecie návrhu, je obsiahnutá v samostatnej kapitole, spracovanej autorom tohto príspevku v monografii: SEMAN, T. *Preskúmanie cudzích správnych aktov v slovenskej republike*. In: *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020. ISBN 9788081529184, s. 151-178.

následne obdobie od 1. januára 1951 do 31. marca 1964, potom obdobie od 1. apríla 1964 do 30. júna 2016 a napokon súčasný stav, ktorý datujeme od 1. júla 2016 až doposiaľ. Autor v príspevku zvyrazňuje podrobnosti a špecifiká konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov v jednotlivých obdobiach, opierajúc sa predovšetkým o právne predpisy Slovenskej republiky a štátnych útvarov predchádzajúcich dnešnému stavu na jej území, čím sa kompletizuje genéza právnej úpravy uznávania vykonateľnosti cudzích rozhodnutí na našom území, so smerovaním k nadobudnutiu extrateritoriálnych účinkov cudzích rozhodnutí na našom území. Badateľné sú nielen rozdiely v predmete uznávania, ale aj v postupoch uznávania vykonateľnosti cudzích rozhodnutí, čo umožňuje komparáciu s aktuálne právne upraveným postupom uznávania vykonateľnosti cudzích rozhodnutí.

Výsledky analýzy môžu byť vhodným podkladom na ďalšiu vedeckú diskusiu v zmysle použiteľnosti historických prameňov a inštitútov v precizácii aktuálnej právnej úpravy, ako aj následné výskumné zameranie v predmetnej oblasti.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. Cisárske nariadenie č. 207/1916 r.z., o pozbavení svojprávnosti (poriadok o pozbavení svojprávnosti)
2. Cisársky patent č. 208/1854 r.z.
3. Dekrét prezidenta republiky č. 117/1945 Sb., ktorým sa upravujú ustanovenia o vyhlásení za mŕtveho
4. JAKAB, R. *Extrateritorialita a transteritorialita*. In: JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020, ISBN 978-80-8152-918-4
5. JAKAB, R. *Extrateritorialita a transteritorialita v podmienkach EÚ a jej členských štátov*. In: R. JAKAB a kol., ed. *Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. 142 s. ISBN 978-80-8152-679-4
6. Nariadenie č. 54/1946 Zb. n. SNR., o ochrane nájomníkov
7. Nariadenie ministra spravodlivosti č. 40/1854 r.z., o overovaní listín
8. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 1.11.2000, sp. zn. Ur 70/1999 (zdroj: Zo súdnej praxe č. 6/2000)
9. SEMAN, T. *Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy*. In: R. JAKAB, ed. *Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress 2018. 142 s. ISBN 978-80-8152-679-4

10. SEMAN, T. *Preskúmanie cudzích správnych aktov v slovenskej republike*. In: *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020. 208 s. ISBN 978-80-8152-918-4.
11. URL: https://sk.wikipedia.org/wiki/Franti%C5%A1ek_Jozef_I
12. URL: http://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjy_gu2f6mrqhaxhazrrgqys2ma
13. URL: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/5254/1/2>
14. Zák. čl. XX/1877, o úprave poručenských a opatrovanských vecí
15. Zák. čl. LX/1881, o exekučnom konaní
16. Zák. čl. VI/1885, ktorým sa menia a doplňujú niektoré ustanovenia zák. čl. XX/1877, o úprave poručenských a opatrovanských vecí
17. Zák. čl. XVI/1894, o pozostalostnom konaní
18. Zák. čl. XLI/1908, o zmene a doplnení zák. čl. LX/1881, o exekučnom konaní
19. Zák. čl. I/1911, občiansky sporový poriadok
20. Zák. čl. LIV/1912, ktorým sa uvádza zák. čl. I/1911, občiansky sporový poriadok
21. Zák. čl. XXXIV/1914, o uvedení do účinnosti zák. čl. I/1911, občianskeho sporového poriadku
22. Zákon č. 67/1873 r.z., o upomínacom konaní, v znení neskorších predpisov
23. Zákon č. 110/1895 r.z., ktorým sa uvádza jurisdikčná norma
24. Zákon č. 111/1895 r.z., o vykonávaní súdnej moci a o príslušnosti riadnych súdov v občianskych právnych veciach (jurisdikčná norma)
25. Zákon č. 112/1895 r.z., ktorým sa uvádza civilný súdny poriadok
26. Zákon č. 113/1895 r.z., o súdnom konaní v občianskych právnych veciach (civilný súdny poriadok)
27. Zákon č. 78/1896 r.z., ktorým sa uvádza zákon o exekučnom a zaisťovacom konaní
28. Zákon č. 79/1896 r.z., o exekučnom a zaisťovacom konaní (exekučný poriadok)
29. Zákon č. 44/1928 Sb., o ochrane nájomníkov
30. Zákon č. 57/1931 Sb., o použití úradníkov vyššej pomocnej súdnej služby na súdoch a poručenských (sirotských) úradoch
31. Zákon č. 64/1931 Sb., ktorým sa vydávajú konkurzný, vyrovnací a odporovací poriadok
32. Zákon č. 250/1934 Sb., o umorovaní listín
33. Zákon č. 100/1931 Sb., o základných ustanoveniach súdneho nesporného konania
34. Zákon č. 199/1946 Zb., o uznaní rozhodnutí v manželských veciach, vydaných súdmi alebo úradmi v cudzine, v oblasti československého právneho poriadku

35. Zákon č. 227/1946 Zb., o niektorých opatreniach v občianskych právnych veciach
36. Zákon č. 47/1947 Zb., o exekúcii na pracovný príjem a príjmy postavené mu na roveň (zákon o exekúcii na platy)
37. Zákon č. 105/1947 Zb., ktorým sa menia a dopĺňujú niektoré ustanovenia o súdnej organizácii a o príslušnosti a konaní v občianskych právnych veciach
38. Zákon č. 99/1948 Zb., o národnom poistení
39. Zákon č. 64/1949 Zb., ktorým sa menia predpisy o uznaní rozhodnutí v manželských veciach, vydaných súdmi alebo úradmi v cudzine, v oblasti československého právneho poriadku.
40. Zákon č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok)
41. Zákon č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom
42. Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok
43. Zákon č. 424/2002 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov
44. Zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov
45. Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny sporový poriadok, v znení neskorších predpisov
46. Zákon o súdnom konaní v nesporných právnych veciach, uvedený patentom č. 208/1854 r.z. (nesporný patent)

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

tibor.seman@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

UZNÁVANIE CUDZÍCH SPRÁVNÝCH AKTOV V SPRÁVNOM SÚDNO M KONANÍ: AKTUÁLNY STAV, APLIKAČNÉ PROBLÉMY, BUDÚCE VÝZVY¹

RECOGNITION OF FOREIGN ADMINISTRATIVE ACTS IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS: CURRENT STATUS, APPLICATION PROBLEMS, FUTURE CHALLENGES

Radomír Jakab

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

V podmienkach Slovenskej republiky existuje osobitný druh súdneho konania v rámci správneho súdnictva, tzv. konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. V rámci tohto príspevku prezentujeme výsledky nášho čiastkového výskumu zameraného na skúmanie rozsahu aplikovateľnosti tohto konania vychádzajúc z aktuálnej právnej úpravy, ako aj z analýzy výsledkov rozhodovacej praxe správnych súdov. Následne poukazujeme aj na súčasné aplikačné problémy a taktiež uvádzame aj návrh možných úprav v právnej regulácii tak v podmienkach Slovenskej republiky, ako aj Európskej únie.

ABSTRACT

In the conditions of the Slovak Republic, there is a special type of judicial procedure within the administrative judiciary, the so-called proceedings on the enforceability of decisions of foreign public administration bodies. In this contribution, we present the results of our partial research aimed at examining the scope of applicability of this procedure, based on the current legislation, as well as on the analysis of the results of the decision-making practice of administrative courts. Subsequently, we also point out the current application problems and also present a proposal for possible modifications in the legal regulation both in the conditions of the Slovak Republic and the European Union.

¹ Tento príspevok bol vypracovaný s podporou a je výstupom výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0187/22 s názvom „Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“.

ÚVOD

V rámci nášho predchádzajúceho výskumu týkajúceho sa problematiky extrateritoriálnych účinkov cudzích správnych aktov pozornosť bola venovaná najmä vymedzeniu pojmu správny akt z hľadiska jeho potenciálneho cezhraničného pôsobenia², ako aj charakteristike jednotlivých režimov voľného pohybu správnych aktov v podmienkach Európskej únie³. Pre úplnosť dodávame, že v rámci predchádzajúceho výskumu bol dôsledne skúmaný aj inštitút transteritoriálnych správnych aktov, ktorého výsledky boli publikované vo vedeckej monografii⁴. V rámci výskumu, ktorého výsledky sú prezentované v tomto príspevku, pozornosť bola venovaná jednému z režimov voľného pohybu správnych aktov, a to konkrétne režimu uznávania správnych aktov ex actu na báze národnej právnej regulácie so zameraním na právnu úpravu v Slovenskej republike.

V podmienkach Slovenskej republiky existuje osobitný procesný postup, ktorý reguluje činnosť správneho súdu a účastníkov konania pri rozhodovaní o uznaní a vykonateľnosti správnych aktov⁵ vydaných cudzími orgánmi verejnej správy, prípadne súdmi, vo veciach týkajúcich sa výkonu verejnej správy. Ide o tzv. konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ktoré je upravené v §§ 420 až 429 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“).

² JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. *Žurnál správneho súdnictva*. 2022, 1(2), 11-23. ISSN 2730-0722.

³ JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In: JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav : zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 5-42. ISBN 9788057402350.

⁴ JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020 [cit. 2023-1-8]. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191.

⁵ V rámci tohto príspevku sú používané pojmy „správny akt“ a „správne rozhodnutie“. Z hľadiska medzinárodného rozmeru tohto pojmu mám za to, že je vhodnejšie používanie pojmu „správny akt“. No v rámci právnej úpravy v Slovenskej republike sa využíva pojem „správne rozhodnutie“. Pre účely tohto príspevku sa preto pojmy „správny akt“ a „správne rozhodnutie“ používajú synonymicky. Hoci sú uvedomujem, že je to vedecky nepresné. Bližšie k tomu v príspevku JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. *Žurnál správneho súdnictva*. 2022, 1(2), 11-23. ISSN 2730-0722., ako aj DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 219 - 242. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

Vykonateľnosť rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy bola do právneho poriadku Slovenskej republiky zaradená od 1. januára 2003 z dôvodu záväzkov vyplývajúcich pre Slovenskú republiku z medzinárodných zmlúv. Konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy nepatrí práve ku konaniam typickým pre správne súdnictvo. Ide o osobitné konanie vo vzťahu k administratívnym rozhodnutiam vydaným cudzím štátom, ktoré zákonodarca bez bližšieho zdôvodnenia novelou – zákonom č. 424/2002 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, zaradil do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku ako šiestu hlavu „vykonateľnosť rozhodnutí cudzích správnych orgánov“ (§250w až 250y). Táto hlava bola neskôr doplnená o § 250ya zákonom č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.⁶

V čase prijímania súčasne účinného Správneho súdneho poriadku (v roku 2015) predchádzajúca právna úprava tohto konania obsiahnutá v Občianskom súdnom poriadku bola v obsahovo totožnej podobe prevzatá do Správneho súdneho poriadku ako jeden typ osobitného súdneho konania (štvrtá časť, siedma hlava, prvý oddiel). Teda, je možné konštatovať, že toto konanie pred správnym súdom je v našich podmienkach od roku 2003, hoci od roku 2016 v inej forme, no s rovnakým obsahom.

V rámci tohto príspevku sa nezameriavam na celý rozsah právnej regulácie tohto konania a jej interpretáciu, ale iba na parciálnu problematiku týkajúcu sa rozsahu aplikovateľnosti tohto konania, t.j. na aké cudzie správne akty je aplikovateľné. V ostatnom rozsahu, najmä ohľadom podmienok priznania vykonateľnosti, účastníkov konania, postupu správneho súdu, odkazujem na výsledky už publikovaného výskumu⁷.

Na základe toho je možné konštatovať, že cieľom výskumu, ktorého výsledky sú zhmotnené v tomto príspevku, je skúmanie rozsahu aplikovateľnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, poukázanie na súčasné aplikačné problémy a následne návrh možných úprav v právnej regulácii, prípadne aj v právno-aplikačnej praxi.

Pri skúmaní daného problému vychádzame z dvoch hypotéz. V prvom rade vychádzame z toho, že v podmienkach Slovenskej republiky sú legislatívne

⁶ BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok: komentár*. 1. V Prahe: C.H. Beck, 2018. Veľké komentáre. ISBN 978-80-7400-678-4. s. 1552

⁷ Napr. SEMAN, T. Preskúmanie cudzích správnych aktov v Slovenskej republike. In: JAKAB, R., SEMAN, T. a JANČÁT, T. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 151 - 178 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

podmienky prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy vymedzené príliš reštriktívne. Po druhé, vychádzame tiež z toho, že v činnosti správnych súdov nie sú dôsledne dodržiavané legislatívne podmienky prípustnosti vzťahujúce sa na konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v dôsledku ich extenzívneho výkladu.

Pri výskume, ktorého výsledky sú obsiahnuté v tomto príspevku, sú využité najmä základné výskumné metódy typické pre právne vedy. V prvom rade je využitá metóda analýzy, najmä v podobe analýzy právnej regulácie konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v rámci Správneho súdneho poriadku. Na základe výsledkov analytického štádia sú získané poznatky syntetizované do určitých celkov v podobe vytvárania záverov o rozsahu prípustnosti tohto konania. Tieto závery sú konfrontované aj so závermi vyplývajúcimi z uplatnenia štatistických metód, ktorým boli podrobené náhodne vybrané rozhodnutia správnych súdov vydané v danom konaní za ostatných desať rokov. Okrem toho je nevyhnutné aplikovať aj metódy explanácie a deskripcie, za účelom náležitejšieho opisu skúmaného inštitútu.

1 PODMIENKY PRÍPUSTNOSTI KONANIA O VYKONATEĽNOSTI ROZHODNUTÍ CUDZÍCH ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY

Ako bolo uvedené v úvodnej časti, právna regulácia konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je obsiahnutá v ust. § 420 až 429 Správneho súdneho poriadku. Pre účely vymedzenia podmienok prípustnosti tohto konania sú relevantné iba dve ustanovenia, a to je to prvé - § 420, a zároveň aj to posledné - § 429. Za účelom exaktnosti uvádzame dané ustanovenia v celom znení.

Vychádzajúc z ust. § 420 Správneho súdneho poriadku „*Navrhovateľ sa môže návrhom domáhať vydania rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy a rozhodnutia cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy (ďalej len „cudzí orgán verejnej správy“), ak z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, alebo z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva Slovenskej republike záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy.*”⁸

Pre úplnosť uvádzame aj celé znenie ust. § 429 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého “*Ustanovenia o tomto konaní sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak.*”⁹

Z daných citovaných ustanovení je možné vo vzťahu k podmienkam prípustnosti tohto konania vyvodiť, že do úvahy prichádza iba v dvoch prípadoch. Po prvé, ak

⁸ Ust. § 420 Správneho súdneho poriadku.

⁹ Ust. § 429 Správneho súdneho poriadku.

záväzok vykonať rozhodnutie cudzieho správneho orgánu vyplýva explicitne z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Po druhé vtedy, ak záväzok vykonať rozhodnutie cudzieho správneho orgánu vyplýva z právne záväzného aktu Európskej únie; no za predpokladu, že nie je osobitnými predpismi stanovený iný postup. V čom zrejme bude problém.

Ad 1) Záväzok vykonať cudzie rozhodnutie vyplýva z medzinárodnej zmluvy

Na to, aby medzinárodná zmluva mohla byť právnym základom prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je nevyhnutné, okrem toho, aby bola záväzná pre Slovenskú republiku, aby obsahovala explicitný záväzok uznať, vykonať alebo iným spôsobom dať účinky cudziemu rozhodnutiu na území Slovenskej republiky. Pre tieto účely nepostačuje iba existencia všeobecného záväzku spolupráce a pomoci medzi zmluvnými štátmi a ich orgánmi. Požiadavka explicitného uvedenia existencie záväzku zmluvného štátu uznať/vykonať/inak priznať účinky vyplýva zo zásady zákonnosti uvedenej v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého *„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.“*

V rámci európskeho regiónu bolo uzavretých viacero medzinárodných dohôd, ktoré regulovali, resp. regulujú systém vzájomného uznávania správnych rozhodnutí. V tomto ohľade bola významná najmä aktivita Rady Európy. Spomedzi multilaterálnych dohôd je potrebné upriamiť pozornosť najmä na nasledujúce medzinárodné dohody: Európska dohoda o akademickom uznávaní univerzitných kvalifikácií uzavretá v Paríži 14. decembra 1959, Dohoda o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelania v európskom regióne uzavretá v Lisabone dňa 11. apríla 1997, Dohoda o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach uzavretá v Štrasburgu dňa 25. januára 1988, Európska dohoda o regulácii pohybu osôb medzi členskými štátmi Rady Európy uzavretá v Paríži dňa 12. decembra 1957 a pod. Viacero z týchto medzinárodných zmlúv už boli prekonané vo vzťahu medzi členskými štátmi Európskej únie v dôsledku prijatia harmonizovaných pravidiel na úrovni práva Európskej únie.

Spomedzi uvedených príkladom možno poukázať na znenie čl. 13 ods. 2 Dohody OECD o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach uzavretá v Štrasburgu dňa 25. januára 1988. Podľa tohto ustanovenia *„Exekučný titul dožadujúceho štátu bude v odôvodnených prípadoch bez zbytočného odkladu odo dňa prijatia žiadosti o administratívnu pomoc v súlade s ustanoveniami účinnými v dožiadanom štáte najmä prijatý, uznaný, doplnený alebo nahradený exekučným titulom dožiadaného štátu.“*

Z daného ustanovenia dohody explicitne vyplýva záväzok zmluvného štátu priznať účinky exekučnému titulu iného zmluvného štátu a za tým účelom uznať a vykonať na území dožiadaného štátu. Teda, takéto ustanovenie medzinárodnej dohody je dostatočným právnym základom pre vykonateľnosť cudzieho správneho rozhodnutia v podmienkach Slovenskej republiky v rámci skúmaného konania pred správnym súdom.

Uznávanie cudzích správnych rozhodnutí je taktiež realizované prostredníctvom bilaterálnych dohôd medzi štátmi. Predmet takýchto bilaterálnych dohôd býva obdobný ako predmet medzinárodných zmlúv regionálneho charakteru, a to najmä: cudzinci, voľný pohyb osôb, uznávanie a výkon sankcií, vzájomná administratívna pomoc, ochrana spotrebiteľa, uznanie registrovaných certifikátov, schválenia výrobkov, sociálne zabezpečenie, rozhodnutia v rámci burzového obchodu a pod.¹⁰ Iba vo veľmi obmedzenom rozsahu sa záväzok vzájomného uznávania a vykonateľnosti vzťahuje an block na všetky správne rozhodnutia orgánov verejnej správy zmluvných štátov.

Ako bude uvedené v nasledujúcej časti tohto príspevku, v činnosti správnych súdov v rámci tohto konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je častokrát používaný ako právny základ pre prípustnosť tohto konania bilaterálna zmluva o právnej pomoci medzi zmluvnými štátmi. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že tieto zmluvy sa zameriavajú najmä na právnu pomoc v občianskych a trestných veciach, prípadne obchodných veciach. To platí obzvlášť v otázke uznávania a výkonu cudzích rozsudkov. Nie je štandardné, aby upravovali aj uznávanie a výkon správnych rozhodnutí. Ak to tak je, je to skôr výnimka.

Slovenské správne súdy sa v tejto otázke častokrát odvolávajú najmä na Zmluvu medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach¹¹. Už z názvu danej zmluvy vyplýva, že sa týka spolupráce v občianskych a trestných veciach, nie však v správnych veciach. Ani z obsahu danej zmluvy nie je možné vyvodiť záväzok Slovenskej republiky uznať, vykonať alebo priznať účinky správnych rozhodnutiam vydaným českými orgánmi verejnej správy a vice versa. No slovenské správne súdy s obľubou využívajú túto zmluvu ako právny základ pre prípustnosť konania o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy.

¹⁰ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., M. G. PÉREZ, J. J. P. GARCÍA a C. A. CANO. Foreign Administrative Acts: General Report. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, ed. *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 11 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.

¹¹ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 193/1993 Z.z.

Jedným (a možno jediným) príkladom, kedy takáto bilaterálna zmluva obsahuje aj záväzok vykonať správne rozhodnutia, je Zmluva medzi vládou Československej socialistickej republiky a vládou Francúzskej republiky o právnej pomoci, uznaní a výkone rozhodnutí v občianskych, rodinných a obchodných veciach¹². V čl. 19 ods. 1 tejto zmluvy je uvedené, že *“Ustanovenia tejto časti sa vzťahujú na uznanie a výkon rozhodnutí vydaných súdnymi orgánmi oboch štátov v občianskych, rodinných a obchodných veciach. Tieto ustanovenia sa vzťahujú aj na správne konanie, ak je prípustné rozhodnutie správneho orgánu preskúmať súdom.”* Teda, podmienky uznávania a výkonu rozhodnutí podľa tejto zmluvy sa vzťahuje aj na rozhodnutia orgánov verejnej správy vydané v správnom konaní za predpokladu, že takéto rozhodnutia bolo možné preskúmať súdom.

Ad 2) Záväzok vykonať cudzie rozhodnutie vyplýva z právneho aktu Európskej únie

Druhý prípad prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy je daný vtedy, ak záväzok vykonať takéto rozhodnutie vyplýva pre Slovenskú republiku z právne záväzného aktu Európskej únie. Aj keď z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva takýto záväzok, toto konanie sa nebude aplikovať v právnom styku medzi členskými štátmi vtedy, ak osobitný predpis stanovuje inak.

Vychádzajúc zo záverov predchádzajúceho výskumu je možné konštatovať, že ak právne akty Európskej únie stanovia záväzok uznať, resp. vykonať správne rozhodnutie iného členského štátu, stanovia štandardne osobitný harmonizovaný postup uznávania alebo priznávajú takýmto správnym rozhodnutiam priame účinky bez potreby uznávania. Inak povedané, toto konanie sa uplatní iba vtedy, ak sice právne predpisy Európskej únie stanovia záväzok uznať a vykonať cudzie správne rozhodnutie, no nestanovia žiaden postup, resp. nepriznávajú im priame účinky. V právnom styku medzi členskými štátmi je to skôr výnimka, pričom nedokážeme uviesť ani konkrétny príklad. Skôr sa to uplatní vo vzťahu k nečlenským štátom, kedy z práva Európskej únie bude vyplývať požiadavka voči členským štátom uznať / vykonať správne rozhodnutie nečlenského štátu.

Prečo sa toto konanie nebude aplikovať v právnom styku medzi členskými štátmi? V prvom rade právo Európskej únie vo vzťahu k uznávaniu niektorých správnych aktov členských štátov zavádza režim tzv. priamych právnych účinkov na území všetkých ostatných alebo niektorých členských štátov. Ide o tzv. transteritoriálne správne akty. Ak pôjde o takéto správne akty, potom konanie o ich

¹² Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 83/1985 Zb.

vykonateľnosti sa nemôže uplatniť, keďže majú priame účinky na území Slovenskej republiky.

Právnym základom takýchto transteritoriálnych správnych aktov je napr. čl. 26 Colného kódexu Európskej únie¹³. Podľa tohto ustanovenia „*S výnimkou prípadov, keď je účinok rozhodnutia obmedzený na jeden alebo viaceré členské štáty, sú rozhodnutia týkajúce sa uplatňovania colných predpisov platné na celom colnom území Únie*“ Teda, toto ustanovenie nariadenia – sekundárneho práva Európskej únie je právnym základom pre existenciu transteritoriálnych účinkov aktov colných orgánov ktoréhokoľvek členského štátu Európskej únie v súvislosti s uplatňovaním colných predpisov. Takýto právny základ je možné evidovať aj v ďalších aktoch Európskej únie, napr. vo vzťahu k povoleniu vyvieť kultúrny majetok (vývozné povolenie) mimo Spoločenstva stanovuje Nariadenie č. 116/2009¹⁴ vo svojom článku 2, že „*vývozné povolenie platí v rámci celého Spoločenstva*“; v prípade povolenia k činnosti subjektu kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov Smernica č. 2009/65¹⁵ v čl. 5 ods. 1 stanovuje, že „*Žiadne PKIPCP (podniky kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov) nesmú vykonávať činnosti, pokiaľ im nebude udelené povolenie v súlade s touto smernicou. Takéto povolenie je platné vo všetkých členských štátoch.*“, v prípade povolenia k poskytovaniu investičných služieb Smernica č. 2014/65¹⁶ v čl. 6 ods. 3 stanovuje „*Povolenie je platné pre celú Úniu a umožňuje investičnej spoločnosti poskytovať služby alebo vykonávať činnosti, na ktoré má povolenie v rámci celej Únie buď prostredníctvom práva usadiť sa vrátane zriadenia pobočky, alebo prostredníctvom slobody poskytovať služby.*“, v prípade povolenia k priamej poisťovacej alebo zaistovacej činnosti Smernica č. 2009/138¹⁷ v čl. 15 ods. 1 stanovuje „*Povolenie podľa článku 14 platí pre celé Spoločenstvo. Umožní poisťovníam a zaistovníam vykonávať činnosť v Spoločenstve. Toto povolenie zahŕňa aj právo usadiť sa a slobodu poskytovať služby.*“

Na druhej strane je potrebné poznamenať, že transteritoriálne správne akty nemusia mať vždy len oprávňujúci charakter. Môžu mať aj prikazujúci charakter,

¹³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie.

¹⁴ Nariadenie Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru.

¹⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/65/ES z 13. júla 2009 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov.

¹⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ Text s významom pre EHP.

¹⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia.

resp. môžu spočívať v uložení povinnosti, ktorú je potrebné vykonať, v prípade dobrovoľného nesplnenia, aj donucovacou mocou iného štátu. Je však potrebné uviesť, že ide skôr o ojedinelé výnimky, a taktiež to, že potreba lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi prevyšuje potrebu aplikácie pravidla, že prikazujúce správne akty jedného štátu môžu mať účinky na území iného štátu vtedy, ak boli predpísaným spôsobom uznané týmto štátom. Medzi takéto prípady patrí automatické uznávanie a vymáhanie pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a iných opatrení¹⁸, ako aj správnych rozhodnutí v súvislosti so spätným vymáhaním dávok v oblasti sociálneho zabezpečenia¹⁹.

V druhom rade, existuje mnoho prípadov, kedy právo Európskej únie stanovilo povinnosť členských štátov uznať / vykonať správne rozhodnutie iného členského štátu, no zároveň právo Európskej únie zaviedlo aj osobitný postup tohto uznávania, ktorý buď sa aplikoval priamo (upravený v nariadení) alebo bol harmonizovaný na úrovni členských štátov (upravený v smernici alebo rámcovom rozhodnutí). Výsledkom tohto procesu je to, že členský štát na základe uplatnenia harmonizovaného procesného postupu uzná / vykoná správneho rozhodnutie iného orgánu verejnej správy iného členského štátu. Ide o tzv. model vzájomného uznávania správnych rozhodnutí ex actu (alebo per recognitionem)²⁰.

Právo Európskej únie však neupravuje jednotný model vzájomného uznávania cudzích správnych rozhodnutí ex actu aplikovateľný na všetky cudzie správne rozhodnutia. Naopak, vytvára samostatné režimy uznávania toho-ktorého typu správneho rozhodnutia. Pričom aj medzi jednotlivými typmi správnych rozhodnutí existujú rozdiely. Medzi takéto režimy uznávania cudzích správnych rozhodnutí ex actu na báze harmonizovaného práva Európskej únie patria najmä: uznávanie odborných kvalifikácií²¹, rozhodnutie o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín²², rozhodnutie ukladajúce povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu v inom

¹⁸ Napr. čl. 18 smernice Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení.

¹⁹ čl. 78, 79 a 82 nariadenia č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

²⁰ Bližšie v KÖNIG, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1965, s. 70., HANDRLICA, J. *Úvod do medzinárodného práva správneho*. V Praze: C.H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074009013, DELLA CANANEA, G. *From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures*. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 227. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4., HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017.

²¹ Smernica EP a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

²² Smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín.

členskom štáte²³. No každopádne aj v týchto prípadoch platí, že o vykonateľnosti takéhoto správneho rozhodnutia sa nebude rozhodovať v rámci posudzovaného konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov podľa Správneho súdneho poriadku. O ich vykonateľnosti sa bude rozhodovať v rámci osobitného harmonizovaného postupu orgánom, ktorý je na to určený osobitným predpisom.

V činnosti slovenských správnych súdov je možné evidovať (ako bude aj demonštrované neskôr), že realizujú konanie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu aj v prípadoch, kedy takéto rozhodnutia majú na základe práva Európskej únie priame právne účinky na území Slovenskej republiky (napr. rozhodnutia o vyrúbení finančnej pohľadávky členského štátu, vrátane školného verejnej vysokej školy) alebo podliehajú osobitným harmonizovaným postupom uznávania (napr. rozhodnutia vo veciach správnych deliktov na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky²⁴). V týchto prípadoch nie je daná právomoc správnych súdov konať podľa ust. § 420 až 429 Správneho súdneho poriadku.

2 ANALÝZA VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SPRÁVNÝCH SÚDOV V RÁMCI KONANIA O VYKONATEĽNOSTI ROZHODNUTÍ CUDZÍCH ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY

Za účelom potvrdenia alebo falzifikácie stanovených hypotéz sme vykonali aj analýzu vybraných rozhodnutí vydaných správnymi súdmi v konaniach o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy podľa ust. §§ 420 až 429 Správneho súdneho poriadku a konaní o vykonateľnosti rozhodnutí správnych orgánov podľa ust. §§ 250w až 250ya Občianskeho súdneho poriadku účinného do 30. júna 2016. Tak podľa súčasnej právnej úpravy, ako aj podľa predchádzajúcej právnej úpravy podmienky prípustnosti tohto konania (vrátane ostatných podmienok a postupov) boli totožné.

Výber analyzovaných rozhodnutí bol realizovaný prostredníctvom informačného systému judikaty.info, pričom boli vyberané iba rozhodnutia za obdobie od roku 2012 do roku 2023. Vybrané boli všetky rozhodnutia generované

²³ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

²⁴ Bližšie v KLIMEK, L. a B. ŠRAMEL. *Vzájomné uznávanie peňažných sankcií v Európskej únii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788081685811., KLIMEK, L. *Mutual recognition of judicial decisions in European criminal law: Vzájomné uznávanie justičných rozhodnutí v európskom trestnom práve*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2017. ISBN 978-3-319-44375-1., KLIMEK, L. *Zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia spojená s odňatím slobody v Európskej únii. Komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 9788057104308.

týmto systémov vydané v stanovenom období, ktoré mali v predmete konania uvedené „o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy“ alebo „o vykonateľnosti rozhodnutí správnych orgánov“. Presnosť záverov mohlo ovplyvniť to, že nie všetky rozhodnutia správnych súdov sú zaznamenané v danom informačnom systéme, ako aj to, že predmet konania mohli mať uvedený modifikovane. No aj napriek týmto faktorom bolo možné získať širšiu paletu rozhodnutí z rôznych správnych súdov, s odchýlkami v predmete konania, pričom na základe analýzy bolo možné vyvodit' určité závery pre potreby tohto „neexaktného“ výskumu.

Na základe vyššie uvedených kritérií bolo vygenerovaných celkovo 30 rozhodnutí krajských súdov (ktoré vykonávali pôsobnosť správneho súdu). Nižšie vygenerované číslo nebolo prekvapujúce, keďže toto konanie je skôr „okrajové“ v rámci správneho súdnictva. Zároveň už samotné toto číslo naznačuje, že podmienky prípustnosti tohto konania sú reštriktívne. V dôsledku reštriktívnych podmienok toto konanie zrejme ani nezačína.

Spomedzi všetkých 30 analyzovaných rozhodnutí 23 z nich sa týkali návrhu českej vysokej školy na vykonanie jej rozhodnutia o určení školného za prekročenie štandardnej dĺžky štúdia. Ako už bolo uvedené vyššie, rozhodnutie o školnom verejnej vysokej školy podlieha osobitnému postupu v intenciách smernice Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení, ktorá bola implementovaná do právneho poriadku Slovenskej republiky zákonom č. 466/2009 Z.z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov²⁵. Z toho vyplýva, že vykonateľnosť rozhodnutí cudzích verejných vysokých škôl vo veciach poplatkov za vysokoškolské štúdium nie je podmienená vydaním pozitívneho rozhodnutia v správnom súdnictve²⁶. V intenciách daných predpisov sa takéto pohľadávky majú vykonať bez potreby akéhokoľvek uznania rovnako, ako finančné pohľadávky daného štátu na to príslušným orgánom (spravidla daňovými úradmi). Ak teda bol podaný návrh na vydanie rozhodnutia správnym súdom v konaní

²⁵ Bližšie v JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: , R. JAKAB, T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 65 - 128 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191, JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2021, 40(2), 5 - 33. ISSN 1336-6912.

²⁶ TOMÁŠ, L. Právomoc správneho súdu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy vo veciach poplatkov za vysokoškolské štúdium. In: JAKAB, R., ed. *Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 163-176. ISBN 978-80-8152-802-6., s. 174.

o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy v takejto veci, správny súd mal dané konanie zastaviť pre nedostatok právomoci.

V skutočnosti rozhodnutia správnych súdov boli rozmanité. V 15 z 23 prípadov bolo návrhu vyhovené, t.j. správny súd rozhodol, že rozhodnutie vysokej školy o určení školného je vykonateľné v Slovenskej republike, pričom právnym základom mala byť zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach²⁷. Iba v 3 prípadoch bolo rozhodnuté o zastavení konania pre nedostatok právomoci. A v piatich prípadoch bolo rozhodnuté inak, t.j. napr. o zastavení kvôli späťvzatiu návrhu, resp. kvôli nezaplatenému súdному poplatku. Teda iba v 3 z 23 prípadoch správne súdy rozhodli správne v rozsahu medzí prípustnosti tohto konania.

V piatich prípadoch správne súdy rozhodovali o návrhu Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky, ktoré bolo dožiadané Nórskom o zabezpečenie vykonania ich pohľadávok na cle, pričom právnym základom bola Dohoda OECD o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach. Ako bolo uvedené vyššie, z danej dohody vyplýva pre Slovenskú republiku záväzok prijať, uznať a vykonať takéto rozhodnutia cudzích správnych orgánov. Takže v danom prípade bol daný právny základ na uskutočnenie tohto konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. Aj napriek tomu však všetkých päť návrhov bolo zamietnutých z dôvodu, že neboli preukázané podmienky pre priznanie vykonateľnosti – a to, že adresát rozhodnutia sa dozvedel alebo mohol dozvedieť, že v Nórsku je voči nemu vedené takéto konanie, ktorého výsledkom bolo predmetné rozhodnutie.

V jednom prípade bolo rozhodované o návrhu Mesta Rokycany v Českej republike o vykonateľnosti rozhodnutia o uložení sankcie za priestupok na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, pričom správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy návrhu vyhovel. Uznávanie rozhodnutí o správnych deliktoch na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky podlieha osobitnému harmonizovanému postupu podľa rámcového rozhodnutia Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie, ktoré bolo implementované do slovenského právneho poriadku zákonom č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých

²⁷ Prípadne aj čl. 76 bod 2. prvá a druhá veta nariadenia EP a Rady (ES) č. 883/2004 zo dňa 29.4.2009 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, podľa ktorého na účely vykonávania tohto nariadenia si poskytnú orgány a inštitúcie členských štátov svoje služby a konajú tak, akoby vykonávali svoje vlastné právne predpisy.

zákonov v znení neskorších predpisov²⁸. Vzhľadom na to, že existuje osobitný postup v právnom styku medzi členskými štátmi, nemalo sa realizovať konanie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy správnym súdom. Naopak, toto konanie malo byť zastavené. Na druhej strane o uznaní tohto rozhodnutia podľa osobitného postupu mal rozhodnúť Okresný súd Bratislava I (v súčasnosti Mestský súd Bratislava I).

A napokon, predmetom posledného analyzovaného rozhodnutia v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy bolo spätné vymáhanie dávky sociálneho poistenia, ktorá bola vyplatená neprávom. Navrhovateľom bol Úrad práce v Brne. Správny súd aj v tomto prípade návrhu vyhovel poukazujúc na to, že záväzok vykonať takéto rozhodnutie vyplýva zo Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach. No rovnako, ako v predchádzajúcom prípade, aj na výkon rozhodnutí o spätnom vymáhaní pohľadávok sa vzťahuje osobitný harmonizovaný postup podľa čl. 78, 79 a 82 nariadenia č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. Aj v danom prípade malo byť konanie o vykonateľnosti pred správnym súdom zastavené pre nedostatok právomocí.

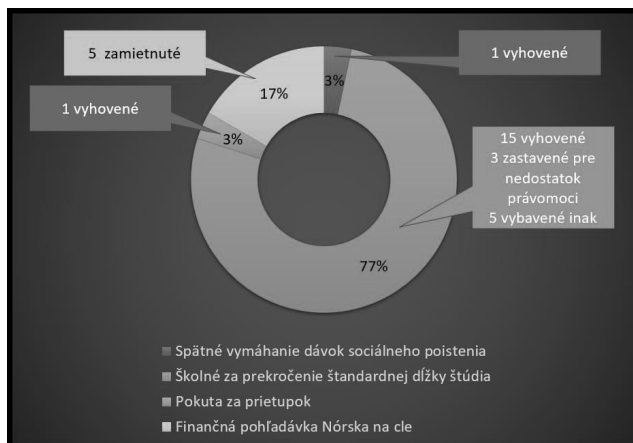
Na základe analýzy vybraných rozhodnutí správnych súdov vydaných v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je možné vyvodit' nasledujúce závery:

- i) V 25 prípadoch z 30 bola predmetom rozhodnutia v konaní o vykonateľnosti pred správnym súdom taká vec, ktorá nespádala do jeho právomocí, ale mala byť vyriešená podľa osobitných predpisov na základe práva Európskej únie;
- ii) Iba v 3 prípadoch z uvedených 25 prípadoch správny súd rozhodol správne, t.j. že konanie zastavil pre nedostatok právomocí;
- iii) Iba v 5 prípadoch z 30 boli splnené podmienky prípustnosti konania správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy (hoci návrh bol zamietnutý z dôvodu nepreukázania hmotnoprávnych podmienok);

²⁸ Bližšie v JANČÁT, L. A few notes to the notion “criminal” for the purposes of the council framework decision 2005/214/JHA in the context of road traffic offences. In: *Bratislava legal forum 2022 : administrative punishment and administrative sanctions in Europe*. 1. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2022, s. 45-57. ISBN 9788071606758., JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: , R. JAKAB, T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 65 - 128 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191, s. 112-118.

- iv) Vo všetkých prípadoch, v rámci ktorých správny súd rozhodol o vykonateľnosti rozhodnutia aj pri absencii jeho právomocí (17 prípadov), právnym základom, z ktorého sa odvodzoval záväzok takéto rozhodnutie vykonať, bola Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach, z ktorej však takýto záväzok explicitne ani nevyplýva.

Obr. 1: Graf zobrazujúci podiel jednotlivých rozhodnutí podľa predmetu konania a spôsob ich vybavenia



3 ÚVAHY O MOŽNÝCH ZMENÁCH PRÁVNEJ ÚPRAVY

Z posúdenia aktuálnej právnej úpravy regulujúcej rozsah prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ako aj z analýzy vybraných rozhodnutí správnych súdov v takých konaniach vyplýva, že medze prípustnosti sú stanovené príliš úzko. V dôsledku toho iba málo rozhodnutí cudzích správnych orgánov môže podliehať takémuto konaniu o vykonateľnosti. Z toho dôvodu je takéto konanie nie veľmi často využívané.

Pokiaľ však ide o správne rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy z nečlenských štátov Európskej únie máme za to, že existencia právneho základu vo forme záväzku vyplývajúceho z medzinárodnej zmluvy, či už multilaterálnej alebo bilaterálnej, je potrebná. Tým sa zabezpečí jednak reciprocita uznávania a výkonu správnych rozhodnutí, ako aj ochrana verejného poriadku pre prípad správneho rozhodnutia nesúladiaceho so slovenským právnym poriadkom a verejnými záujmami. Totiž vykonateľnosť rozhodnutia sa môže týkať

akéhokoľvek štátu, ktorý nemusí byť v rámci právneho poriadku a hodnôt tak blízko, ako členské štáty Európskej únie.

No na strane druhej bolo by potrebné uvoľniť tieto medze pre účely vykonateľnosti správnych rozhodnutí orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie. Domnievame sa, že v týchto prípadoch by nebolo potrebné trvať na existencii záväzku vykonať správne rozhodnutie, či už v rámci medzinárodnej zmluvy alebo práva Európskej únie. Inak povedané, všetky správne rozhodnutia orgánov verejnej správy členského štátu Európskej únie by mohli podliehať konaniu o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy pred správnym súdom. V rámci tohto konania by sa posudzovalo, či sú splnené materiálne podmienky pre vykonateľnosť (vykonateľnosť rozhodnutia v domovskom štáte, konkurencia právomocí, garancia práva na spravodlivý proces, či prípustnosť plnenia). Samozrejme, naďalej by ostalo zachované to, že toto konanie sa neuplatní vtedy, ak osobitný predpis stanovuje inak, t.j. v prípade priznania priamych účinkov správnych rozhodnutí na území iných štátov alebo v prípade existencie osobitného harmonizovaného postupu uznávania a výkonu správnych rozhodnutí členských štátov.

Takéto uvoľnenie medzi vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie má svoje opodstatnenie v tom, že všetky členské štáty sú budované na obdobných hodnotách, ich právny poriadok je harmonizovaný, na konanie správnych orgánov sa aplikujú rovnaké zásady vyvoditeľné aj zo soft law Rady Európy. A napokon, je potrebné upriamiť pozornosť aj na existenciu princípu lojálnej spolupráce medzi Európskou úniou a členskými štátmi uvedený v čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii, ktorým je možné uvoľňovanie medzi taktiež odôvodniť. *„Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv. Členské štáty prijímajú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie. Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímajú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“*²⁹

Zároveň je vhodné podotknúť, že obdobný systém vzájomného uznávania správnych rozhodnutí v rámci osobitného konania o vykonateľnosti pred správnymi súdmi by mal platiť vo všetkých členských štátoch Európskej únie. Teda, návrh na zmenu nesmeruje len vo vzťahu k slovenskej právnej úprave, ale aj vo vzťahu k úprave práva EÚ, ktoré by stanovilo požiadavku harmonizácie právnych poriadkov jednotlivých členských štátov v oblasti vzájomnej vykonateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy členských štátov Európskej

²⁹ Čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii.

únie inkorporovaním takéhoto osobitného konania v rámci správneho súdnictva. To by sa týkalo správnych rozhodnutí, na ktoré by sa nevzťahoval osobitný režim podľa osobitných predpisov.

ZÁVER

V rámci výskumu, ktorého výsledky sú uvedené v tomto príspevku, sme sa zaoberali osobitným druhom súdneho konania v správnom súdnictve, a to konaním o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy podľa ust. §§ 420 až 429 Správneho súdneho poriadku v podmienkach Slovenskej republiky. Pozornosť sme zameriavali na jeden čiastkový problém, ktorým je rozsah uplatniteľnosti tohto konania alebo podmienky prípustnosti tohto konania. Inak povedané, ktoré rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy podliehajú danému konaniu.

V prvom rade sme skúmali zákonnú právnu úpravu vyplývajúcu najmä z dvoch ustanovení Správneho súdneho poriadku. Z ust. § 420 tohto zákona vyplýva, že tomuto konaniu podliehajú také rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy, pri ktorých existuje záväzok Slovenskej republiky ich vykonať, pričom tento záväzok musí explicitne vyplývať z medzinárodnej zmluvy alebo právne záväzného aktu Európskej únie. Z ust. § 429 Správneho súdneho poriadku vyplýva, že v právnom styku medzi členskými štátmi sa toto konanie uplatní iba vtedy, ak osobitný predpis nestanovuje niečo iné.

Záväzok vykonať cudzie správne rozhodnutie môže vyplývať z multilaterálnej alebo bilaterálnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Daný záväzok musí byť explicitný. Nepostačuje ho odvodzovať od všeobecných princípov o vzájomnej spolupráci a pomoci medzi zmluvnými štátmi. To práve v aplikačnej praxi býva problém.

Záväzok vykonať cudzie správne rozhodnutie môže vyplývať z právne záväzného aktu Európskej únie. No ak existuje osobitný postup medzi členskými štátmi týkajúci sa priznávania priamych účinkov cudzím správny rozhodnutiam alebo osobitný postup uznávania cudzích správnych rozhodnutí, prednosť bude mať tento osobitný postup pred konaním o vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí podľa Správneho súdneho poriadku. Štandardne platí, že ak právo Európskej únie stanovuje potrebu uznávania alebo vykonateľnosti správnych rozhodnutí iných členských štátov, stanoví aj osobitné pravidlá pre tento postup. Preto toto konanie podľa Správneho súdneho poriadku je vo vzťahoch medzi členskými štátmi málo využiteľné.

V rámci výskumu sme vykonali aj analýzu 30 rozhodnutí správnych súdov vydaných v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, pričom dospeli sme k záveru, že správne súdy prejednávajú aj také (alebo najmä také) prípady, ktoré nepodliehali tomuto konaniu, keďže sa riadia osobitnými

postupmi podľa práva Európskej únie. Rovnako sme dospeli k záveru, že správne súdy veľmi extenzívne vyvodzovali „záväzok“ vykonať rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy z medzinárodných zmlúv, najmä bilaterálnych týkajúcich sa vzájomnej pomoci v občianskych a trestných veciach. A tak si založili právomoc aj v prípadoch, kedy ju nemali, a kedy konanie malo byť zastavené.

Z posúdenia aktuálnej právnej úpravy regulujúcej rozsah prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ako aj z analýzy vybraných rozhodnutí správnych súdov v takých konaniach vyplýva, že medzi prípustnosťou sú stanovené príliš úzko. Preto by bolo potrebné uvoľniť tieto medze najmä vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie. Za tým účelom navrhujeme, aby pre účely prípustnosti tohto konania vo vzťahu k správnym rozhodnutiam orgánov členských štátov Európskej únie sa nevyžadovala požiadavka existencie „explicitného záväzku“ v medzinárodnej zmluve alebo v právnom akte Európskej únie. Samozrejme, neboli by tým dotknuté osobitné postupy uznávania a priznávania priameho účinku správnych rozhodnutí iného členského štátu. Taktiež navrhujeme, aby obdobné konanie o vykonateľnosti s rovnako uvoľnenými medzami prípustnosti v právnom styku medzi členskými štátmi bolo v rámci všetkých členských štátov. Za tým účelom by bolo potrebné prijať právny akt Európskej únie, ktorý by zabezpečil takúto harmonizáciu.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok: komentár*. 1. V Prahe: C.H. Beck, 2018. Veľké komentáre. ISBN 978-80-7400-678-4.
2. DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Transnational Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 219 - 242. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4
3. HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017.
4. HANDRLICA, J. *Úvod do mezinárodního práva správního*. V Praze: C.H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074009013,
5. JAKAB, R. Pojem správní akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. *Žurnál správneho súdництва*. 2022, 1(2), 11-23. ISSN 2730-0722.
6. JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In: JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav : zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 5-42. ISBN 9788057402350.

7. JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020 [cit. 2023-1-8]. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191.
8. JANČÁT, L. A few notes to the notion “criminal” for the purposes of the council framework decision 2005/214/JHA in the context of road traffic offences. In: *Bratislava legal forum 2022 : administrative punishment and administrative sanctions in Europe*. 1. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2022, s. 45-57. ISBN 9788071606758
9. JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2021, 40(2), 5 - 33. ISSN 1336-6912.
10. JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: , R. JAKAB, T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 65 - 128 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191
11. KLIMEK, L. a B. ŠRAMEL. *Vzájomné uznávanie peňažných sankcií v Európskej únii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788081685811.
12. KLIMEK, L. *Mutual recognition of judicial decisions in European criminal law: Vzájomné uznávanie justičných rozhodnutí v európskom trestnom práve*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2017. ISBN 978-3-319-44375-1.
13. KLIMEK, L. *Zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia spojená s odňatím slobody v Európskej únii. Komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 9788057104308.
14. KÖNIG, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1965
15. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., M. G. PÉREZ, J. J. P. GARCÍA a C. A. CANO. Foreign Administrative Acts: General Report. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, ed. *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 11 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.
16. SEMAN, T. Preskúvanie cudzích správnych aktov v Slovenskej republike. In: JAKAB, R., SEMAN, T. a JANČÁT, T. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 151 - 178 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

17. TOMÁŠ, L. Právomoc správneho súdu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy vo veciach poplatkov za vysokoškolské štúdium. In: JAKAB, R., ed. *Transsteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 163-176. ISBN 978-80-8152-802-6.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

docent v odbore správne právo

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

E: radomir.jakab@upjs.sk

MEDIÁCIA V SPRÁVNÝCH VECIACH V PODMIENKACH ČLENSKÝCH ŠTÁTOV RADY EURÓPY¹

MEDIATION IN ADMINISTRATIVE MATTERS IN THE MEMBER STATES OF THE COUNCIL OF EUROPE

Peter Molitoris a Vladimíra Žofčinová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

ABSTRAKT

Príspevok je venovaný problematike administratívnej mediácie. Autori na podklade informácií vyplývajúcich zo štúdie vyhotovenej pre potreby CEPEJ v roku 2022 sumarizujú informácie o aktuálnom stave právnej regulácie mediácie v konaniach pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi v niektorých členských štátoch Rady Európy a v Slovenskej republike, ktorá do predmetnej štúdie zahrnutá nebola.

ABSTRACT

The contribution is devoted to the issue of administrative mediation. The authors summarize information on the current state of legal regulation of mediation in proceedings before administrative bodies and administrative courts in some member states of the Council of Europe and in the Slovak Republic, which was not included in the study, on the basis of information resulting from a study prepared for the needs of CEPEJ in 2022.

ÚVOD

Alternatívne spôsoby riešenia sporov (tiež označované skratkou „ADR“ z anglického Alternative Dispute Resolution) sú v súčasnosti už stabilnou súčasťou právnych poriadkov väčšiny európskych štátov, hoci prím z hľadiska ich reálneho využívania v právnej praxi stále držia mimoeurópske štáty, najmä Austrália, ale tiež Japonsko a Čína, kde patrí mediácia a mimosúdne riešenie sporov k tradičnej právnej kultúre. K prezentovaným výhodám týchto prostriedkov patrí najmä

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia úloh grantu VEGA 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov vo verejnej správe.“

možnosť dosiahnuť v spore rýchlejšie, efektívnejšie a takpovediac „win-win“ riešenie, pri ktorom každá zo sporiacich sa strán dosiahne čiastočný úspech pri presadzovaní svojich záujmov rýchlejšie než v často zdĺhavom a nákladnom súdnom procese. Z hľadiska justičného systému je pri širšom využití ADR možné očakávať nižšiu mieru zaťaženia súdov, či už na úrovni prvostupňového rozhodovania, alebo v konaní o opravných prostriedkoch. Keďže z povahy vecí tieto prostriedky primárne slúžia na riešenie sporov, sú v praxi najčastejšie využívané v sporoch rodinnoprávnych, občianskoprávných, obchodnoprávných či pracovnoprávných, kde umožňujú mimosúdne riešenie spojené s úsporou nákladov sporových strán na často zdĺhavý súdny proces. Mediácia, ktorá patrí k najčastejšie využívaným prostriedkom ADR, je tiež v rámci trestnej politiky považovaná za účinný nástroj restoratívnej justície.

O poznanie iná je situácia pokiaľ ide o využívanie ADR a mediácie v rámci rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy a v správnom súdnictve. Snaha o nájdenie miesta pre efektívne využívanie ADR aj v týchto rozhodovacích procesoch, ktoré sú často zdĺhavé z dôvodov sporných postojov účastníkov konania, nie je prostredím štátov Rady Európy novým trendom. Z prameňov charakteru soft-law je možné spomenúť najmä Odporúčanie Rec (2001)9 Rady ministrov členských štátov o alternatívnych riešeniach sporov medzi správnymi orgánmi a súkromnými osobami, ale v širšom kontexte tiež odporúčanie CM/Rec(2010)3 o účinných právnych prostriedkoch nápravy neprimeraných prieťahov v konaní, spolu s ktorým boli vydané aj Pokyny pre správny úradný postup, na ktoré toto odporúčanie odkazuje. Súčasťou uvedených pokynov je priamy odkaz na vyššie zmienené odporúčania týkajúce sa mediácie a iných ADR riešení sporov s odporúčaním čo najširšieho využitia týchto postupov.

V rámci Rady Európy bola osobitná pozornosť možnosťam čo najširšieho využitia mediácie venovaná Európskou komisiou pre efektívnu justíciu (CEPEJ, ďalej aj ako „Komisia“), v rámci ktorej v rokoch 2006-2007 a 2017-2019 pôsobila aj osobitná pracovná skupina pre mediáciu (The CEPEJ Working Group on mediation).

Z dokumentov, ktoré vzišli z jej činnosti a týkajú sa využitia mediácie v činnosti verejnej správy je potrebné v prvom rade poukázať na Usmernenie pre lepšiu implementáciu Rec (2001)9 CEPEJ (2007)15 zo 7. decembra 2007, ktoré v rámci hodnotenia implementácie odporúčania Rec (2001)9 konštatuje, že v prostredí členských štátov sa od publikácie odporúčania Rec (2001)9 vynaložilo len málo úsilia na to, aby si správne orgány uvedomili výhody využitia prostriedkov, ktoré môžu viesť k tvorivým, efektívnym a rozumným výsledkom. Dôvody vidí Komisia popri absencii relevantnej legislatívy aj v nedôvere súdnej moci k využívaniu ADR, v nedostatočnej informovanosti o týchto možnostiach, ako aj v nedostatku odborníkov spôsobilých na vykonávanie mediácie a iných ADR v oblasti verejnej

správy. Za významný faktor nedostatočného využívania konsenzuálnych prostriedkov riešenia sporov výslovne označuje aj nedostatočný akademický výskum alternatív k súdnym sporom v administratívnej oblasti.

Komisia v usmernení CEPEJ (2007)¹⁵ odporúčala členským štátom prijať osobitné opatrenia na podporu využívania ADR, buď ich inštitucionalizáciou, alebo ich používaním od prípadu k prípadu, prípadne prijať právne predpisy alebo prispôbiť existujúce právne predpisy podľa zásad uvedených v odporúčaní, napríklad v určitých prípadoch ustanoviť povinnú mediáciu alebo iné zmierovacie konanie.

Významné závery týkajúce sa uplatňovania mediácie vo verejnej správe priniesla aj Správa CEPEJ GT MED (2017)⁸ o účinku usmernení CEPEJ k civilnej, rodinnej, trestnej a administratívnej mediácii zo 16. mája 2018, v ktorej Komisia spracovala dáta poskytnuté 40-timi štátmi zo skupiny 47 členských štátov Rady Európy, a na ktorú následne nadviazala Cestovná mapa CEPEI (2018)⁸ z 27. júna 2018. V rámci správy pracovná skupina CEPEJ pre mediáciu hodnotila aj vplyv Usmernenia CEPEJ (2007)¹⁵ na mieru uplatňovania mediácie a iných ADR v členských štátoch v oblasti verejnej správy a konštatovala, že malo malý, alebo žiaden účinok v prípade väčšiny členských štátov (vrátane Slovenskej republiky).

Komisia tiež konštatovala, že vo väčšine členských štátov existuje potreba prijatia nových vnútroštátnych právnych predpisov o mediácii, a to najmä v trestných a správnych veciach, pričom v rámci záverov správy CEPEJ GT MED (2017)⁸ odporúčala výboru pre právnu spoluprácu (CDCJ) Rady Európy, aby vypracoval „Dohovor Rady Európy o mediácii v občianskych, rodinných, trestných a správnych veciach“. Zároveň navrhuje vypracovať európsky modelový zákon o mediácii, ktorý možno považovať za referenčný bod pre budúce legislatívne reformy.

Časť záverov a odporúčaní CEPEJ GT MED (2017)⁸ a Cestovnej mapy CEPEI (2018)⁸ komisia transformovala do obsahu Európskej príručky na tvorbu mediačného práva (European Handbook for Mediation Lawmaking) CEPEJ (2019)⁹ zo 14. júna 2019, ktorá odporúča legislatívne jednoznačne upraviť, v ktorých konaniach je možné realizovať mediáciu, ktoré spory so správnymi orgánmi je možné mediovať, hranice diskrečnej právomoci správneho orgánu pri mediovaní, postavenie a nezávislosť mediátorov, možnosti súdneho prieskumu mediácie.

1 AKTUÁLNY STAV PROBLEMATIKY VO VYBRANÝCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH RADY EURÓPY

V rámci monitorovania dopadov záverov a odporúčaní CEPEJ GT MED (2017)⁸ a Cestovnej mapy CEPEI (2018)⁸ bol v roku 2022 uskutočnený nový prieskum

realizovaný v členských štátoch Rady Európy. Jeho cieľom bolo zmapovať súčasný stav využívania mediácie v správnych veciach a určiť, aké opatrenia a nástroje by bolo možné zaviesť s cieľom pomôcť členským štátom pri rozvoji a zlepšovaní využívania mediácie v rozhodovacej činnosti verejnej správy. Výsledkom prieskumu bola publikovaná štúdia „State of play of the practice of mediation in administrative disputes in the Member States of the Council of Europe“² (ďalej len ako „Štúdia“), z obsahu ktorej v podstatných skutkových zisteniach vychádza aj tento príspevok, s doplnením o zistenia týkajúce sa Slovenskej republiky.

Do zberu dát pre potreby Štúdie sa zapojilo 33 členských štátov Rady Európy, medzi ktorými nebola Slovenská republika. Autori Štúdie rozdelili štáty, od ktorých dostali v rámci prieskumu odpovede na položené otázky³ do viacerých skupín.

V prvej skupine boli štáty, v ktorých mediácia v správnych veciach (označovaná aj ako „administratívna mediácia“) v právnom poriadku neexistuje. Sem patria štáty ako Andora, Arménsko, Česká republika, Severná Macedónia, Cyprus, Turecko, Čierna Hora, Švédsko, Rakúsko, Maďarsko, San Maríno, Grécko.

V týchto štátoch spravidla nie je inštitút mediácie neznámy, uplatňuje sa však len v civilných alebo trestných veciach, nie v rozhodovacej činnosti verejnej správy.⁴

V druhej skupine skúmaných štátov sa nachádzajú tie, ktorých právne poriadky obsahujú aj možnosť mediácie v správnych veciach (či už v rozhodovacej činnosti samotných správnych orgánov alebo v správnom súdnictve), avšak v praxi sa táto právna úprava takmer neuplatňuje. Do tejto skupiny Štúdia zaradila štáty Bulharsko, Grécko, Poľsko, Portugalsko, Azerbajdžan, Chorvátsko a Ukrajina.

V niektorých štátoch existuje právna úprava na úrovni všeobecného predpisu o mediácii, aplikovateľná na všetky, aj na administratívne veci (Chorvátsko, Azerbajdžan), v niektorých existuje osobitná právna úprava mediácie v správnych veciach (napr. Portugalsko, Bulharsko, Ukrajina).

Autori Štúdie zaradili medzi krajiny, v ktorých existuje právna úprava administratívnej mediácie iba v rámci všeobecného predpisu vzťahujúceho sa aj na všetky ostatné druhy mediácie aj Poľsko. Z právnej úpravy mediácie v Poľsku podľa autorov vyplýva existencia súdnej aj mimosúdnej mediácie, avšak neexistuje osobitná úprava administratívnej mediácie, ani žiadne štatistiky o jej využívaní. Tu si dovoľme so závermi Štúdie polemizovať, tak pokiaľ ide o existenciu osobitnej

² BOUSSARD, S., SALEM, K.: State of play of the practice of mediation in administrative disputes in the Member States of the Council of Europe. [online][citované dňa 20.10.2023]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/cepej-gt-qual-2022-1rev-en-state-of-play-of-the-practice-of-mediation-/1680ab3db7>.

³ do prieskumu sa zapojilo spolu 33 členských štátov Rady Európy, Slovensko medzi nimi nebolo.

⁴ Česko, Grécko, Turecko, Maďarsko, Čierna Hora, Andora a San Marino.

úpravy vo vzťahu k súdnej aj mimosúdnej mediácii, ale tiež pokiaľ ide o dostupnosť štatistík.

Mimosúdna mediácia v správnych veciach je osobitne upravená v poľskom správnom poriadku (Kodeks postępowania administracyjnego i innych ustaw) na základe jeho novely z roku 2017, a to v oddiele 5a. Rovnako tak existuje osobitná právna úprava mediácie v konaniach pred správnymi súdmi, a to v zákone Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270 o postupe pred správnymi súdmi (Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) v rámci úpravy tzv. súdnej mediácie v čl. 115 až 118 (Postępowanie mediacyjne i uproszczone). Zákon tu pripúšťa začatie mediácie z podnetu účastníkov konania alebo bez neho (čl. 115, § 2), pričom samotnú mediáciu riadi sudca alebo určený referent. Tento postup prichádza do úvahy vo všetkých veciach prejednáváných správnymi súdmi, vrátane konania proti nečinnosti. Návrh na mediáciu je potrebné zo strany ktoréhokoľvek z účastníkov konania podať ešte pred stanovením termínu pojednávania súdom. Začatie súdnej mediácie z úradnej povinnosti (ex offa) podľa čl. 115, § 2 poľského zákona o postupe pred správnymi súdmi prichádza do úvahy v prípade, ak o to strany konania nežiadajú, avšak z povahy veci vyplýva, že je pre mediáciu vhodná, resp. v prípade, ak účastník síce o mediáciu požiadal, avšak nie v zákonom stanovenej lehote. Výsledkom mediácie môže byť zrušenie napadnutého správneho aktu správnym orgánom, alebo späťvzatie žaloby zo strany žalobcu.

Vývoj využívania inštitútu súdnej mediácie v Poľsku v administratívnych veciach, ako naň poukazujú štatistiky publikované poľským Najvyšším správnym súdom (Naczelny Sąd Administracyjny) svedčí o tom, že tento inštitút sa po počiatočnom optimizme v právnom prostredí veľmi neudomácnil a počet administratívnych sporov riešených a vyriešených súdnou mediáciou neustále klesá. V rokoch 2016 a 2017 nebol touto formou vyriešený žiaden spor, v rokoch 2018, 2019, 2021, 2022 po jednom spore a v roku 2020 dva spory.⁵ Príčinu poklesu záujmu o súdnu mediáciu v administratívnych veciach v Poľsku je možné vidieť vo výraznom zrýchlení rozhodovacej činnosti prvostupňových správnych súdov, keďže priemerná dĺžka konania na správnom súde je 6-12 mesiacov. Mediačné postupy takto stratili punc rýchlejšieho riešenia sporu. Obdobne negatívne trendy pretrvávajú aj vo vzťahu k mimosúdnej administratívnej mediácii, kde podľa publikovaných informácií na internetovej platforme prawo.pl boli mediáciou podľa

⁵ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku. [online] Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny. 2023. s. 15 [citované 20.10.2023] Dostupné na: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7A2CEC5EECB72597C12589AA003DECEE/%24File/3214.pdf>.

správneho poriadku vyriešené v roku 2017 dva, v roku 2018 tri, v roku 2019 sedem a v roku 2020 dve veci.⁶

Je teda možné stotožniť sa so zaradením Poľska medzi tie štáty, v ktorých sice osobitná úprava administratívnej mediácie existuje, avšak využíva sa v praxi iba v minimálnej miere.

K ďalším dôvodom, ktorými členské štáty v tejto skupine odôvodňovali nedostatočné využívanie administratívnej mediácie v praxi je možné zaradiť nevyhnutnosť schválenia mediačnej dohody formou rozhodnutia správneho orgánu (aj s možným odvolaním), úzky okruh mediovateľných verejnoprávných vzťahov, dodatočné náklady, riziko vyvodzovania zodpovednosti zamestnanca za náklady správneho orgánu zapojeného do mediácie, či za uzatvorenie dohody nenapĺňajúcej podľa nadriadených orgánov zákonné rámce a limity ochrany verejného záujmu.

Tretiu skupinu štátov tvoria podľa autorov Štúdie tie, ktorých právny poriadok mediáciu v správnych veciach neupravuje, avšak napriek tomu sa v praxi uskutočňuje. Sem zaradili autori Luxembursko, v ktorom je realizovaná mediácia na správnych súdoch, pričom má neformálny charakter a organizuje ju zákonný sudca. Tento prístup vychádza z premisy, že úlohou správneho súdu nie je len uplatňovať a vykladať právo, ale aj vyriešiť spor. Pokiaľ je to možné tak zmiernením strán, čím bude dosiahnutý sociálny zmier.

V štvrtej skupine sú zaradené štáty, u ktorých sa administratívna mediácia realizuje, a to na základe osobitného právneho predpisu výslovne upravujúceho mediáciu v správnych veciach. Sem patrí najmä Belgicko, Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Litva, Lotyšsko, Monako, Holandsko, Nórsko, Španielsko, Švajčiarsko a Veľká Británia. V uvedených štátoch existuje tak inštitucionálna (mimosúdna) mediácia, ako aj súdna mediácia realizovaná v rámci konaní pred správnymi súdmi. Existuje aj tretia podkategória, v ktorej môže mediáciu v správnych veciach vykonávať inštitucionálna, konvenčná alebo súdom určená tretia strana v kontexte sporu, ktorý sa pred ňou vedie.

Inštitucionálna mediácia, teda mediácia pred nezávislým orgánom sa uplatňuje vo Švajčiarsku (kantonálny ombudsman), v Monackom kniežatstve a v Taliansku (Difensore civico).

Mediácia iniciovaná alebo priamo vykonávaná sudcom sa realizuje v správnych veciach v Nemecku, Španielsku a Lotyšsku.

Štúdia tiež zistila významné rozdiely v okruhu mediovaných vecí. Rozdiely je tiež možné vidieť v tom, či je výsledkom priamo mediačná dohoda záväzná pre

⁶ Klapa mediacji, ale uproszczenia działają - resort rozwoju ocenia wprowadzone procedury. [online]. [citované 20.10.2023] Dostupné na: <https://www.prawo.pl/samorzad/uproszczenia-procedur-administracyjnych-nie-zawsze-dzialaja,516368.html>.

mediované strany, alebo je dohoda iba východiskom pre následné vydanie rozhodnutia, ktoré dohodu potvrdí.

2 REFLEXIA ZISTENÍ VÝSKUMU V PRÍRUČKE CEPEJ(2022)11

CEPEJ v dokumente konštatuje, že mediácia v správnych veciach môže mať tri formy: inštitucionálnu mediáciu, konvenčnú mediáciu a jurisdikčnú alebo parajurisdikčnú mediáciu. Inštitucionálnou mediáciou rozumie proces, ktorý vedie inštitucionálny mediátor, zvyčajne z prostredia administratívy alebo v postavení ombudsmana. Konštatuje, že táto forma mediácie umožňuje riešiť široké spektrum sporov, vrátane sporov, ktoré vzniknú v dôsledku nesprávneho úradného postupu. Takzvaná konvenčná mediácia je realizovaná prostredníctvom mediátora ako tretej strany napomáhajúcej stranám sporu nájsť riešenie. Jurisdikčná alebo parajurisdikčná mediácia sa realizuje v rámci už prebiehajúceho súdneho konania, ale kde sa strany sami alebo na výzvu sudcu rozhodnú, že sa pokúsia o mediáciu. Súd im na tento postup vytvára priestor prerušením konania.

CEPEJ načrtla aj očakávané výhody širšieho uplatňovania mediácie v administratívnych sporoch. K nim zaradila najmä podporu dialógu medzi správou a spravovanými subjektmi, zvýšenie efektívnosti a kvality správneho súdnictva (kratší čas a nižšie náklady), ale tiež predchádzanie vzniku súdnych sporov. Proces administratívnej mediácie vedie k zlepšeniu kvality vzťahov medzi občanmi a administratívou a je občanom dostupnejší. To má dopad najmä o znevýhodnené osoby, ktorým mediácia môže priniesť lepšie vysvetlenia a pochopenie obsahu rozhodnutí a umožní im tak vyhnúť sa súdnym sporom.

CEPEJ vidí priestor pre využitie mediácie vo všetkých typoch administratívnych sporov, z ktorých výslovne uvádza zmluvné spory, spory z administratívnoprávnej zodpovednosti, ale aj spory týkajúce sa zákonnosti.

Z hľadiska oblastí verejnoprávnej regulácie vhodných pre mediáciu CEPEJ zmieňuje najmä spory vyplývajúce z rozhodnutí alebo dokumentov o územnom plánovaní, spory v oblasti sociálnej pomoci a sociálneho zabezpečenia, spory zo zmlúv uzavretých orgánmi verejnej moci, spory medzi občanmi a miestnymi orgánmi v súvislosti s prevádzkou miestnych verejných služieb (voda, elektrina, prístup na internet atď.), ale tiež spory a konflikty medzi administratívou a štátnymi zamestnancami. V neposlednom rade vníma CEPEJ mediáciu aj ako nástroj na zlepšenie efektivity a kvality správneho súdnictva.

V záveroch svojej príručky CEPEJ odporúča členským štátom prijať viacero opatrení, ktoré majú za cieľ umožniť širšiu mieru využitia administratívnej mediácie v prostredí Rady Európy. Navrhuje členským štátom prijať v legislatíve širokú definíciu administratívnej mediácie, aby sa predišlo nejednoznačnostiam, a to vo všetkých formách mediácie (inštitucionálna, jurisdikčná alebo

parajurisdikčná a konvenčná) . Taktiež je potrebné vypracovať presný právny rámec pravidiel a rozsahu mediácie v správnych veciach zohľadňujúci špecifickú povahu právnych sporov v administratíve. Je tiež potrebné zabezpečiť, aby sa mediácia zaviedla v čo najskoršom štádiu sporu, ideálne ešte pred začatím súdneho konania. Za týmto účelom bude potrebné špecializovať mediátorov pre oblasť sporov vo verejnej správe, na čo by mali štáty aj finančne prispieť. To platí aj pre vzdelávanie sudcov a zamestnancov administratívy v oblasti administratívnej mediácie. Pre umožnenie realizácie administratívnej mediácie bude potrebné uspošobiť aj procesné predpisy upravujúce správne konanie alebo správne súdne konanie (prerušenie konania, prekluzívne lehoty). Pre zvýšenie záujmu o mediáciu bude tiež potrebné vykonávať informačné a komunikačné kampane a monitorovať údaje o počte realizovaných administratívnych mediácií, čo zároveň umožní zistiť a odstrániť prekážky a ťažkosti, ktoré sa pri vykonávaní administratívnej mediácie vyskytnú.

ZÁVERY S AKCENTOM NA PODMIENKY ADMINISTRATÍVNEJ MEDIÁCIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Medzi štáty bez osobitnej právnej úpravy mediácie v administratívnych veciach je možné zaradiť aj Slovensko. Základný právny predpis upravujúci mediáciu v netrestnej oblasti v podmienkach Slovenskej republiky je č. 420/2004 Z. z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o mediácii“) Tento definuje mediáciu ako mimosúdnú činnosť, pri ktorej osoby zúčastnené na mediácii pomocou mediátora riešia spor, ktorý vznikol z ich zmluvného vzťahu alebo iného právneho vzťahu (§ 2 ods. 1). Pôsobnosť Zákona o mediácii je vymedzená v § 1 ods. 2 tak, že sa zákon vzťahuje na spory, ktoré vznikajú z občianskoprávnych vzťahov, rodinnoprávnych vzťahov, obchodných záväzkových vzťahov a pracovnoprávnych vzťahov.

Napriek uvedenému prax v Slovenskej republike ukazuje, že k mediácii sporadicky dochádza aj v oblasti tých právnych vzťahov, ktoré sú primárne riešené subjektmi verejnej správy v rámci výkonu ich právomocí. Uvedený záver je možné vysloviť na základe zistení, ktoré vyplynuli z výskumu realizovaného Združením miest a obcí Slovenska v rámci projektu „Modernizácia miestnej územnej samosprávy“.⁷

Z prieskumu však zároveň vyplynulo, že na starostov a primátorov sa občania obracajú s problémami, ktorých riešenie je v kompetencii starostu a zároveň sú obsahovo vhodné na mediáciu. Ide tu najmä o susedské spory vyvolané imisiami

⁷ ZMOS skúmal mediáciu a najčastejšie problémy. [online]. [citované 20.10.2023] Dostupné na: <https://npmodmus.zmos.sk/zmos-skumal-mediáciu-a-najčastejšie-problemy-clanok/mid/364693/html>.

(tienenie, prerastanie stromov, hluk, prenikanie domácich zvierat, zápach a pod.), ktoré obec v zmysle § 5 Občianskeho zákonníka rieši v prípade zrejmeho zásahu do pokojného stavu procesným postupom podľa správneho poriadku. Obec tu môže predbežne zásah zakázať alebo uložiť, aby bol obnovený predošlý stav. K vyriešeniu uvedených sporov bez nutnosti autoritatívneho rozhodovania obce či bez potreby nadväzujúceho civilného súdneho sporu by nepochybne mohla prispieť účasť profesionálneho mediátora, a to aj na základe v súčasnosti platnej a účinnej právnej úpravy. V merite totiž nejde o spor s verejnoprávnym prvkom, ale o spor, ktorý má občianskoprávnu povahu a iba proces, v ktorom sa primárne tento „spor“ rieši na úrovni obce je podľa súčasnej právnej úpravy správnym konaním.⁸

Obdobne ako Zákon o mediácii, ani Správny poriadok či Správny súdny poriadok s mediáciou v administratívnych veciach výslovne nepočítajú. Vo vzťahu ku konaniam vedeným správnymi orgánmi je možné uvažovať o využití mediácie ako ceste k procesnému zmieru, čo by si však vyžadovalo hlbší zásah do procesných noriem upravujúcich správne konanie a jasné definovanie právnych následkov mediačnej dohody či právneho postavenia mediátora vo vzťahu k správne konaniu. Správny súdny poriadok, aj s ohľadom na prevažujúcu agendu správnych súdov tvorenú (na rozdiel od viacerých zahraničných úprav správneho súdnictva) rozhodovaním „sporov o zákonnosť“ tiež vstup mediátora do konania nepredpokladá. Rovnako tak nie je Správny súdny poriadok dimenzovaný ani na prípadné vymáhanie výsledkov zahraničnej mediačnej dohody na základe rozhodnutia správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v konaní podľa § 420 a nasl. SSP, keďže uvedené ustanovenia predpokladajú iba vykonateľnosť rozhodnutí vydaných orgánmi verejnej správy, medzi ktoré mediačnú dohodu nebude možné zaradiť, a to s ohľadom na znenie § 3 ods. 1 písm. b) a c) SSP.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. BOUSSARD, S., SALEM, K.: State of play of the practice of mediation in administrative disputes in the Member States of the Council of Europe. [online][citované dňa 20.10.2023]. Dostupné na:<https://rm.coe.int/cepej-gt-qual-2022-1rev-en-state-of-play-of-the-practice-of-mediation-/1680ab3db7>
2. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku. [online] Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny. 2023. s. 15 [citované 20.10.2023] Dostupné na:

⁸ K úskaliam súčasnej právnej úpravy riešenia susedských sporov obcou pozri tiež MOLITORIS, P. – ŽOFCINOVÁ, V. – VERNARSKÝ, M.: Kompetencie obcí v právnej teórii a judikatúre. Praha: Leges, 2021, 122 s., ISBN 978-80-7502-581-4.

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7A2CEC5EECB72597C12589AA003DECEE/%24File/3214.pdf>

3. Klapa mediacji, ale uproszczenia działają - resort rozwoju ocenia wprowadzone procedury. [online]. [citované 20.10.2023] Dostupné na: <https://www.prawo.pl/samorzad/uproszczenia-procedur-administracyjnych-nie-zawsze-dzialaja,516368.html>
4. MOLITORIS, P., ŽOFČINOVÁ, V., VERNARSKÝ, M.: Kompetencie obcí v právnej teórii a judikatúre. Praha: Leges, 2021, 122 s., ISBN 978-80-7502-581-4.
5. ZMOS skúmal mediáciu a najčastejšie problémy. [online]. [citované 20.10.2023] Dostupné na: <https://nmodmus.zmos.sk/zmos-skumal-mediáciu-a-najčastejšie-problemy-clanok/mid/364693/.html>.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTOROV

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín

Popradská 66, 040 01 Košice

peter.molitoris@upjs.sk

doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín

Popradská 66, 040 01 Košice

vladimira.zofcinova@upjs.sk

SÚČASNÉ LEGISLATÍVNE ZMENY V STAVEBNOM PORIADKU SR VO SVETLE ALTERNATÍVNYCH MODELOV JEHO VÝKONU¹

CURRENT LEGISLATIVE CHANGES IN THE CONSTRUCTION ORDER OF THE SLOVAK REPUBLIC IN LIGHT OF ALTERNATIVE PERFORMANCE MODELS

Eleomóra Marišová a Peter Fandel

*Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre,
Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja*

ABSTRAKT

V súčasnosti na Slovensku vykonávajú obce kompetencie územného plánovania a stavebného poriadku v rámci prenesenej pôsobnosti zo štátu. Novou legislatívou – zákonom č. 201/2022 Z.z. o výstavbe, s účinnosťou od 1.4.2024, dôjde k spätnému transferu kompetencií v stavebnom poriadku z obcí na štátnu správu – na novovytvorený Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR a novokonštituované regionálne stavebné úrady. Autori kriticky pristupujú k pôvodnej stavebnej legislatíve, ako i k novoprijatým zákonom o výstavbe a konštatujú vylúčovanie aplikácie správneho poriadku v stavebnom konaní. Výskumom danej problematiky dospievajú k negatívam, ale aj pozitívnym aspektom nového zákona o výstavbe návrhom a k zachovaniu dvojínštančnosti stavebného konania podľa platného Správneho poriadku. V kvantitatívnej analýze výkonnosti súčasného, navrhovaného a novoprijateho modelu výkonu kompetencie stavebného poriadku autori dospeli k poznatku, že model súčasných stavebných úradov by bol efektívnejší tak v porovnaní s modelom navrhovaných okresných stavebných úradov, ako aj v porovnaní s novoprijatým modelom regionálnych stavebných úradov.

¹ Prekladaný príspevok bol spracovaný s podporou projektu APVV-20-0076 pod názvom „Odpady a stavby – modelovanie efektívnosti alternatívnych možností spolupráce správnych orgánov“.

ABSTRACT

At present in Slovakia, municipalities exercise the competencies of territorial planning and building regulations within the framework of powers transferred from the state. With the new legislation, Act No. 201/2022 Coll. on construction, effective from April 1, 2024, there will be a reverse transfer of competencies in building regulations from municipalities to state administration. These powers will be transferred to the newly established Office for Territorial Planning and Construction of the Slovak Republic and newly constituted regional building authorities. The authors critically assess the original construction legislation, as well as the newly adopted construction laws, and note the exclusion of the correct procedure in construction proceedings. Through their research on this issue, they arrive at both negative and positive aspects of the new Construction Act and propose the retention of the dual competence system in building proceedings according to the current Administrative Procedure. In a quantitative analysis of the performance of the current, proposed, and newly adopted models of building regulation competence, the authors have determined that the current model of building authorities would be more efficient compared to the proposed district building authority model and the newly adopted regional building authority model.

ÚVOD

Slovenská ústava č. 460/1992 Zb. v platnom znení v čl. 64 uvádza, že základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom. Takto postupovala NR SR pri prijatí zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ktorým boli prenesené stavebné kompetencie zo štátu na samosprávu – obce. Týmto zákonom bola novelizovaná základná stavebná legislatíva – zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, ktorý ustanovil v § 117 obce za stavebné úrady. V zmysle tejto novely má každá obec povinnosť zabezpečovať všetky činnosti v rozsahu prenesenej kompetencie s tým spojené. V súčasnosti má Slovenská republika 2 927 obcí (Bačík, 2021)².

Súhlasíme s Klimovským (2010)³, ktorý uvádza, že aktuálne využívané kompenzačné nástroje (napríklad inštitút dobrovoľnej spolupráce, ktorý ústi nielen do vytvárania takzvaných mikroregionálnych združení, ale aj do štátom rešpektovaných spoločných obecných úradov) prinášajú čiastočné úspechy, no

² BAČÍK, V. *Slovenská republika – sumárne údaje. Zoznam obcí SR*. 2021, 1s. Dostupné dňa 30.10.2023 na internete: http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php

³ KLIMOVSKÝ, D. Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach. In *Acta Politologica*, 2002, roč.3, s.86–96.

viaceré štúdie poukazujú na to, že stále ide o nedostatočné riešenia. I preto dlhodobo očakávaná komunálna reforma by mala byť implementovaná v slovenských podmienkach čo najskôr. V tejto súvislosti vyznieva ako potrebné, aby takáto reforma bola široko-akceptovaná a zároveň aby nebola iba ďalšou stranicky zdeformovanou, prípadne nedotiahnutou iniciatívou.

V súvislosti s výkonom kompetencie na úseku stavebného poriadku podľa Programového vyhlásenia vlády SR 2020-2024 dôjde k zrušeniu terajších stavebných úradov na obciach a presunu ich kompetencií na regionálne stavebné úrady, ktorých bude 8.

1 RÁMCOVÉ CIELE

Tento príspevok si kladie dva rámcové ciele. Prvým cieľom je analýza súčasnej stavebnej legislatívy, jej komparácia s novou legislatívou a návrh na optimálne zabezpečenie stavebného poriadku inštitúciami verejnej správy SR.

Druhým rámcovým cieľom príspevku je kvantitatívna analýza výkonnosti súčasného modelu výkonu kompetencie stavebného poriadku aj jej komparácia s výkonnosťou alternatívnych modelov, ktorými sú:

- a) model Okresných stavebných úradov, navrhovaný v Programovom vyhlásení vlády SR na roky 2020-2024 zo dňa 28.4.2021 a
- b) model Regionálnych stavebných úradov, schválený v Zákone č. 200/2022 Z.z. o územnom plánovaní zo dňa 7.6.2022.

2 SÚČASNÁ STAVEBNÁ LEGISLATÍVA

Stavebný zákon č. 50/1976 Zb. je doposiaľ ešte stále platný, avšak v súčasnosti bol schválený zákon č. 201/2022 Z.z. o výstavbe a novela zákona o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, ktoré nadobudnú účinnosť od 1.4.2024.

Súhlasíme s Mederly et al. (2019)⁴, že na stavebných úradoch by určite prijali zmenu. Táto zmena by však mala v prvom rade vychádzať z prijatia nového znenia stavebného zákona a zároveň naň nadväzujúceho spôsobu vykonávania stavebnej, kompetencie čoho nie sú zástancami iba zástupcovia obcí.

Zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky boli prenesené stavebné kompetencie zo štátu na samosprávu – obce.

⁴ MEDERLY, P. a kol. *Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy: Výkon a financovanie prenesených kompetencií.*
https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191.

Obce môžu podľa §20 zákona č. 369/1990 Zb. v platnom znení na základe zmluvy uzatvorenej na účel uskutočňovania konkrétnej činnosti alebo úlohy spolupracovať a vytvárať spoločné stavebné úrady. Spolupráca medzi obcami, najmä tými malými, existuje aj vo svete, k čomu vyjadrujú kladné stanovisko aj Maarten et al.⁵ Spolupráca medzi obcami znižuje náklady na výkon ich spoločných činností⁶.

Slovenská republika je počtom svojich obyvateľov a počtom obcí považovaná za vysoko fragmentovaný štát (Slávik – Grác – Klobučník, 2010)⁷. Už v minulosti bolo jasné, že výkon stavebnej kompetencie, ale aj iných prenesených kompetencií, najmä v malých obciach bude problematický. Na základe uvedeného obce na Slovensku dostali možnosť dobrovoľne navzájom spolupracovať na základe zmluvy v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení.

Aktuálna situácia na Slovensku je taká, že stavebným úradom je v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. v platnom znení je každá jedna obec, avšak mnohé z nich medzi sebou spolupracujú (v zmysle spomínaného §20 zákona č. 369/1990 Zb. v platnom znení) a stávajú sa súčasťou tzv. spoločných stavebných úradov. Tieto stavebné úrady však vznikajú chaoticky, nakoľko obec nemajú zákonnú povinnosť ich vytvárať, ide iba o ich dobrovoľné vytváranie. Aj napriek tomu, že obce na Slovensku majú možnosť navzájom spolupracovať pri výkone stavebnej kompetencie, nie je táto možnosť celou spoločnosťou považovaná za ideálnu, najmä z dôvodu jej neustálenej legislatívnej vymedzenosti, ktorá by nemala byť založená len na dobrovoľnosti. Efektívnosť výkonu činností stavebného úradu zo strany obcí je dlhodobo vystavená odbornej kritike, pričom existuje rovnako dlhodobá snaha o prijatie zmeny v právnej úprave jednak samotných inštitútov a

⁵ MAARTEN A. - ALLERS J. - A. de GREEF. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels, In *Local Government Studies*. 2018. 44:1, s.127-150, DOI: 10.1080/03003930.2017.1380630.

⁶ GENDŹWILŁ, A. - KRUKOWSKA, J. - LACKOWSKA, M. Disappointment or unexpected gain? A survey-based study of the motives and outcomes of inter-municipal cooperation in Poland. In *Miscellanea Geographica*, 2019. Vol. 23: Issue 4, [online]. Dostupné na internete: <https://content.sciendo.com/view/journals/mgrsd/23/4/article-p235.xml>, s.1-7.

⁷ SLÁVIK, V. - GRÁC, R. - KLOBUČNÍK, M. Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. In *Geographia Cassoviensis*, IV.2/2010 .Dostupné dňa 30.10.2023 na internete: http://www.humannageografia.sk/clanky/slavik_grac_klobucnik_2010.pdf.

procesov v rámci stavebného poriadku, ako aj zmeny v organizácii výkonu tejto správy^{8,9}.

3 ZMENA STAVEBNEJ LEGISLATÍVY SR

Zmeny v oblasti stavebného poriadku na Slovensku sú dlhé obdobie veľmi diskutovanou témou. Stavebným úradom na Slovensku je doposiaľ každá obec bez ohľadu na jej veľkosť. Uvedené však novoprijatý zákon o výstavbe ustanovuje s účinnosťou od 1.4.2024, že stavebná kompetencia bude transferovaná zo samosprávy do pôsobnosti štátu. Novovytvoreným centrálnym orgánom štátnej správy pre stavebníctvo bude Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR s celoštátnou pôsobnosťou (ďalej Úrad). Stavebné kompetencie teda budú spätne presunuté zo samosprávy – z obcí na štátnu správu – na stavebné úrady, ktoré budú podriadené centrálnemu orgánu štátnej správy.

Novým stavebným zákonom sa má skrátiť stavebné konanie, pretože na základe analýzy Svetovej banky, je Slovenská republika spomedzi 190 krajín sveta na 154. mieste 10 z hľadiska rýchlosti vybavovania stavebných povolení.

Ako uvádzame v kapitole 1, novoprijatý zákon č. 201/2022 Z.z. o výstavbe, účinný od 1.4.2024 ustanovuje, že stavebná kompetencia bude transferovaná zo samosprávy do pôsobnosti štátu. Podľa nového zákona č. 201/2022 Z.z. o výstavbe, rozhodnutie správneho orgánu - stavebného úradu nadobudne právoplatnosť doručením rozhodnutia v nasledovných prípadoch :

- zmena a zrušenie rozhodnutia o povolení stavby (§ 39)
- povolenie skúšobnej prevádzky (§ 42)
- povolenie predčasného užívania stavby (§ 43)

Právoplatné rozhodnutie o stavebnom zámere môže Úrad z podnetu stavebníka preskúmať, a to v max. lehote 2 mesiacov, ktorá je stanovená aj na podanie správnej žaloby podľa Správneho súdneho poriadku. V tomto ustanovení vidíme zásah do súčasne platného Správneho poriadku SR, ktorý upravuje dvojinštančné konanie, teda prípustnosť podania riadneho opravného prostriedku - odvolania stavebníka voči neprávoplatnému rozhodnutiu o stavebnom zámere. V novom znení Zákona

⁸ BERNÍKOVÁ, E. - JAKAB, R. Organizácia výkonu kompetencií obce v stavebnej agende: súčasný stav a perspektívy. In *Obecné zriadenie – interpretácia kompetencií*. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2021. ISBN 978-80-574-0072-1. s.116-132.

⁹ MARIŠOVÁ, E. et al. Prerequisites for cooperation between self-government and state administration in the construction sector of the Slovak Republic in the light of the new legislation. In: *Eastern European Journal of Transnational Relations (EEJTR)*. 6, 2 (2023), s. 199--208. ISSN 2544-9214.

¹⁰ The World Bank. *Ease of Doing Business rankings*. 2021, <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>.

o výstavbe č. 201/2022 Z.z. sa v §5 písm. b) uvádza pôsobnosť Úradu pre územné plánovanie a výstavbu SR nasledovne:

Úrad rozhoduje o odvolaní proti rozhodnutiu stavebného úradu.

Odvolanie sa však pripúšťa len v jednom prípade (§61 ods.2 z.č. 201/2022 Z.z.): proti rozhodnutiu o prerušení konania sa stavebník môže odvolať.

Okrem toho, v novom zákone o výstavbe je definovaný odkaz na Správny poriadok len v § 61a) cit. zákona, ktorý pripúšťa:

- postavenie tzv. zúčastnenej osoby,
- odpustenie zmeškanej lehoty,
- možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli účastníci konania vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie,
- prípustnosť obnovy konania.

Použitie Správneho poriadku sa podľa § 61 ods.1 písm. b) cit. zákona nepoužije na:

1. určenie príslušného stavebného úradu na konanie podľa tohto zákona,
2. určenie, či ide o zmenu stavebného zámeru alebo o zmenu projektu stavby,
3. overovanie projektu stavby a kolaudáciu stavby,
4. ohlásenie drobných stavieb alebo drobných stavebných prác a ohlásenie odstránenia nepovolenej informačnej konštrukcie,
5. overenie dokumentácie skutočného zhotovenia stavby,
6. poskytovanie údajov a informácií dotknutým orgánom projektantovi na vypracovanie stavebného zámeru,
7. vydávanie doložiek súladu.

Stavebným úradom je regionálny stavebný úrad, v ktorého územnom obvode sa majú vykonávať stavebné práce, ak nie je príslušný špeciálny stavebný úrad. Podľa § 38 zákona č. 201/2022 Z.z., stavebný úrad rozhoduje o všetkých prerokovaných stavebných zámeroch. Rozhodnutie o povolení stavby vydáva stavebný úrad.

3.1 Negatíva nového zákona o výstavbe

V zmysle §2 písm.b), ods.8 zákona č. 608/2003 Z.z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie, v znení neskorších predpisov, Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR na úseku stavebného poriadku preskúmava rozhodnutia okresného úradu v sídle kraja vydané v správnom konaní,

V zmysle Správneho poriadku je preskúvaním rozhodnutí odvolacie konanie a obnova konania. Tak ako sme už uviedli, zákon o výstavbe č. 201/2022 Z.z. pripúšťa podanie opravných prostriedkov len pri prerušení konania (§61 ods.1) a obnovu konania (§ 61 ods.2).V meniacich sa transferoch kompetencií z obcí na

štátne orgány v SR vidíme nekoncepčnosť nového legislatívneho riešenia. Podľa nášho názoru by nemalo novou legislatívou v SR dôjsť k centralizácii stavebných kompetencií a k ich spätnému presunu na štát. Uvedeným krokom dôjde k porušeniu princípu bližšie k ľuďom, ktorý bol základnou myšlienkou v rámci procesu decentralizácie verejnej správy.

Podľa nášho názoru by fungovanie spolupráce medzi štátnou správou a samosprávou malo byť založené na Správnom poriadku (z.138/2004 Z.z. o správnom konaní v platnom znení) a stavebné konanie by malo byť dvojinštančné.

3.2 Pozitíva nového zákona o výstavbe

Nový zákon o výstavbe nahrádza pojem stavebné povolenie novým pojmom - rozhodnutie o stavebnom zámere. Konanie príslušného regionálneho stavebného úradu o povolení stavby spája konania do jedného konania:

- územné konanie,
- stavebné konanie,
- posudzovania vplyvov na životné prostredie

Status zhotoviteľa stavby - bude musieť byť podnikateľ na základe viazanej živnosti. Doteraz to bola voľná živnosť podľa zákona 455/1991 Z.z. v platnom znení. Stavebný zámer, ktorým začína stavebník proces výstavby je novodefinovaný, a tento má byť ukončený kolaudačným osvedčením novej stavby (zmeny stavby) alebo odstránením existujúcej stavby. Nový Zákon o výstavbe nepovoľuje dodatočnú legalizáciu stavby postavenej bez stavebného povolenia. Ako uvádza (Píry, 2020)¹¹ odhaduje sa, že sa počet takýchto stavieb momentálne pohybuje okolo čísla 10 000.

4 NÁVRHY NA ZMENU NOVEJ STAVEBNEJ LEGISLATÍVY

Z analýzy súčasnej a novej stavebnej legislatívy autori dospeli k nasledovným návrhom, ktorých realizácia by si vyžadovala zmeny v zákone č. 201/2022 Z.z. o výstavbe a ďalších súvisiacich právnych predpisoch:

- stavebný zámer by po potrebnom posúdení vplyvov na životné prostredie bol bezodkladne postúpený z okresného úradu, odboru životného prostredia na príslušnú obec, ktorá by vydala rozhodnutie o stavebnom zámere
- dvojinštančnosť správneho konania by mala byť zachovaná, obec ako stavebný úrad by zostala stavebným úradom a postúpila opravný prostriedok

¹¹ PÍRY, M. *Black building*. Žilina: EUKÓDEX, s. r. o., 2020.

na rozhodnutie príslušnému OÚ – odboru výstavby a bytovej politiky na druhoінштанčné konanie

Týmto by sa optimalizovali rozhodovacie procesy vo verejnej správe – okresné úrady ako štátne inštitúcie by zabezpečili pružné posúdenie vplyvov na životné prostredie a rozhodovací proces o výstavbe by zrealizovali obce ako stavebné úrady v zákonom stanovených lehotách (30 resp. 60 dní podľa Správneho poriadku).

5 VÝKONNOSŤ SÚČASNÉHO MODELU VÝKONU KOMPETENCIE STAVEBNÉHO PORIADKU A JEJ JEJ KOMPARÁCIA S VÝKONNOSŤOU ALTERNATÍVNYCH MODELOV

5.1 Cieľ, metódy a použité údaje

Cieľom tejto časti príspevku je zhodnotiť efektívnosť výkonu kompetencie na úseku stavebného poriadku a to:

1. Súčasnými stavebnými úradmi, ktoré fungujú buď ako samostatné stavebné úrady alebo ako spoločné stavebné úrady.

Cieľom je zistiť, či je výkon kompetencie realizovaný spoločnými stavebnými úradmi (SpSÚ) efektívnejší ako výkon kompetencie realizovaný samostatnými stavebnými úradmi (SaSÚ).

2. Okresnými stavebnými úradmi tak, ako boli navrhnuté v Programovom vyhlásení vlády SR na roky 2020-2024 zo dňa 28.4.2021.

Cieľom je zistiť, či by bol výkon kompetencie realizovaný okresnými stavebnými úradmi (OSÚ) efektívnejší ako výkon kompetencie realizovaný súčasnými stavebnými úradmi (SpSÚ a SaSÚ).

3. Regionálnymi stavebnými úradmi Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, definovanými v Zákone č. 200/2022 Z.z. o územnom plánovaní zo dňa 7.6.2022.

Cieľom je zistiť, či by bol výkon kompetencie realizovaný regionálnymi stavebnými úradmi (OSÚ) efektívnejší ako výkon kompetencie realizovaný súčasnými stavebnými úradmi (SpSÚ a SaSÚ).

Výkonnosť stavebného úradu chápeme v tejto štúdií ako kategóriu, ktorá vyjadruje výkon relatívne k množstvu prostriedkov použitých na generovanie daného výkonu. V bežnej praxi sa väčšinou používajú parciálne ukazovatele produktivity, ktoré však pri rôznorodosti druhov výkonov a použitých zdrojov nemôžu komplexne charakterizovať výkonnosť hodnotenej jednotky. Za objektívnejšie sa považujú viacerozmerné indikátory, ktoré umožňujú výkonnosť hodnotiť súčasne z pohľadu tak viacerých výkonov, ako aj viacerých druhov použitých zdrojov. Takýmto ukazovateľom je technická efektívnosť, ktorá

vyjadruje produktivitu hodnoteného úradu relatívne k produktivite úradu s maximálnou produktivitou. Formálne možno technickú efektívnosť (TE) zapísať rovnicou (1):

$$TE = \frac{\text{Produktivita hodnoteného stavebného úradu}}{\text{Maximálna produktivita v súbore hodnotených úradov}} \quad (1)$$

$$= \frac{Prod SU_o}{\max_j(Prod SU_j)}$$

kde produktivita stavebného úradu s viacerými výkonmi (outputmi) a viacerými použitými zdrojmi (inputmi) je daná výrazom (2).

$$Prod = \frac{\text{Vážený output}}{\text{Vážený input}} \quad (2)$$

$$= \frac{Output(1) \cdot u(1) + Output(2) \cdot u(2) + \dots + Output(s) \cdot u(s)}{Input(1) \cdot v(1) + Input(2) \cdot v(2) + \dots + Input(s) \cdot v(m)}$$

kde u_r = váhy outputov, $r = 1, 2, \dots, s$

v_i = váhy inputov, $i = 1, 2, \dots, m$

$j = 1, 2, \dots, n$ je počet hodnotených stavebných úradov

Technická efektívnosť je z intervalu [0,1]. Ak $TE = 1$, potom hodnotený stavebný úrad je efektívny a patrí do skupiny úradov, ktoré dosahujú maximálnu produktivitu a sú benchmarkmi pre ostatné neefektívne úrady. Neefektívne úrady, ktorých $TE < 1$ dosahujú iba podiel výkonnosti efektívnych úradov a majú potenciál zlepšiť svoju výkonnosť o $(1-TE) \cdot 100$ percent.

Odhad technickej efektívnosti možno realizovať viacerými metódami. V tejto štúdii sme použili neparametrickú Analýzu obalu dát (DEA) a to model CCR DEA (Charnes et al., 1978)¹² a BCC DEA (Banker et al., 1984)¹³. Riešením modelu CCR DEA získavame tzv. celkovú efektívnosť stavebného úradu, riešením BCC DEA získavame tzv. čistú, resp. manažérsku efektívnosť, ich podiel dáva tzv. efektívnosť z rozsahu, $ER = CCR TE / BCC TE$. Ak je stavebný úrad neefektívny, potom jeho celková neefektívnosť je teda tvorená neefektívnosťou z dôvodu zlého manažovania úradu (vysoká spotreba zdrojov na generovaný output), alebo neefektívnosťou z dôvodu neoptimálnej veľkosti stavebného úradu (nemožnosť dosiahnuť úspory z rozsahu).

¹² CHARNES, A. - COOPER, W.W. - RHODES, E. Measuring the Efficiency of Decision Making Units. In: *European Journal of Operational Research*, 1978, vol. 2, s.429-444.

¹³ BANKER, R.D. - A CHARNES, A. - COOPER, W.W. Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. In: *Management Science*. 1984, 30(9), s.1078-1092.

Výkon kompetencie stavebného poriadku prostredníctvom SaSÚ, SpSÚ, OSÚ, resp. RSÚ môžeme chápať ako alternatívne organizačné formy, v terminológii teórie efektívnosti ako technológie výkonu kompetencie. Vplyv technológie na efektívnosť sa nedá merať priamo, ale iba reziduálne. V štúdií sme použili postup navrhnutý v práci O'Donnell et al. (2008)¹⁴, podľa ktorého vplyv technológie možno odmerať pomocou indikátora MTR – Meta-technology ratio:

$$MTR^k = \frac{CCR TE^M}{CCR TE^k}, k = 1, 2, \dots, K \quad (3)$$

ktorý je podielom technickej efektívnosti počítanej relatívne k tzv. meta-frontieru (spoločnej hranici efektívnosti úradov všetkých technológií) a technickej efektívnosti úradov k-tej technológie.

MTR indikátor je z intervalu [0;1] a udáva čistý vplyv technológie výkonu kompetencie stavebného poriadku na efektívnosť sledovaného úradu.

Hodnotenie, ktorá organizačná forma stavebného úradu je lepšia, je založené na porovnaní rozdelení hodnôt mier efektívnosti a MTR skúmaných organizačných foriem. Pre meranie štatistickej významnosti rozdielov rozdelení hodnôt MTR sme v štúdií sme použili neparametrický Mann-Whitneyho test v súlade s odporúčaním v práci Brocket a Golany (1996)¹⁵.

V analýze sme použili dáta 169 stavebných úradov SR za obdobie rokov 2016-2020. Charakteristika výberového súboru stavebných úradov je uvedená v Tabuľke 1.

Tabuľka 1 Charakteristika výberového súboru stavebných úradov (2020)

Deskriptívne štatistiky	Výberový súbor	Základný súbor	%
Počet stavebných úradov (SÚ)	169	467	34,14
Počet samostatných SÚ	9	278	3,24
Počet spoločných SÚ	160	189	72,40
Počet simulovaných okresných SÚ	69	72	95,83
Počet simulovaných regionálnych SÚ	8	8	100,00

¹⁴ O'DONNELL, C. - RAO, D. - BATTESE, G. Metafrontier frameworks for the study of firm-level efficiencies and technology ratios, In: *Empirical Economics*, Springer. 2008, vol. 34(2), s.231-255.

¹⁵ BROCKETT, P.L. - GOLANY, B. Using Rank Statistics for Determining Programmatic Efficiency Differences in Data Envelopment Analysis, In: *Management Science*, 1996, 42(3), s. 466-472.

Zdroj: autori, dáta: Ministerstvo vnútra SR

Pozn.: Simulované okresné a regionálne stavebné úrady sú dané agregáciou súčasných stavebných úradov spadajúcich pod príslušné okresy, resp. kraje.

Analýzu efektívnosti sme realizovali pomocou inputovo-orientovaného modelu DEA. Vychádzali sme zo skutočnosti, že outputy (výkony) stavebných úradov sú dané dopytom obyvateľov v danom okrese a teda manažment úradu ich nemá pod kontrolou. Inputy predpokladáme, že sú pod kontrolou manažmentu úradu. V analýze sme použili štyri outputové premenné, charakterizujúce štyri najvýznamnejšie výkony stavebných úradov a jednu inputovú premennú, vyjadrujúcu potrebu práce na výkon stavebnej kompetencie.

Outputové premenné (priemer za roky 2016-2020):

1. Počet vydaných stavebných, územných a dodatočných povolení
2. Počet vydaných kolaudačných rozhodnutí
3. Počet vydaných iných povolení
4. Počet konaní a dohľad spolu

Inputová premenná:

1. Počet úväzkov pracovníkov SÚ (priemer za roky 2016-2020)

Hodnoty všetkých štyroch outputových premenných a inputovej premennej simulovaných okresných a krajských stavebných úradov sú agregáty hodnôt outputov a inputu súčasných stavebných úradov spadajúcich pod príslušný okresy, resp. kraje. Charakteristika použitých outputových a inputových premenných súčasných stavebných úradov výberového súboru je uvedená v Tabuľke 2.

Tabuľka 2 Základné štatistické charakteristiky premenných outputov a inputu výberového súboru súčasných stavebných úradov (priemer za roky 2016-2022)

Ukazovateľ	Output 1 Kolaudačné rozhodnutia (počet)	Output 2 Povolenia iné spolu (počet)	Output 3 Stavebné, územné, dodatočné povolenia (počet)	Output 4 Konania a dohľad spolu (počet)	Input 1 Počet úväzkov pracovníkov SÚ
Priemer	117,6	50,2	233,3	21,3	4,8
Minimum	0	0	0,4	0	0,62
Maximum	1380	1427,4	2580,4	192,0	100,0

Smerodajná odchýlka	173,5	119,6	281,6	24,2	10,1
---------------------	-------	-------	-------	------	------

Zdroj: autori, dáta: Ministerstvo vnútra SR

5.2 Analýza výkonnosti súčasného modelu výkonu kompetencie stavebného poriadku

Kompetencia stavebného poriadku je v súčasnosti vykonávaná dvomi typmi stavebných úradov. Jednak sú to samostatné stavebné úrady, ktoré vykonávajú činnosť pre jednu obec a jednak spoločné stavebné úrady, ktoré vykonávajú činnosť pre viacero obcí. Obe organizačné formy v analýze považujeme za osobitné technológie výkonu kompetencie stavebného poriadku. Výskumným cieľom analýzy bolo zistiť či jedna z uvedených foriem je efektívnejšia.

Tabuľka 3 Základné štatistické charakteristiky premenných outputov a inputu výberového súboru súčasných stavebných úradov v členení podľa ich organizačnej formy (priemer za roky 2016-2022)

Ukazovateľ	Output 1 Kolaudačné rozhodnutie (počet)	Output 2 Povolenia iné spolu (počet)	Output 3 Stavebné, územné, dodatočné povolenia (počet)	Output 4 Konania a dohľad spolu (počet)	Input 1 Počet úväzkov pracovníkov v SÚ
	Samostatné stavebné úrady				
Priemer	21,15	6,95	51,06	5,45	1,48
Minimum	0,40	0,00	0,40	0,00	1,00
Maximum	79,68	16,00	151,40	26,20	3,00
Smerodajná odchýlka	26,26	6,37	53,46	8,18	0,71

	Spoločné stavebné úrady				
Priemer	123,03	52,66	243,55	22,17	4,96
Minimum	0,00	0,00	1,60	0,00	0,62
Maximum	1380,00	1427,40	2580,40	192,00	100,00
Smerodajná odchýlka	176,64	122,46	285,79	24,48	10,30

Zdroj: autori, dáta: Ministerstvo vnútra SR

V Tabuľke 3 uvádzame charakteristiku použitých outputových a inputových premenných v členení podľa organizačnej formy SÚ. Ako je zrejmé z tabuľky, vo výkonoch tak samostatných, ako aj spoločných stavebných úradov je veľká variabilita. Vo všeobecnosti však možno povedať, že spoločné stavebné úrady vykazujú vyššie výkony ako samostatné úrady.

Tabuľka 4 Porovnanie priemerných hodnôt mier efektívnosti samostatných stavebných úradov a spoločných stavebných úradov

Priemerné hodnoty mier efektívnosti	Celková technická efektívnosť CCR TE	Čistá technická efektívnosť BCC TE	Efektívnosť z rozsahu ER	Meta-Technology Ratio MTR(CRS)	Meta-Technology Ratio MTR(VRS)
Samostatné SÚ	0,149	0,815	0,266	0,267	0,903
Spoločné SÚ	0,323	0,584	0,629	1,000	1,000
Rozdiel (p.b.)	17,3	23,06	40,25	73,31	9,66

Mann-Whitney test (Z-Score)	2,43973* (p=0,01468)	2,54991* (p=01078)	3,70839** (p=0,0002)	5,03751** (p<0,00001)	1,11672 (p=0,26272)
-----------------------------	-------------------------	-----------------------	-------------------------	--------------------------	------------------------

Zdroj: autori, dáta: Ministerstvo vnútra SR, skratka: p.b. – percentuálne body

Výsledky analýzy efektívnosti uvádzame v Tabuľke 4. Z analýzy vyplýva, že spoločné stavebné úrady dosahujú v priemere lepšiu celkovú technickú efektívnosť ako samostatné stavebné úrady. Rozdiel je 17,3 percentuálnych bodov (p.b.). Lepšia celková efektívnosť SpSÚ (CCR TE=0,323) je daná predovšetkým lepšou efektívnosťou z rozsahu (ER=0,629), čo indikuje, že SpSÚ dosahujú až o 40,25 p.b. vyššie úspory z rozsahu. SaSÚ (BCC TE=0,815) dosahujú o 23,06 p.b. lepšiu priemernú čistú efektívnosť, čo môže byť v dôsledku lepšieho manažovania SaSÚ. Čistý efekt technológie výkonu kompetencie stavebného poriadku za predpokladu konštantných výnosov z rozsahu je výrazne vyšší u SpSÚ (o 73,31 p.b.). Všetky uvedené rozdiely sú štatisticky významné. Pozitívny čistý efekt organizačnej formy SpSÚ (rozdiel 9,66 p.b.) sa ukazuje i za predpokladu variabilných výnosov z rozsahu, tento rozdiel však nie je štatisticky preukazný.

5.3 Analýza výkonnosti alternatívnych modelov výkonu kompetencie stavebného poriadku

5.3.1 Výkon kompetencie stavebného poriadku simulovanými okresnými stavebnými úradmi

Tak ako je uvedené vyššie, vytvorenie okresných stavebných úradov (OSÚ) sa predpokladalo v Programovom vyhlásení vlády SR na roky 2020-2024 zo dňa 28.4.2021. V ďalšej časti príspevku uvádzame porovnanie efektívnosti súčasných stavebných úradov a simulovaných okresných stavebných úradov. Výkony (outputy) a zdroje (input) okresných stavebných úradov simulujeme agregáciou outputov a inputov súčasných stavebných úradov, podľa toho pod ktorý okres prináležia. Predpokladáme teda, že výkony okresných SÚ by boli na úrovni

agregovaných výkonov súčasných SÚ a úväzky pracovníkov súčasných úradov by sa preniesli do OSÚ. Počet simulovaných OSÚ je uvedený vyššie v Tabuľke 1. Základné štatistické charakteristiky outputových a inputových premenných OSÚ uvádzame v Tabuľke 5.

V Tabuľke 6 prezentujeme výsledky porovnávacej analýzy efektívnosti súčasných a simulovaných okresných stavebných úradov. Tak z hľadiska celkovej (o 2,57p.b.), ako i čistej efektívnosti (o 6,8p.b.) sa javia súčasné stavebné úrady efektívnejšie. Z hľadiska efektívnosti z rozsahu by boli okresné úrady efektívnejšie o 9,81 p.b. Štatisticky preukazný je však iba rozdiel v úrovni čistej efektívnosti. Z vyššie uvedeného vyplýva, že súčasné SÚ by boli manažérsky efektívnejšie, naopak okresné úrady majú, štatisticky nevýznamný, vyšší potenciál v úsporách z rozsahu.

Tabuľka 5 Základné štatistické charakteristiky premenných outputov a inputu simulovaných okresných stavebných úradov (priemer za roky 2016-2022)

Ukazovateľ	Output 1 Kolaudačné rozhodnutie (počet)	Output 2 Povolenia iné spolu (počet)	Output 3 Stavebné, územné, dodatočné povolenia (počet)	Output 4 Konania a dohľad spolu (počet)	Input 1 Počet úväzkov pracovníkov SÚ
Priemer	288,04	123,02	571,40	52,13	11,69
Minimum	5,60	1,80	5,80	0,00	0,70
Maximum	1906,54	1427,40	2975,49	223,94	108,00
Smerodajná odchýlka	313,44	185,64	558,87	45,48	17,69

Zdroj: autori, dáta: Ministerstvo vnútra SR

Tabuľka 6 Porovnanie priemerných hodnôt mier efektívnosti súčasných stavebných úradov a simulovaných okresných stavebných úradov

Priemerné hodnoty mier efektívnosti	Celková technická efektívnosť CCR TE	Čistá technická efektívnosť BCC TE	Efektívnosť z rozsahu ER	Meta-Technology Ratio	Meta-Technology Ratio

				MTR(CR S)	MTR(VR S)
Súčasn ^é SÚ	0,312	0,488	0,666	1,000	0,998
Okresné SÚ	0,287	0,420	0,764	0,565	0,693
Rozdiel (p.b.)	2,57	6,80	9,81	43,51	30,48
Mann-Whitney test (Z-Score)	0,19709 (p=0,87288)	-2,43297* (p=0151)	-1,9111 (p=,05614)	11,92207* (p<0,00001)	10,95199* (p<0,00001)

Zdroj: autori, dáta: Ministerstvo vnútra SR, skratka: p.b. – percentuálne body

Čistý efekt organizačnej formy výkonu kompetencie ukazuje v prospech súčasných stavebných úradov a je na daných údajoch štatisticky vysoko preukazný. Pri predpoklade konštantných výnosov z rozsahu by organizačná forma okresných SÚ bola menej efektívna o 43,51 p.b., pri predpoklade variabilných výnosov z rozsahu o 30,48 p.b.

5.3.2 Výkon kompetencie stavebného poriadku simulovanými regionálnymi stavebnými úradmi

V súlade s novoprijatým Zákonom č. 200/2022 Z.z. o územnom plánovaní zo dňa 7.6.2022 sa má vytvoriť osem regionálnych stavebných úradov (RSÚ). V ďalšej časti príspevku prezentujeme výsledky analýzy, či simulované regionálne stavebné majú potenciál vykonávať kompetenciu stavebného poriadku efektívnejšie ako súčasné stavebné úrady. Výkony (outputy) a zdroje (input) regionálnych stavebných úradov simulujeme podobne ako v prípade okresných SÚ, agregáciou outputov a inputov súčasných stavebných úradov, podľa toho pod ktorý kraj územne patria. Predpokladáme teda, že výkony regionálnych SÚ by boli na úrovni agregovaných výkonov súčasných SÚ a úväzky pracovníkov súčasných úradov by sa preniesli do regionálnych SÚ. Počet simulovaných RSÚ je uvedený v Tabuľke 1. Základné štatistické charakteristiky outputových a inputových premenných RSÚ uvádzame v Tabuľke 7.

Tabuľka 7 Základné štatistické charakteristiky premenných outputov a inputu simulovaných regionálnych stavebných úradov (priemer za roky 2016-2022)

Ukazovateľ	Output 1 Kolaudačné rozhodnutie (počet)	Output 2 Povolenia iné spolu (počet)	Output 3 Stavebné, územné, dodatočné povolenia (počet)	Output 4 Konania a dohľad spolu (počet)	Input 1 Počet úväzkov pracovníkov v SÚ
Priemer	2484,36	1061,09	4928,34	449,62	100,84
Minimum	248,69	85,27	433,66	36,78	17,40
Maximum	4381,14	2506,36	8884,33	622,18	230,27
Smerodajná odchýlka	1280,40	714,69	2425,21	200,61	67,81

Zdroj: autori, dáta: Ministerstvo vnútra SR

Z analýzy výkonnosti simulovaných regionálnych úradov vyplýva, že ich celková efektívnosť (CCR TE=0,231) by bola o 8,11 p.b. nižšia akú dosahujú súčasné stavebné úrady (CCR TE=0,312). Dekompozícia celkovej efektívnosti na čistú efektívnosť a efektívnosť z rozsahu indikuje, že súčasné SÚ sú vzhľadom na vyššiu efektívnosť z rozsahu (ER=0,665) bližšie optimálnej veľkosti úradu, než navrhované regionálne stavebné úrady (ER=0,367). Naopak, RSÚ by mohli byť efektívnejšie z hľadiska čistej (manažérskej) efektívnosti (BCC TE=0,815), čo je až o 32,57 p.b. lepšia efektívnosť a tento rozdiel je aj, na rozdiel od predchádzajúcich dvoch mier, štatisticky vysoko preukazný.

Tabuľka 8 Porovnanie priemerných hodnôt mier efektívnosti súčasných stavebných úradov a simulovaných regionálnych stavebných úradov

Priemerné hodnoty mier efektívnosti	Celková technická efektívnosť CCR TE	Čistá technická efektívnosť BCC TE	Efektívnosť z rozsahu ER	Meta-Technolog y Ratio MTR(CRS)	Meta-Technolog y Ratio MTR(VRS)

Súčasný SÚ	0,312	0,489	0,665	1,000	1,000
Regionálne SÚ	0,231	0,815	0,367	0,309	0,865
Rozdiel (p.b.)	8,11	32,57	29,82	69,10	13,52
Mann-Whitney test (Z-Score)	0,9427 (p=0,34722)	-4,28275 ** (p<0,00001)	-1,48643 (p=0,13622)	4,76999** (p<0,00001)	1,78654 (p=0,07346)

Zdroj: autori, dáta: Ministerstvo vnútra SR, skratka: p.b. – percentuálne body

Podobne ako v prípade okresných stavebných úradov, organizačná forma výkonu kompetencie stavebného poriadku prostredníctvom regionálnych stavebných úradov sa ukázala ako menej efektívna. Ukazovateľ MTR za predpokladu konštantných výnosov z rozsahu ukazuje, že technológia výkonu kompetencie regionálnymi stavebnými úradmi by bola až o 69,10 p.b. menej efektívna ako aktuálna technológia a tento výsledok je na danom výberovom súbore štatisticky vysoko preukazný. Za predpokladu variabilných výnosov z rozsahu je rozdiel 13,52 p.b., avšak uvedený rozdiel pri tomto predpoklade nie je štatisticky preukazný.

ZÁVER

Stavebným úradom je v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. v platnom znení je každá obec, avšak mnohé z nich medzi sebou spolupracujú a stávajú sa súčasťou tzv. spoločných stavebných úradov. Novoprijatý zákon o výstavbe č. 201/2020 Z.z. ustanovuje s účinnosťou od 1.4.2024, že stavebná kompetencia bude transferovaná zo samosprávy do pôsobnosti štátu. Stavebné kompetencie teda budú späťne presunuté zo samosprávy – z obcí na štátnu správu – na stavebné úrady, ktoré budú podriadené centrálnemu orgánu štátnej správy. Nová stavebná legislatíva v SR má pozitívny, ale i negatívny dopad na výkon stavebných kompetencií orgánmi verejnej správy. Zákon prezentuje odklon od princípu bližšie k ľuďom, ktorý bol základnou myšlienkou v rámci procesu decentralizácie verejnej správy, nakoľko prenáša stavebné kompetencie z obcí na novo vytvárané regionálne stavebné úrady.

V kvantitatívnej analýze výkonnosti možných modelov výkonu kompetencie stavebného poriadku sme analyzovali súčasný model so samostatnými

a spoločnými stavebnými úradmi, navrhovaný model okresných stavebných úradov a novoprijatý model regionálnych stavebných úradov.

Z analýzy vyplynul poznatok, že súčasné spoločné stavebné úrady dosahujú vyššiu celkovú efektívnosť ako samostatné SÚ, majú vyšší potenciál na úspory z rozsahu a čistý efekt samotnej organizačnej formy hovorí v ich prospech. Horší výsledok dosahujú v čistej (manažérskej) efektívnosti.

Navrhované okresné stavebné úrady vo väčšine vypočítaných ukazovateľov dosahujú horšiu efektívnosť ako súčasné stavebné úrady. Jedine v efektívnosti z rozsahu sú lepšie. Ukazovateľ čistého efektu technológie výkonu kompetencie okresnými stavebnými úradmi ukazuje v ich neprospech.

Analýza novoprijatého modelu regionálnych stavebných úradov priniesla podobné výsledky ako v prípade okresných stavebných úradov. V ukazovateli celkovej efektívnosti a efektívnosti z rozsahu vyšli lepšie výsledky v prospech súčasných SÚ. Paradoxne v ukazovateli čistej (manažérskej) efektívnosti dominujú regionálne SÚ. V ukazovateli čistého efektu technológie výkonu kompetencie stavebného poriadku výsledky ukazujú v prospech súčasných stavebných úradov.

Vyššie uvedené výsledky a závery treba chápať ako odhad možných dopadov uplatňovania alternatívnych modelov výkonu kompetencie stavebného poriadku. Výsledky sú silne ovplyvnené dostupnými dátami. Najmä pokiaľ ide o použitý input (počet úväzkov pracovníkov SÚ), použitá agregácia na okresy, resp. regióny je simplifikácia, ktorá môže byť ďaleko od reálnych stavov vytvorených úradov. Napriek uvedenému však prezentované výsledky poskytujú rámcový obraz výkonnosti alternatívnych modelov výkonu kompetencie stavebného poriadku v Slovenskej republike.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. BAČÍK, V.: Slovenská republika – sumárne údaje. 2021, 1s. Zoznam obcí SR. Dostupné dňa 30.10.2023 na internete: http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php
2. BANKER, R.D. - A CHARNES, A. - COOPER, W.W.: Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis, In: Management Science 1984, 30(9), s. 1078-1092.
3. BERNÍKOVÁ, E. - JAKAB, R.: Organizácia výkonu kompetencií obce v stavebnej agende: súčasný stav a perspektívy. Obecné zriadenie – interpretácia kompetencií. In: Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2021. ISBN 978-80-574-0072-1. s 116-132.

4. BROCKETT, P.L. - GOLANY, B.: Using Rank Statistics for Determining Programmatic Efficiency Differences in Data Envelopment Analysis, In: *Management Science*, 1996, 42(3), s. 466-472.
5. CHARNES, A. - COOPER, W.W. - RHODES, E.: Measuring the Efficiency of Decision Making Units, In: *European Journal of Operational Research*, 1978, 2, s.429-444,
[http://dx.doi.org/10.1016/0377-2217\(78\)90138-8](http://dx.doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8).
6. GENDŹWILL, A. - KRUKOWSKA, J. - LACKOWSKA, M.: Disappointment or unexpected gain? A survey-based study of the motives and outcomes of inter-municipal cooperation in Poland. In: *Miscellanea Geographica*, 2019. Vol. 23: Issue 4, [online]. Dostupné na internete: <https://content.sciendo.com/view/journals/mgrsd/23/4/article-p235.xml>.
7. KLIMOVSKÝ, D.: Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach. *Acta Politologica* , 2010, roč. 3, s. 86–96.
8. MAARTEN, A. - ALLERS, J. - A. DE GREEF.: Intermunicipal cooperation, public spending and service levels, *Local Government Studies*, 2018. 44:1, 127-150, DOI: 10.1080/03003930.2017.1380630.
9. MARIŠOVÁ, E. - ŠTĚPÁNKOVÁ, R. - MICHALOVIČ, M. - LICHNEROVÁ, I. - MARIŠ, M. - CIFRANIČ, M. - ĎURKOVIČOVÁ, J.: Prerequisites for cooperation between self-government and state administration in the construction sector of the Slovak Republic in the light of the new legislation. In: *Eastern European Journal of Transnational Relations (EEJTR)*. 2023, 6, 2, s. 99--208. ISSN 2544-9214.
10. MEDERLY, P. a kol. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Výkon a financovanie prenesených kompetencií. 2019 . Dostupné dňa 30.10.2023 na internete: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191.
11. O'DONNELL, C. - RAO, D. - BATTESE, G.: Metafrontier frameworks for the study of firm-level efficiencies and technology ratios, In: *Empirical Economics*, Springer, vol, 34(2), 2008, s. 231-255.
12. PIRI, M.: Black building. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2020, s. 107.
13. Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020-2024. Dostupné na internete: <https://www.mpsr.sk/programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-na-obdobie-rokov-2020-2024/800-17-800-15434/>.
14. SLÁVIK, V. - GRÁC, R. - KLOBUČNÍK, M: Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. *Geographia Cassoviensis*, IV.2/2010.
http://www.humannageografia.sk/clanky/slavik_grac_klobucnik_2010.pdf

15. The World Bank.: Ease of Doing Business rankings. 2021, <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>.
16. Zákon č. 201/2022 Z.z o výstavbe v znení neskorších predpisov.
17. Zákon č. 205/2023 Z.z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy v znení neskorších predpisov.
18. Zákon č.50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTOROV

prof. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.

Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre

Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

Ústav práva a udržateľného rozvoja

Farská 24, Nitra 949 01, Slovenská republika

+421 37 6415072

e-mail: eleonora.marisova@uniag.sk

doc. Ing. Peter Fandel, CSc.

Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre

Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

Ústav práva a udržateľného rozvoja

Farská 24, Nitra 949 01, Slovenská republika

+421 903 261083

e-mail: peter.fandel@uniag.sk

VLIV UNIJNÍHO PRÁVA NA VEŘEJNOU SLUŽBU V OBLASTI TELEVIZNÍHO VYSÍLÁNÍ (VYBRANÉ KULTURNĚ-PRÁVNÍ ASPEKTY)

IMPACT OF THE EU LAW ON PUBLIC SERVICES IN THE AREA OF TELEVISION BROADCASTING (SELECTED CULTURAL AND LEGAL ASPECTS)

Martin Adamec

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Príspevek se věnuje vybraným kulturně-právním aspektům při poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, kterou zajišťuje Česká televize jako médium veřejné služby. Autor se v příspěvku zaměřuje na vybrané kulturní aspekty ve světle vnitrostátního a unijního práva a poukazuje na důležitost jejich zakotvení v právních předpisech a dokumentech.

ABSTRACT

The paper focuses on selected cultural and legal aspects of the provision of public service in the field of television broadcasting by Czech Television as a public service medium. The author elaborates on selected cultural aspects in the light of both national and EU law, and points out the importance of stipulation of those aspects in legislation and other legal documents.

ÚVOD

Smyslem a účelem tohoto příspěvku je podat úvahy ohledně vybraných kulturně-právních aspektů při poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, kterou v České republice zajišťuje Česká televize. Poskytování veřejné služby v této oblasti není ovlivněno pouze vnitrostátními právními předpisy, ale i právními dokumenty Evropské unie, což je nutné zohlednit pro jakékoli další úvahy. Přestože by se na první pohled mohlo zdát, že se jedná o poněkud neobvyklé téma z pohledu správního práva, domnívám se, že média veřejné služby mají v oboru správního práva své místo a je proto důležité zkoumat jejich postavení a činnost. Nutno však dodat, že při pohledu na odborné texty se bohužel jedná spíše o opomíjenou

problematiku a pokud se jí někteří autoři zabývají, zpravidla se věnují institucionálním otázkám, televizním a rozhlasovým poplatkům, zpravodajství, objektivitě poskytovaných informací atp. Bezesporu se jedná o důležitá témata, avšak v tomto příspěvku se budu věnovat v právních textech *de facto* neřešenému tématu, kterým je kultura a kulturní potřeby společnosti a jejich promítnutí do poskytování veřejné služby Českou televizí.

Kultura je důležitou součástí našich životů, respektive naší každodennosti, a podstatným způsobem ovlivňuje společnost. Proto je důležité zabývat se otázkou, jakým způsobem se kultura odráží v právních předpisech. Samozřejmě by bylo možné kulturu rozčlenit na její jednotlivé složky a těmi se pak podrobněji zabývat, ale pro účely tohoto příspěvku se budu zabývat primárně obecnými aspekty, tedy zejména zakotvením kultury jako takové a povinností České televize přispívat k jejímu rozvoji.

Kromě nezbytnosti naplňování kulturních potřeb společnosti je toto téma aktuální rovněž pro některé politické strany a hnutí. Totiž poměrně často se lze setkat se snahou zástupců některých politických stran a hnutí, ať již těch, které mají zastoupení v zákonodárném sboru, či nikoli, o regulaci České televize a zejména obsahu jejího vysílání. Taková snahy se zpravidla zaměřují nejen na financování, nezávislost, objektivitu zpravodajství či publicistických pořadů, ale i na vysílané pořady, které s politickým děním vůbec nesouvisí. Nelze si nevšimnout kritiky, zejména ze strany některých pseudovlasteneckých politických stran či hnutí, ve vztahu k vysílaným českým či zahraničním pořadům Českou televizí. Tato kritika je zpravidla jen nepochopením veřejné služby v oblasti televizního vysílání, kdy Česká televize má zákonnou povinnost vysílat pořady týkající se nejrůznějších kultur, a to od většinové (mainstreamové) až po alternativní či kulturu různých menšin. Pokud by tyto politické strany či hnutí reálně usilovaly o zasahování do kulturní produkce České televize, jejich snahy by neměly oporu ve vnitrostátních ani unijních právních předpisech.

V tomto příspěvku se budu věnovat nejprve České televizi jako médiu veřejné služby, dále relevantní úpravě a následně konkrétním kulturně-právním aspektům a jejich promítnutí v unijních a vnitrostátních právních předpisech.

1 ČESKÁ TELEVIZE JAKO MÉDIUM VEŘEJNÉ SLUŽBY

V České republice byl po roce 1989 zaveden duální systém médií, který předpokládá paralelní existenci soukromých médií a médií veřejné služby.

Soukromá média mají, stejně jako kterékoli jiné soukromé subjekty, vlastní zájmy a samy tak rozhodují o obsahovém zaměření vysílaných pořadů. Např. Jan Jiráček je ve Slovníku mediální komunikace definuje takto: „*média zřízená jako soukromé společnosti, a to buď s cílem vytvářet zisk (soukromá komerční média,*

která ve společnostech založených na principu volného trhu představují převažující typ médií), nebo s cílem poskytnout skupině, segmentu společnosti či společnosti jako celku nějakou službu (soukromá nezisková média). Podstatou ekonomického fungování médií soukromých a hlavním zdrojem jejich příjmů je výnos z reklamy, tj. prodej tiskové plochy či vysílacího času inzerentům, resp. prodej budoucí předpokládané pozornosti publika.“¹

Vedle soukromých médií existují média veřejné služby, která by měla být nezávislá a měla by poskytovat veřejnou službu v jednotlivých oblastech. Opět lze citovat Jana Jiráka, který média veřejné služby definuje takto: „*média zřízená zpravidla zákonem k tomu, aby naplňovala veřejný zájem v oblasti mediální komunikace, tj. poslání poskytovat službu veřejnosti výrobou a vysíláním rozhlasových či televizních programů, popř. dalšími veřejně komunikačními aktivitami (např. agenturní produkcí zpravodajství). [...] Mezi běžné nároky kladené na média veřejné služby patří poskytování nepředpojatého zpravodajství, služby celospolečenským zájmům, péče o komunikační rovnoprávnost některých menšin (zpravidla tzv. menšin osudem, např. národnostních či etnických), podpora kulturního či právního vědomí, vzdělanosti, poskytování zábavy apod. Podstatným rysem postavení médií veřejné služby ve společnosti je jejich ochrana před závislostí na finančních zdrojích. Proto bývá jejich financování zpravidla řešeno nějakou formou solidární platby vynucované zákonem (např. koncesionářským poplatkem).“²*

V České republice působí tři média veřejné služby – v oblasti televizního vysílání Česká televize, v oblasti rozhlasového vysílání Český rozhlas, v oblasti tisku Česká tisková kancelář. Jednotlivé zákony, tj. zákon o České televizi (dále jen „ZČT“),³ zákon o Českém rozhlasu⁴ a zákon o České tiskové kanceláři⁵ vymezují konkrétní oblasti a hlavní úkoly veřejné služby pro uvedené subjekty.

Ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů lze Českou televizi a Český rozhlas označit také jako provozovatele vysílání ze zákona. Např. Olga Pouperová poukazuje na to, že označení provozovatelé vysílání ze zákona zdůrazňuje aspekt vzniku těchto subjektů a způsob vzniku oprávnění provozovat rozhlasové a televizní vysílání, zatímco označení média veřejné služby nebo

¹ JIRÁK, J. [médiá soukromá] In: REIFOVÁ, I. a kol. *Slovník mediální komunikace*. Praha: Portál, 2004, s. 137.

² JIRÁK, J. [médiá veřejné služby] *Ibid*, s. 138.

³ Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi.

⁴ Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu.

⁵ Zákon č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři.

vysílání veřejné služby, které je preferováno v evropských dokumentech, akcentuje specifické úkoly vůči společnosti.⁶

Pro účely tohoto textu je důležitá Česká televize jako televize veřejné služby. Veřejná služba, její hlavní úkoly a naplňování v oblastech televizního vysílání jsou vymezeny v ZČT. V původním platném znění ZČT byla veřejná služba (resp. původní terminologií služba veřejnosti) a její naplňování vymezena velmi stroze, což mohlo být dostačující na začátku 90. let minulého století, nicméně s postupným (a v oblasti médií dynamickým) vývojem přestávala být právní úprava aktuální. Na začátku 20. let minulého století zákonodárce přistoupil ve světle mezinárodních a unijních právních dokumentů⁷ k zásadní novelizaci zákonného pojetí veřejné služby v oblasti televizního a rozhlasového vysílání. V případě ZČT došlo k novelizaci v roce 2001 (zákonem č. 39/2001 Sb.).

Dle platné a účinné právní úpravy je veřejná služba v oblasti televizního vysílání vymezena v § 2 odst. 1 ZČT, dle kterého: „Česká televize poskytuje službu veřejnosti tvorbou a šířením televizních programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky za účelem naplňování demokratických, sociálních a kulturních potřeb společnosti a potřeby zachovat mediální pluralitu“.⁸ S ohledem na široké pojetí veřejné služby pak § 2 odst. 2 ZČT obsahuje demonstrativní výčet hlavních úkolů veřejné služby, mezi které patří: a) poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů, b) přispívání k právnímu vědomí obyvatel ČR, c) vytváření a šíření programů a poskytování vyvážené nabídky pořadů pro všechny skupiny obyvatel se zřetelem na svobodu jejich náboženské víry a přesvědčení, kulturu, etnický nebo národnostní původ, národní totožnost, sociální původ, věk nebo pohlaví tak, aby tyto programy a pořady odrážely rozmanitost názorů a politických, náboženských, filozofických a uměleckých směrů, a to s cílem posílit vzájemné porozumění a toleranci a podporovat soudržnost pluralitní společnosti, d) rozvíjení kulturní identity obyvatel ČR včetně příslušníků národnostních nebo etnických menšin, e) výroba a vysílání zejména zpravodajských, publicistických, dokumentárních, uměleckých, dramatických, sportovních, zábavných a vzdělávacích pořadů a pořadů pro děti a

⁶ POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 171.

⁷ Např. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (zejm. její čl. 10), doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům ze dne 11. 9. 1996 č. R (96) 10 k zárukám nezávislosti veřejnoprávního vysílání, rezoluce Rady Evropy ze dne 25. 1. 1999 č. 1999/C 30/01 o veřejnoprávním vysílání, protokol č. 29 o systému veřejnoprávního vysílání, který je přílohou tzv. Amsterodamské smlouvy.

⁸ Citované vymezení je současně legislativní zkratkou *veřejné služby v oblasti televizního vysílání*.

mládež. Demonstrativní výčet způsobů naplňování veřejné služby je následně upraven v § 3 ZČT.

2 RELEVANTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Z hlediska unijní právní úpravy je základním dokumentem Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. 3. 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) (dále jen „*směrnice AVMS*“). Směrnice stanoví základní společné parametry a standardy služeb televizního vysílání a audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání.

Směrnice AVMS představuje kodifikované znění původní a několikrát novelizované tzv. směrnice *Televize bez hranic*, která byla od roku 1989 základním právním dokumentem Evropských společenství v oblasti audiovizuálních mediálních služeb. Jednalo se o Směrnici Rady ze dne 3. 10. 1989 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání (89/552/EHS). Tato směrnice byla novelizována v roce 1997 Směrníci Evropského parlamentu a Rady 97/36/ES ze dne 30. 6. 1997, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání. A následně byla novelizována v roce 2007 Směrníci Evropského parlamentu a Rady 2007/65/ES ze dne 11. 12. 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání. Tyto tři směrnice byly následně kodifikovány právě do směrnice AVMS. Jednalo se o zcela formální spojení, zejména z důvodu přehlednosti, z hlediska obsahového nepřineslo sjednocení žádné zásadní změny.

Technologický vývoj postupuje velmi rychle, na což nejen mediální legislativa musí reagovat a musí zohlednit nové vlivy. Stejně tak tomu bylo v případě směrnice AVMS. Proto byla v letech 2016 až 2018 revidována, a to Směrníci Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1808 ze dne 14. 11. 2018, kterou se mění směrnice 2010/13/EU o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) s ohledem na měnící se situaci na trhu. Tato změna byla významná z hlediska působnosti směrnice AVMS. Až do novelizace z roku 2018 se vztahovala výhradně na „běžné“ televizní vysílání a na audiovizuální mediální služby na vyžádání, přičemž od novelizace se vztahuje i na platformy pro sdílení videonahrávek.

Z hlediska vnitrostátní úpravy je stěžejní již zmíněný zákon o České televizi, který v obecné rovině zmiňuje kulturu a její promítnutí do veřejné služby v oblasti

televizního vysílání. Zvláště pak stojí za zmínku § 2 odst. 1 ZČT, dle kterého je naplňování kulturních potřeb společnosti Českou televizí jednou ze základních úloh veřejné služby v oblasti televizního vysílání: „*Česká televize poskytuje službu veřejnosti tvorbou a šířením televizních programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky za účelem naplňování demokratických, sociálních a kulturních potřeb společnosti a potřeby zachovat mediální pluralitu.*“

Dále pak mezi hlavními úkoly veřejné služby v oblasti televizního vysílání patří dle § 2 odst. 2 písm. c) ZČT povinnost vytvářet a šířit programy a poskytovat vyváženou nabídku pořadů pro všechny skupiny obyvatel, a to mj. se zřetelem na kulturu („*vytváření a šíření programů a poskytování vyvážené nabídky pořadů pro všechny skupiny obyvatel se zřetelem na svobodu jejich náboženské víry a přesvědčení, kulturu, etnický nebo národnostní původ, národní totožnost, sociální původ, věk nebo pohlaví tak, aby tyto programy a pořady odrážely rozmanitost názorů a politických, náboženských, filozofických a uměleckých směrů, a to s cílem posílit vzájemné porozumění a toleranci a podporovat soudržnost pluralitní společnosti*“). V ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) ZČT je stanovena povinnost rozvíjení kulturní identity obyvatel České republiky včetně příslušníků národnostních nebo etnických menšin.

V § 3 odst. 1 ZČT je pak stanoveno, že Česká televize naplňuje veřejnou službu v oblasti televizního vysílání zejména tím, že dle písm. e) vytváří archivní fondy, udržuje je a podílí se na jejich využívání jako součásti národního kulturního bohatství, a dle písm. f) podporuje českou filmovou tvorbu a kulturní projekty.

Kromě zákona o České televizi je rovněž důležité na tomto místě zmínit Kodex České televize. Totiž zákonná úprava v obecné rovině stanoví demonstrativní výčet hlavních úkolů a způsobů naplňování veřejné služby, přičemž dále předpokládá, že obecná ustanovení o naplňování veřejné služby budou blíže rozvedena v dokumentu, který označuje jako Kodex České televize. Nejedná se o právní předpis, avšak ZČT jeho přijetí výslovně předpokládá – srov. § 8 odst. 1 písm. f) ZČT –, přičemž tento pak obsahuje určitá pravidla ve vztahu ke kultuře.⁹ Kodex České televize je předkládám Poslanecké sněmovně ke schválení, což bývá předmětem kritiky s ohledem na nezávislost České televize, a dle mého názoru je tato skutečnost jedním z hlavních důvodů, proč nedošlo k jeho revizi, když na řadě míst již není aktuální a nezohledňuje soudobé technologické i mediální trendy. Např. Václav Moravec poukazuje na to, že povinností předkládat Kodex České televize Poslanecké sněmovně se zákonodárcům podařilo: (i.) popřít principy samoregulace média veřejné služby a vtáhnout do formulování etických principů žurnalistiky,

⁹ Česká televize: Kodex České televize [online]. [Cit. 2023-10-20]. Dostupné z: <https://img.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/kodex-ct/pdf/kodex-ct.pdf>

redakčních pravidel i pravidel tvorby ostatních programů České televize část politické reprezentace, (ii.) využít, resp. zneužít krizi České televize ve svůj prospěch a znevěrohodnit argumenty stávkujících zaměstnanců, (iii.) postavit původně vnitřní směrnice televize veřejné služby na úroveň zákoníku práce, čímž došlo ke sloučení interní a externí regulace.¹⁰

3 VYBRANÉ KULTURNĚ-PRÁVNÍ ASPEKTY A JEJICH PROMÍTNUTÍ V UNIJNÍCH A VNITROSTÁTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH

Kultura a kulturní potřeby společnosti samozřejmě představují velmi široké téma, které by bylo možné zkoumat z různých pohledů a ostatně i z různých oborů. Pro účely tohoto příspěvku jsem si vybral tři základní oblasti, kterým se budu níže podrobněji věnovat, a to zejména s ohledem na jejich zakotvení v unijních právních dokumentech a jejich následném vlivu na vnitrostátní právní úpravu.

3.1 Důležitost kulturních potřeb společnosti a jejich naplňování prostřednictvím televizního vysílání

Kulturní potřeby společnosti a jejich naplnění je pro společnost samotnou a její rozvoj mimořádně důležité, což jsem již nastínil výše. Důležitost kulturních potřeb by proto měla být v právních předpisech zakotvena a toto by mělo sloužit jako základní východisko pro jakékoli další úvahy ohledně právní regulace kultury a jejich jednotlivých složek.

Dále je důležité zmínit, že kultura by měla mít i požadovanou kvalitu, která by neměla být určována ziskem. Uvedené úzce souvisí s otázkou komercializace pořadů, které leckdy nemají žádnou kulturní hodnotu, avšak pro soukromé subjekty jsou ziskové. Proti tomu nelze nic namítat, pokud si takové pořady najdou své diváky, avšak pak nelze hovořit o naplňování kulturních potřeb společnosti v pravém smyslu. Česká televize je povinna vysílat pořady, které jakkoli nemusí být komerčně zajímavé, avšak budou sledovat jiné cíle než právě ziskovost. Vedle toho je Česká televize povinna vysílat pořady, které budou zohledňovat kulturu např. různých menšin, což pro komerční vysílatele, kteří zpravidla sledují dosažení zisku, nebude zajímavé.

Směrnice AVMS uvedené respektuje a staví na roveň jak ekonomické, tak kulturní přínosy televizního vysílání. Toto považuji za velmi důležité, když nedochází ke zvýhodnění ekonomické stránky. Konkrétně lze odkázat na pátý odstavec preambule směrnice AVMS, dle kterého: „*Audiovizuální mediální služby jsou ve stejné míře kulturními i ekonomickými službami. Jejich rostoucí význam pro*

¹⁰ MORAVEC, V. *Proměny novinářské etiky*. Praha: Academia, 2020, s. 370.

společnost, demokracii – především zajištěním svobody informací, názorové rozmanitosti a plurality médií – vzdělávání a kulturu odůvodňuje používání zvláštních pravidel pro tyto služby.“

Rovněž lze ocenit, že při přístupu k audiovizuálním mediálním službám se předpokládají zvláštní pravidla, která tak zohledňují specifické poslání těchto médií, ať již soukromých nebo veřejné služby. Jinými slovy směrnice AVMS předpokládá, že tyto služby by měly mít přidanou hodnotu, která bude mimořádně důležitá pro společnost.

Rovněž i ZČT staví kulturu a kulturní potřeby společnosti do popředí, což ostatně vyplývá i z toho, že naplňování kulturních potřeb společnosti je zahrnuto v § 2 odst. 1 ZČT, který zakotvil legální definici veřejné služby v oblasti televizního vysílání: „Česká televize poskytuje službu veřejnosti tvorbou a šířením televizních programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky za účelem naplňování demokratických, sociálních a kulturních potřeb společnosti a potřeby zachovat mediální pluralitu (dále jen "veřejná služba v oblasti televizního vysílání").“

Dle mého názoru je v citovaném ustanovení velmi důležité potvrzení skutečnosti, že společnost má kulturní potřeby, které je třeba naplňovat, a to v tomto případě prostřednictvím televizního vysílání. Toto považuji za základní pravidlo, které by mělo být zohledněno v jakýchkoli úvahách o kultuře v souvislosti s právem

Ustanovení § 2 odst. 1 ZČT je dále konkretizováno, a to zejména v § 2 odst. 2 a § 3 odst. 1 ZČT. Ve vztahu ke kulturním potřebám společnosti lze odkázat zejména na § 2 odst. 2 písm. c) ZČT, dle kterého mezi hlavní úkoly veřejné služby v oblasti televizního vysílání mj. patří: vytváření a šíření programů a poskytování vyvážené nabídky pořadů pro všechny skupiny obyvatel se zřetelem na svobodu jejich náboženské víry a přesvědčení, kulturu, etnický nebo národnostní původ, národní totožnost, sociální původ, věk nebo pohlaví tak, aby tyto programy a pořady odrážely rozmanitost názorů a politických, náboženských, filozofických a uměleckých směrů, a to s cílem posílit vzájemné porozumění a toleranci a podporovat soudržnost pluralitní společnosti. A dále je třeba odkázat na písm. d) uvedeného ustanovení, dle kterého je dalším hlavním úkolem veřejné služby v této oblasti rozvíjení kulturní identity obyvatel České republiky včetně příslušníků národnostních nebo etnických menšin.

V ustanovení § 3 odst. 1 ZČT jsou pak stanoveny způsoby naplňování veřejné služby v oblasti televizního vysílání. Ve vztahu ke kulturním potřebám společnosti je důležité zejména ustanovení § 3 odst. 1 písm. e), dle kterého Česká televize vytváří archivní fondy, udržuje je a podílí se na jejich využívání jako součásti národního kulturního bohatství. A dále pak písm. f) uvedeného ustanovení, dle kterého Česká televize podporuje českou filmovou tvorbu a kulturní projekty.

Přestože se jedná pouze o obecná ustanovení, domnívám se, že k podtržení kultury a kulturních potřeb společnosti jsou velmi důležitá a v obecné rovině nelze mít k těmto ustanovením žádné zásadní výhrady.

3.2 Rozsah podpory kultury v televizním vysílání

Pro Českou televizi je stanovena zákonná povinnost naplňovat kulturní potřeby společnosti. V souvislosti s touto povinností je nutné položit si otázku, v jakém rozsahu má být kultura podporována, a tedy v jakém rozsahu je Česká televize povinna uvedené naplnit. Domnívám se, že je vhodné tuto problematiku rozdělit na dvě roviny. Zaprvé, v jakém rozsahu mají být podporovány české a zahraniční kulturní produkty (pořady). Zadruhé, jaké technické způsoby příjmu pro diváky mají být podporovány.

Směrnice AVMS vychází z toho, že jednotlivé členské státy mají vlastní kulturu a kulturní zvyklosti a jakkoli jim do těchto záležitostí nezasahuje. Kromě toho stanoví podporu kulturní rozmanitosti prostřednictvím nadnárodních, resp. evropských děl, které by měly být podporovány, pokud jde o jejich výrobu a distribuci. Směrnice AVMS tedy vychází z toho, že by jednotlivé kultury mohly být tímto způsobem propojovány, což přispěje ke kulturní rozmanitosti, avšak nepožaduje vytváření žádné jediné společné kultury. Ostatně toto bývá jedním z argumentů již zmíněných pseudovlasteneckých politických stran a hnutí, které s ohledem na nepochopení této úpravy požadují, aby Česká televize vysílala primárně česká díla, jelikož mají obavy právě ze slučování různých kultur do jediné.

Podpora evropských děl je pak upravena v čl. 16 odst. 1 směrnice ZVMS: *„Členské státy zajistí vždy, kdy je to možné, vhodnými prostředky, aby subjekty televizního vysílání vyhradily pro evropská díla většinový podíl svého vysílacího času s výjimkou času určeného pro zprávy, sportovní události, soutěže, reklamu teletextové služby a teleshopping. Tohoto podílu by mělo být dosaženo postupně na základě vhodných kritérií s ohledem na povinnosti subjektů televizního vysílání vůči televizním divákům v oblasti poskytování informací, vzdělávání, kultury a zábavy.“*

Na uvedené dále navazuje čl. 17 směrnice AVMS, dle kterého: *„Členské státy zajistí vždy, kdy je to možné a vhodnými prostředky, aby subjekty televizního vysílání vyhradily nejméně 10 % svého vysílacího času, s výjimkou času určeného pro zprávy, sportovní události, soutěže, reklamu teletextové služby a teleshopping, nebo alternativně podle výběru členského státu nejméně 10 % svého programového rozpočtu pro evropská díla vytvořená výrobci nezávislymi na subjektech televizního vysílání. Tohoto podílu by mělo být dosaženo postupně na základě vhodných kritérií s ohledem na povinnosti subjektů televizního vysílání vůči televizním divákům v oblasti poskytování informací, vzdělávání, kultury a zábavy. Musí být dosažen*

vyčleněním přiměřeného podílu pro nejnovější díla, tedy pro díla vysílaná v době do pěti let od jejich výroby.“

Podpora evropských děl je v českém právním řádu pak konkretizována, a to zejména v ustanovení § 42 a násl. zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, které upravuje podporu evropské tvorby a evropské nezávislé a současné tvorby.

Ustanovení § 3 odst. 1 ZČT rozlišuje mezi českou filmovou tvorbou a kulturními projekty [§ 3 odst. 1 písm. f)] a mezi vysíláním kinematografických děl zahraniční tvorby, filmů a seriálů zahraniční tvorby vytvořených pro televizní vysílání [§ 3 odst. 1 písm. n)].

Pokud jde o druhou rovinu, směrnice AVMS vychází z toho, že vedle „klasického“ televizního vysílání je třeba upravit i audiovizuální mediální služby na vyžádání, jakož i on-line platformy pro sdílení videonahrávek. Jak již bylo výše zmíněno, Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1808 ze dne 14. 11. 2018, kterou se mění směrnice 2010/13/EU o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) s ohledem na měnící se situaci na trhu, byla směrnice AVMS novelizována, v důsledku čehož se nyní vztahuje i na platformy pro sdílení videonahrávek. Tedy rozsah působnosti je opravdu velmi široký.

Směrnice AVMS propojuje obě naznačené roviny, tj. otázku rozsahu podpory a otázku způsobu přijímání obsahu. Je vhodné poukázat na odst. 69 její preambule, dle kterého: *„Audiovizuální mediální služby na vyžádání mají potenciál částečně nahradit televizní vysílání. V souladu s tím by měly v případech, kde je to proveditelné, podporovat výrobu a distribuci evropských děl a aktivně tak přispívat k podpoře kulturní rozmanitosti. Tato podpora evropských děl může mít například podobu finančních příspěvků těchto služeb na výrobu evropských děl a nabývání práv k těmto dílům, minimálního podílu evropských děl v katalogích videa na vyžádání nebo atraktivní prezentace evropských děl v elektronických programových průvodcích. Je důležité pravidelně přezkoumávat používání ustanovení týkajících se podpory evropských děl ze strany audiovizuálních mediálních služeb. V rámci zpráv vypracovaných podle této směrnice by členské státy měly rovněž zohlednit zejména finanční příspěvek těchto služeb na výrobu evropských děl a nabývání práv k těmto dílům, podíl evropských děl v katalogích audiovizuálních mediálních služeb i skutečnou uživatelskou spotřebu evropských děl nabízených těmito službami.“*

3.3 Podpora financování kultury v televizním vysílání

A konečně je důležité věnovat se financování pořadů, prostřednictvím kterých jsou naplňovány kulturní potřeby společnosti.

Z hlediska směrnice AVMS lze odkázat na výše citovaný odst. 69 její preambule a dále lze odkázat na její čl. 13, dle kterého: „Členské státy zajistí, aby audiovizuální mediální služby na vyžádání poskytované poskytovateli mediálních služeb spadajícími do jejich pravomoci podporovaly v případech, kdy je to možné, vhodnými prostředky výrobu evropských děl a přístup k nim. Tato podpora by se mohla týkat mimo jiné finančního příspěvku těchto služeb na výrobu evropských děl a nabývání práv k těmto dílům nebo podílu či zdůraznění evropských děl v katalogích pořadů v rámci audiovizuální mediální služby na vyžádání.“

ZČT pak z hlediska financování zmiňuje pouze a jen financování České televize. Konkrétně § 10 ZČT stanoví, že finančními zdroji České televize jsou zejména televizní poplatky vybírané podle zvláštního právního předpisu a příjem z vlastní podnikatelské činnosti.

V této souvislosti je důležité poukázat na § 11 odst. 2 ZČT, dle kterého: „Finanční zdroje používá Česká televize k plnění svých úkolů stanovených zákonem; finanční zdroje podle § 10 písm. a) lze použít pouze k plnění úkolů podle § 2, 3 a 3a.“

Otázka financování může být problematická, jelikož jednotlivé členské státy zavedly různé způsoby financování médií veřejné služby, jakož i různé způsoby podpory pro kulturní projekty.

ZÁVĚR

V tomto příspěvku jsem se věnoval tématu, kterému v odborné literatuře, zvláště pak v odborné právní literatuře, není věnován přílišný prostor. Ostatně právě proto jsem se rozhodl téma zpracovat, abych mohl přispět několika poznámkami do odborné diskuze, protože se domnívám, že je důležité vést úvahy o kulturně-právních otázkách, a to nejen z hlediska televizního vysílání.

Vzhledem ke skutečnosti, že jsem se zaměřil na tři poměrně obecná témata, která jsou v unijním i vnitrostátním právu upravena bez zásadních připomínek, není tak na místě navrhnout žádné zásadní změny právních předpisů.

Domnívám se, že televize jako médium nikdy nezmizí a ani nebude zásadním způsobem upozaděna. Přestože někteří autoři předpovídají konec televize již několik let a tento (možná ku jejich překvapení) stále nepřichází, domnívám se, že ani nepřijde. Vysvětlení je poměrně jednoduché. Televize je, a to i v době internetu či sociálních sítí a jiných on-line platform, relativně pohodlné a pasivní médium, kdy si divák vystačí se snadným ovládním (zjednodušeně řečeno s jedním tlačítkem) a jakékoli další aktivity se ke sledování pořadů nevyžadují. A právě z tohoto důvodu bude řada diváků televizi preferovat, jelikož přístup k televiznímu vysílání zůstane vždy velmi jednoduchý a pohodlný. Pokud bych měl uvažovat o konci určitých typů médií, nebudou se takové úvahy týkat televize ani rozhlasu, ale

tisku. Televize proto i do budoucna bude zaujímat důležitou úlohu, což samozřejmě souvisí i s kulturní produkcí.

Kromě uvedeného k aktuálnosti tématu přispívají i některé politické strany či hnutí, které mají ve svých programech přímé či nepřímé zásahy do činnosti České televize, a to mj. i z hlediska obsahu, tedy i z hlediska kulturní produkce. Proto se domnívám, že by unijní i vnitrostátní předpisy měly zakotvit určité standardy ve vztahu ke kultuře, i když tyto budou obecnější. Unijní úpravu lze pak považovat za určitou pojistku, pokud by měla v českém zákonodárném sboru většinové zastoupení politická strana či hnutí, které by chtěly zasahovat do obsahu vysílaných pořadů a např. by požadovaly kulturu omezit či potlačit. V tomto směru nelze z pohledu právní úpravy spatřovat žádné zásadní nedostatky. Přičemž pokud by byly zkoumány detailně jednotlivé složky kultury a jejich právní úprava, bezesporu by pak bylo možné diskutovat i o úvahách *de lege ferenda*.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. MORAVEC, V. *Proměny novinářské etiky*. Praha: Academia, 2020, 467 s. ISBN 978-80-200-3111-2.
2. POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 255 s. ISBN 978-80-7552-335-8.
3. REIFOVÁ, I. a kol. *Slovník mediální komunikace*. Praha: Portál, 2004, 327 s. ISBN 80-7178-926-7.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

JUDr. Ing. Martin Adamec, Ph.D., LL.M.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Katedra správního práva a správní vědy

Adresa: nám. Curieových 901/7, 110 00 Praha 1 – Staré Město

E-mail: adamec@prf.cuni.cz

KONSENZUÁLNE RIEŠENIE SPOROV PRI POSUDZOVANÍ EIA S CEZHRAŇNÍČNÝM PRVKOM¹

CONSENSUAL RESOLUTION OF DISPUTES WHEN ASSESSING EIA WITH A CROSS-BORDER ELEMENT

Rastislav Král

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

ABSTRAKT

Príspevok prezentuje ideu využitia alternatívnych právnych nástrojov na konsenzuálne riešenie sporov plynúcich z administratívneho konania pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie s cezhraničným prvkom. Zámerom je dať do pozornosti právne relevantné spôsoby a nástroje riešenia nielen v kontexte nástrojov už existujúcich, t.j. tých, ktoré ponúka zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v platnom znení, ale predniesť myšlienky de lege ferenda pre rozšírenie možností hľadania konsenzuálnych východísk pre riešenie sporov v tomto druhu správneho konania pri osobitosti prítomnosti cezhraničného prvku.

ABSTRACT

The paper presents the idea of using alternative legal instruments for the consensual resolution of disputes arising from administrative proceedings in the assessment of environmental impacts with a cross-border element. The intention is to draw attention to legally relevant ways and tools of solution not only in the context of existing tools, i.e. those offered by Act no. 24/2006 Coll. on the assessment of environmental impacts, but to present the ideas of de lege ferenda for expanding the possibilities of finding consensual solutions for resolving disputes in this type of administrative procedure with the particularity of the presence of a cross-border element.

¹ Tento článok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov (ADR) vo verejnej správe“

ÚVOD

Inštitút posudzovania vplyvov na životné prostredie (ďalej aj ako „EIA“), nie je pre slovenský právny poriadok novinkou. Zároveň však nemožno ale tvrdiť, že ide o dlhoročný a tradičný pilier ochrany životného prostredia v našom právnom priestore. Až postupné prenikanie medzinárodných environmentálno-regulatívnych vplyvov najmä v 90tych rokoch 20. storočia prispelo k tomu, aby sa tento inštitút u nás etabloval a začal sa aktívne využívať aj na Slovensku² (Katrлік, 2016).

Posudzovanie vplyvov na životné prostredie patrí k právnym nástrojom zefektívňujúcim starostlivosť o životné prostredie. Predmetom a cieľom právnej úpravy EIA je, že „*koncepčná a riadiaca činnosť verejnej správy, ako aj jej rozhodovacia činnosť má zohľadňovať záujmy ochrany životného prostredia*“³. Celý proces EIA má jasne stanovené pravidlá a postupy ustálené v zákone č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o EIA“).

Zámerom príspevku je upriamiť pozornosť na posudzovanie vplyvov presahujúcich hranice štátov podľa §§ 40-52 zákona o EIA. Zákon v tomto prípade rozlišuje dva typy možných posudzovaní: 1. posudzovanie strategických dokumentov, alebo 2. posudzovanie činností. V príspevku obmedzíme svoju analýzu, aj vzhľadom na rozsahovú limitovanosť príspevku, iba na konanie viažuce sa na posudzovanie vplyvov činností presahujúcich hranice štátov.

V administratívnom konaní o posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie presahujúce hranice štátov môže za istých okolností v konaní nastať cezhraničná interakcia subjektov, kedy nie sú vylúčené ich protichodné postoje a záujmy. V analyzovanom konaní pôjde o niekoľko subjektov. Prvým subjektom je strana pôvodu. Podľa § 3 písm. u) zákona o EIA „*strana pôvodu je štát, na ktorého území sa navrhuje prijať strategický dokument a realizovať navrhovanú činnosť alebo jej zmenu, ktoré môžu mať významný nepriaznivý vplyv presahujúci štátne hranice*“ . Druhým subjektom je dotknutá strana. Dotknutá strana je podľa ustanovenia §3 písm. v) zákona o EIA „*štát, ktorý môže byť dotknutý významne nepriaznivým vplyvom strategického dokumentu a navrhovanej činnosti alebo jej zmeny presahujúcim štátne hranice*.“ Tretím subjektom môže byť napríklad dotknutá verejnosť, či už na strane pôvodu alebo dotknutej strany. Stranou konfliktu môže byť aj navrhovateľ navrhovanej činnosti alebo jej zmeny. Stret protichodných záujmov a konfliktov, či sporov nie je preto v tomto administratívnom konaní výnimočný.

² KATRЛÍK, R. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Konentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o. 2016, 393 s., ISBN: 978-80-8168-340-4.

³ KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. Právo životného prostredia. 2. vydanie, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, 680 s. ISBN: 978-80-7380-143-4.

Molitoris vo svojej publikácii s titulom Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní predstavuje názor, podľa ktorého „pojmom právny spor (legal dispute) je označovaný konflikt alebo nezhoda týkajúca sa existencie právom regulovanej povinnosti alebo práva, prípadne týkajúca sa nárokov vyplývajúcich z porušenia takejto povinnosti alebo práva“⁴. V danom prípade, sa zrejme dá hovoriť o extenzívnom náhľade na pojem spor v práve.

Domnievame sa, že v priestore administratívnych konaní (ku ktorým možno zaradiť aj konanie EIA) by mala byť záujmom každého správneho orgánu pri aplikácii práva snaha o minimalizovanie prípadných existujúcich rozporov medzi účastníkmi konania a ďalšími subjektmi konania. Slovenský právny poriadok pozná viaceré z nástrojov správneho konania, ktoré môžu k riešeniu sporov viesť, aj s obmedzeným autoritatívnym vplyvom správneho orgánu (napr. inštitút zmieru podľa § 48 zákona č. 71/1967 Zb. Správny poriadok).

Myšlienkou a cieľom toho príspevku je vyzdvihnúť už existujúce právne nástroje zákona o EIA, ktoré „otvárajú dvere“ ku konsenzuálnemu riešeniu prípadných sporov a súčasne predniesť námety de lege ferenda, ktoré by mohli byť podkladom ďalšej odbornej diskusie v snahe rozšíriť možnosti využitia konsenzuálnych prostriedkov pri riešení sporov v tejto oblasti verejnej správy.

Pri spracovaní predkladanej témy boli využité najmä metódy právnej logiky, primeranej úrovne vedeckej abstrakcie, výkladu právnej normy, deduktívna metóda a nespochybniteľne aj analýza ako kľúčová metóda pre revíziu a prehodnotenie súčasného stavu de lege lata.

Slovenskej odbornej literatúry venujúcej sa plnohodnotne téme alternatívnych nástrojov pre riešenie sporov vo verejnej správe nie je veľa. Spomenúť možno dielo už citovaného Doc. Molitorisa. Tematicky možno v štúdiu témy využiť odborné práce venujúce sa napríklad všeobecne téme mediácie (Tragalová, Tužinská, Labáth, 2023), (Gábrišová 2014), odklonov v trestnom konaní a ďalšie obsahovo príbuzné odbory.

1 PROCES EIA PRESAHUJÚCICH HRANICE ŠTÁTOV A RIEŠENIE SPOROV

Zákon o EIA vymedzuje, za akých podmienok sa posudzované činnosti stávajú predmetom posudzovania vplyvov presahujúcich hranice štátov. Jedná sa buď o situáciu, kedy predmetom posúdenia je činnosť taxatívne uvedená v prílohe č. 13

⁴ MOLITORIS, P. Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 2016, 158 s., ISBN 978-80-8152-467-7.

zákona o EIA⁵. Druhou možnosťou je, že ide o činnosť vymedzenú v prílohe č.8 zákona alebo zmenu takejto činnosti, avšak existuje predpoklad, že by tieto činnosti mohli mať závažný vplyv na životné prostredie presahujúci štátne hranice.

Posúdenie toho, či daná činnosť môže mať závažný vplyv s cezhraničným prvkom bude v tomto prípade na správnej úvahe správneho orgánu, t.j. príslušného okresného úradu alebo okresného úradu v sídle kraja, ktorí pri tom využijú kritéria podľa prílohy č. 14 zákona o EIA (rozsah činnosti, umiestnenie a vplyvy). Ak správny orgán zistí odôvodnenosť cezhraničného posudzovania, dochádza k automatickému ex lege presunu kompetencie na Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, ako na orgán príslušný konať v konaní o posudzovaní vplyvov na životné prostredie presahujúci štátne hranice (§40 ods. 2 zákona o EIA). Pripomenieme, že predmetom cezhraničného posudzovania môžu byť aj iné (ďalšie) činnosti, ak sa na tom strana pôvodu a dotknutá strana dohodnú.

Pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie je právom chráneným záujmom kvalita životného prostredia a zároveň maximálna snaha o udržanie jej súčasnej úrovne. Potenciálnym zdrojom konfliktu pri procesoch EIA s cezhraničným prvkom bude práve odlišný pohľad na dopady, ktoré môže navrhovaná činnosť, alebo jej zmena, priniesť v krajine u tzv. dotknutej strany. Alebo jednoducho povedané, pôjde o nespokojnosť s tou skutočnosťou, že konkrétna činnosť bude vykonávaná na „cudzom“ území, kde bude s vysokou pravdepodobnosťou plniť zvolený účel (najmä/ale nielen/ dosahovanie ekonomických či spoločenských benefitov), avšak negatívne dopady danej činnosti na životné prostredie budú pôsobiť aj cezhranične.

Súčasnés znenie zákona o EIA prináša nástroje, ktoré majú za cieľ prípadné konflikty, resp. nesúladne predstavy navrhovateľa, dotknutej verejnosti, či dotknutej strany vyjasniť a problémy vysvetliť. Osobitným špecifikom je prípadná možnosť dohody zainteresovaných strán na základných pravidlách celého administratívneho procesu posudzovania EIA.

Prvým z nástrojov, ktorý pripúšťa modifikáciu celého postupu posudzovania vplyvov na životné prostredie je možnosť, že si štáty vzájomne medzinárodnou dohodou upravujú proces posudzovania EIA. Táto možnosť pri posudzovaní vplyvov tuzemských činností na zahraničie vyplýva z ustanovení § 41 ods. 1 zákona o EIA, kde je vylučujúcim spôsobom vyhradená prednosť medzinárodnej zmluvy (ak je uzatvorená) pred postupmi vymedzenými v zákone o EIA. Slovenská republika má uzatvorenú napríklad medzinárodnú dohodu s Rakúskom⁶.

⁵ Napr. komplexné chemické zariadenia, rafinérie ropy, veľkoplošné odlesňovanie, veľké priehradý a nádrže a iné.

⁶ Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Rakúskej republiky o vykonávaní Dohovoru o posudzovaní vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice.

Podstatným medzinárodným dokumentom v tejto otázke je Dohovor o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice prijatý v Espoo (Fínsko) 25. februára 1991 (ďalej aj ako „Dohovor z Espoo“), ku ktorému pristúpila aj Slovenská republika. Samotný Dohovor z Espoo predpokladá vznik a možnú existenciu konfliktov medzi stranami dohovoru pri cezhraničnom posudzovaní, plynúce z nesprávneho(nejednotného) výkladu tohto dohovoru.

V čl.15 Dohovoru z Espoo, ktorý má názov „Urovnanie sporov“ dohovor ponúka veľmi variabilné možnosti hľadania riešení sporných situácií. Podľa odseku 1 *„Pri vzniku sporu medzi dvoma alebo niekoľkými Stranami o výklade alebo použití tohto Dohovoru, hľadajú Strany riešenie cestou rokovania alebo akoukoľvek inou metódou riešenia sporov prijateľnou pre tieto Strany.“* Ak spoločné hľadanie ciest pri riešení problému nebude úspešné, Dohovor z Espoo ponúka ďalšie možnosti a to cestou arbitráže (ktorej podmienky sám upravuje v Dodatku č. VII) alebo cestou podania na medzinárodný súd.

Ak ide o spor, kedy podrobnosti postupu EIA neupravuje medzinárodná dohoda, ktorou je Slovenská republika viazaná, na konanie presahujúce hranice štátov, postupuje sa primerane podľa ustanovení druhej a tretej časti zákona o EIA s odchýlkami uvedenými v §§ 42 až 52.

Prípustnosť medzinárodnej úpravy procesu posudzovania EIA poskytuje široký priestor pre dojednanie takých osobitostí konania, kedy je riešenie sporov založené na vyváženej komunikácii, diskusii a snahe hľadať kompromis spôsobom prijateľným pre obe strany. Ide o prvky, ktoré sú príznačné najmä pre odvetvie medzinárodného práva.

Druhým nástrojom, ktorý z pohľadu skúmania témy alternatívnych spôsobov riešenia sporov v administratívnych konaniach zasluhuje pozornosť, je inštitút tzv. konzultácií. Tento inštitút nie je pre mnohé administratívne druhy konaní na Slovensku typický. Inštitút konzultácií je vo všeobecnosti príznačný pre celý proces EIA⁷ a prispieva sa ním jednak k zvyšovaniu transparentnosti a otvorenosti celého procesu posudzovania, zároveň sa zabezpečuje prístup verejnosti k rozhodovacím a povoľovacím procesom vo verejnej správe, čím si plníme svoje medzinárodné záväzky (najmä Aarhurský dohovor) a v konečnom dôsledku, konzultácie vytvárajú priestor pre bezprostrednú diskusiu a debatu o vyjasňovaní si postojov, názorov, námetov a poznatkov k posudzovanej činnosti alebo jej zmene. To robí z konzultácií nepochybne nástroj vhodný na zmiernovanie napätia, vysvetľovanie sporných otázok, možno na prezentovanie argumentácie vedúcej k potlačeniu konfliktu.

⁷ Pozri napr. ustanovenia § 63, §47, §42 ods. 5 a 6 zákona o EIA.

Ministerstvo životného prostredia SR ako posudzujúci orgán v zmysle § 47 ods. 1 zákona o EIA bezodkladne doručí správu o hodnotení navrhovanej činnosti alebo jej zmeny dotknutej strane a zároveň ju požiada o vyjadrenie, či má záujem o vykonanie konzultácií. Ide teda o možnosť dotknutej strany konzultovať vybrané otázky posudzovanej činnosti.

Ak dotknutá strana záujem prejaví, konzultácie sa uskutočnia a na konzultácie sa spravidla prizve navrhovateľ a povoľujúci orgán. Zákonná dikcia vyjadrená pojmom “spravidla“, nevylučuje možnosť využitia správnej úvahy ministerstva o tom, že v prípade potreby prizve na konzultácie ďalšie relevantné subjekty. Predmetom konzultácií môžu byť napríklad, podľa zákona o EIA, možné cezhraničné vplyvy posudzovanej činnosti alebo projektu. Ďalej môžu byť témou aj predpokladané opatrenia na zníženie alebo odstránenie cezhraničných vplyvov alebo aj dohoda konzultujúcich strán na dostatočnom časovom rámci trvania konzultácií.

Pri klasických postupoch posudzovania EIA má dotknutá verejnosť prístup na konzultácie zabezpečený. Pri posudzovaní EIA prekračujúcom hranice štátov sa do istej miery limituje možnosť zapojenia sa tzv. zahraničnej dotknutej verejnosti (resp. dotknutej verejnosti dotknutej strany) do konzultácií. Prináleží jej však iná procesná možnosť vo vzťahu k posudzovanej činnosti, a to predložiť námietky podľa §46 ods. 1 písm. b) zákona o EIA, s ktorými sa musí posudzujúci orgán náležite vysporiadať v záverečnom stanovisku (§48 ods. 1 písm. b)).

Vyššie opísané nástroje náš poriadok pozná a využíva. Ak by sme uvažovali o ďalších potenciálnych možnostiach a inštitútoch, ktorých cieľom by mala byť eliminácia a predchádzanie cezhraničných konfliktov, mohli by sme uvažovať o procesoch blízkyh mediácii alebo priamo o mediácii. Treba jedným dychom pripomenúť, že slovenský zákon mediácii č. 420/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov mediáciu vymedzuje ako nástroj riešenia sporov, ktoré vznikajú z občianskoprávných vzťahov, rodinnoprávných vzťahov, obchodných záväzkových vzťahov a pracovnoprávných vzťahov. Rovnako sa zákon mediácii vzťahuje aj na cezhraničné spory, ktoré vznikajú z obdobných konfliktov s uvedenými zákonnými výnimkami⁸. Spory vo verejnej správe, plynúce z administratívno-právnych vzťahov, súčasný zákon vynecháva.

Preto ide o oblasť, v dnešnej dobe výsostne teoretickú, čo však nemá znižovať ambíciu uvažovať o takých právnych inštrumentoch, ktoré by mohli priniesť do právneho poriadku prvky odľahčujúce autoritatívne rozhodovanie správnych orgánov (v začiatkoch možno vo význame prijímania rozhodnutí, s ktorými budú

⁸ § ods. 2 zákona č. 420/2004 Z.z. o mediácii v platnom znení.

vo výsledku účastníci konania komfortní vo viacerých percentách rozhodnutých prípadov, ako bez využitia týchto inštrumentov).

Už vyššie spomenuté konzultácie i možnosti podávania námietok pri cezhraničnom posudzovaní by mohli byť podporené fakultatívnou mediáciou medzi stranami. A to v prípadoch, ak by strany uznali spoločný záujem riešiť protichodnosť postojov za prítomnosti odborne spôsobilej osoby mediátora. Tragalová v súvislosti s medzinárodnou mediáciou upozorňuje na skutočnosť, že „cezhraničné spory sa obvykle spájajú s ešte dlhším konaním a vyššími nákladmi ako domáce spory“⁹.

Námetom a úvahám o rozšírení existujúcej právnej úpravy cezhraničného posudzovania EIA by mali predchádzať diskusie najmä o otázkach fakultatívneho nastavenia mediácie medzi stranou pôvodu a dotknutou stranou, ďalej otázky znášania nákladov mediácie a rovnako tak aj analýza optimalizácie časovej náročnosti mediácie. Nesporne dôležitou otázkou by bolo to, či, a ak áno, tak v akej miere, by mal posudzujúci orgán zohľadňovať vo svojom rozhodovaní v procese EIA závery dohodnutej mediácie. Tie by sa v konečnom dôsledku mohli, podľa nášho názoru, prejaviť napríklad v tom, že dotknutá strana by pripomienky, ktoré zvažovala v konaní uplatniť a ktoré mali negatívne konotácie, mohla v dôsledku mediačných aktivít prehodnotiť a pripomienky zmierniť alebo zjemniť, prípadne pripomienky nepodať vôbec. Z pohľadu teórie ide o ideový zámer.

ZÁVER

Téma alternatívnych riešení sporov vo verejnej správe má v rozvíjajúcich sa konceptoch modernej správy svoje miesto. Podľa Gábrišovej „sa využitie inštitútu civilnej mediácie vo všetkých štátnych, či neštátnych sektoroch, jeho význam, praktické uplatnenie, problémy, s ktorými sa vo svojej činnosti stretáva a navrhnuté vhodné možnosti na ich riešenie môže slúžiť ako prevencia konfliktov.“¹⁰ Príspevok ponúkol základný prehľad existujúcich nástrojov umožňujúcich konsenzuálne riešenie potenciálnych konfliktov v procese posudzovania EIA presahujúcom hranice štátov. Predstavené boli možnosti podania pripomienok, osobitné možnosti úpravy celého procesu posudzovania EIA medzinárodnými dohodami ako aj inštitút konzultácií. Predstavené myšlienky potenciálneho využitia mediácie aj v rámci administratívneho konania EIA nabáda na ďalšiu analýzu a konštruktívnu

⁹ TRAGALOVÁ, Obec ako účastník mediácie, s. 238, 2014, Medzinárodná vedecká konferencia Obec, škola, mediácia, Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, 2014, s. 229-239

¹⁰ GÁBRIŠOVÁ, A.: Hodená rukavica obciam a mestám, s. 54, 2014, Medzinárodná vedecká konferencia Obec, škola, mediácia, Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, 2014, 292 s. „ss50-55

kritiku tak zo strany akademickej a vedeckej obce, ako aj správnych orgánov príslušných na konanie EIA s presahom cez hranice štátov.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. CEPEK, B. a kol. Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, 442 s. ISBN: 978-80-7380-560-9
2. GÁBRIŠOVÁ, A., Hodená rukavica obciam a mestám, Medzinárodná vedecká konferencia Obec, škola, mediácia, Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, 2014, s. 50-55
3. KATRLÍK, R. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o. 2016, 393 s., ISBN: 978-80-8168-340-4
4. KOŠČIAROVÁ, S. a kol. Právo životného prostredia. 2. vydanie, Plzeň: Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, 680 s. ISBN: 978-80-7380-143-4
5. MOLITORIS, P. Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 2016, 158 s., ISBN 978-80-8152-467-7
6. TRAGALOVÁ, D. – PRUŽINSKÁ, J. – LABÁTH, V. Mediácia. Odborná príprava. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. 2023, 424 s., ISBN 978-80-5710-582-4
7. TRAGALOVÁ, D. Obec ako účastník mediácie, Medzinárodná vedecká konferencia Obec, škola, mediácia, Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, 2014, s. 229-239

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach

Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika

rastislav.kral@upjs.sk

ÚVAHY O ZMENE MAĎARSKÉHO UNIVERZITNÉHO MODELU¹

REFLECTIONS ON THE HUNGARIAN UNIVERSITY MODEL CHANGE

Zsuzsanna Árva

University of Debrecen, Faculty of Law

ABSTRAKT

Počnúc rokom 2020, niekoľko maďarských univerzít začalo meniť svoje modely, čo znamenalo aj zmenu zachovania. Tieto zmeny vyvolali ostré spoločenské, politické a právne diskusie, pričom jednou z ich ústredných otázok bola autonómia. Koncom roka 2022 bude problematika autonómie vo vysokoškolskom vzdelávaní zasadená do medzinárodného kontextu. Zdôvodnenie jedinečného odlišenia maďarského systému vyvolalo aj v akademickej literatúre veľa otázok, najmä vo svetle medzinárodného konceptu autonómie a v porovnaní s inými európskymi príkladmi, napr. s Holanďanmi. Tento príspevok otvára otázku opodstatnenosti tohto rozlíšenia, a to analýzou medzinárodného konceptu autonómie a skúma maďarské právne procesy z pohľadu manažmentu zachovania autonómie a porovnáva ich s holandským príkladom a inými vyhláseniami a štúdiami publikovanými Asociáciou univerzitnej autonómie.

ABSTRACT

Starting from 2020, several Hungarian universities have also started to change their models, which also meant a change of maintenance. These changes generated sharp social, political and legal debates, one of the central issues of which was autonomy. At the end of 2022, the issue of autonomy in higher education will be placed in an international context. The justification for the unique distinction of the Hungarian system has also raised many questions in the academic literature, especially in the light of the international concept of autonomy and in comparison, with other European examples, such as the Dutch. This paper questions the justification of this distinction by analysing the international concept of autonomy and examines the Hungarian legal processes from the perspective of the

¹ The paper was written within the framework of programs managed by the Ministry of Justice aimed at the improvement of the quality of legal education.

management of the maintenance of autonomy and compares them with the Dutch example and other declarations and studies published by the University Autonomy Association.

INTRODUCTION

Although university autonomy has always been at the centre of international and Hungarian academic research, in Hungary the issue of higher education autonomy has mostly been examined in the legal literature in connection with legislative changes. Starting from 2020, several Hungarian universities have started to change their models, which also meant a change of maintenance. These changes generated sharp social, political and legal debates, one of the central issues of which was autonomy.

However, higher education autonomy was not only a dominant issue in the Hungarian narrative, as the debates gained new momentum when the issue was placed in an international context at the end of 2022. In 2022, Hungary will be excluded from some EU programmes, such as Erasmus. In February 2023, EUA issued a statement saying: „The Board of the European University Association (EUA) deeply regrets that students and scholars will be negatively impacted by any exclusion of Hungary from EU programmes, and consequently urges the Hungarian government to take the necessary measures to rectify this situation. The steady decline in university autonomy observed in Hungary in recent years has damaged university communities in the country. This latest development is perhaps the clearest illustration yet of how this dynamic has negatively impacted institutions, their students and staff.”² The issue became really topical when the European University Association (hereinafter: EUA) published its 2023 evaluation report, which singled out Hungary among European systems. "The evolution of university autonomy in Hungary. A complementary analysis to the Autonomy Scorecard"³ analysed the Hungarian situation separately and not together with the other EU countries, arguing that elements of higher education autonomy have changed in a way that was not previously the case. But before that

² Statement. https://www.eua.eu/news/998:eua-board-urges-hungarian-government-to-address-autonomy-concerns-to-ensure-universities%E2%80%99-access-to-eu-programmes.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=social-twitter-01-02-2023

³ The evolution of university autonomy in Hungary. A complementary analysis to the Autonomy Scorecard. https://eua.eu/downloads/publications/2023%20eua%20autonomy%20scorecard_hungary.pdf (2023. 09.20.)

The justification for the unique distinction of the Hungarian system has also raised many questions in the academic literature, especially in the light of the international concept of autonomy and in comparison, with other European examples, such as the Dutch. Indeed, the most widely accepted explanation is that in the international literature, autonomy in higher education is contextualised and politically defined⁴ and its concept changes over time.

This paper questions the justification of this distinction by analysing the international concept of autonomy and examines the Hungarian legal processes from the perspective of the management of the maintenance of autonomy and compares them with the Dutch example.

1 THE INTERNATIONAL CONCEPT OF AUTONOMY

The most cited definition of autonomy in the international literature is that "autonomy is a contextually and politically determined concept"⁵. On this basis, it can be said that it changes from historical period to historical period and therefore cannot be defined in a definitive way by legal concepts in a permanent way. Despite this relative indeterminacy, several authors and institutions have tried to give some precise indications for its study.

This is the case with the regular evaluation noted by the EUA, which dates to 2007. It was then that the Lisbon Declaration was adopted under the aegis of the EUA, which defined the four main components of autonomy and some of its elements. These were organisational autonomy, financial autonomy, staff autonomy and academic autonomy, the latter being the closest to the issue of academic freedom in Hungary. In it, the organisation set out a long-term strategic agenda for universities, listing 10 factors that could be key to future success. The fifth of the ten elements was the strengthening of autonomy, which will help universities to be more at the service of society. Strengthening autonomy provides a favourable regulatory framework that allows university leaders to effectively design internal structures, select and train staff, develop academic programmes, and decide on the use of financial resources in accordance with their specific institutional mission and profile.⁶

⁴ NEAVE, Guy: 'On being economical with university autonomy: Being an account of the retrospective joys of a written constitution', in Tight, M. (ed.), *Academic Freedom and Responsibility*. Milton Keynes: SRHE and Open University Press, 1988, 31–48.

⁵ NEAVE, Guy: 'On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988'. *European Journal of Education*. Vol. 23, No. 1/2. 1988. 7-23.

⁶ Prague Declaration.

<https://eua.eu/downloads/publications/prague%20declaration%20%20european%20universities>

Against this background, the EUA's "The Autonomy Scorecard project" aims to benchmark higher education structures in EU countries, considering the constitutional and other specificities of each country. For example, Germany, because of the differences in its federal structure, was not presented as a single, uniform country, but as three different structures. Data collection first started in 2007⁷, and continued between 2009 and 2011. The first summary was published in 2009 and the first publication of the results was in 2011.⁸

At that time, 26 countries were included in the comparison, including Hungary, but due to the internal differences in Germany mentioned above, the organisation compared 28 systems. The questionnaires were sent to the Rectors' Conferences in each country and the results were evaluated by the EUA. The evaluation methodology has been continuously improved over the past 12 years and the results were published again in 2017 and 2023⁹.

The scoring is based on the main dimensions defined in the Lisbon Declaration, which are:

- organisational autonomy
- financial autonomy
- staff autonomy
- academic autonomy.¹⁰

Although it is not possible to analyse all the sub-elements within the scope of the present study, it is more appropriate to highlight the following main nodes.

Regarding organisational autonomy, an important aspect is that there are only common European rules and principles in the form of a framework, and national legislation traditionally has a great deal of freedom in this area. It is the latter's task to update the rules in the light of the cultural, social and legal context of the country concerned. Seven main aspects of organisational autonomy are assessed. Three of these relate to institutional governance, covering the selection procedure, the

%20looking%20forward%20with%20confidence%202009.pdf p. 7. It is worth noting here that the ninth element was to increase mobility.

⁷ University Autonomy in Europe III. The Scorecard.
<https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20country%20profiles.pdf> 1.

⁸ Thomas Estermann – Terhi Nikkola – Monika Steinel: University Autonomy in Europe II. The Scorecard. EUA, Brussels, 2011.

<https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20the%20scorecard.pdf> (2023. 09. 20.) The report is numbered II, but it was actually an update of the 2009 summary.

⁹ University Autonomy in Europe III. The Scorecard.

¹⁰ See also <https://www.university-autonomy.eu/> (02/02/2022)

criteria to be considered in the selection process and the removal of the head from office. The proportion of external actors in the institution's governing body, the freedom of the institution to determine its own structure and the possibility for the institution to create legal entities are also considered as important factors. All criteria are subdivided into several sub-criteria, e.g. for the latter, the score also depends on whether the legal entity that can be created is non-profit or any other and whether it is subject to further restrictions.¹¹ In relation to management, it is also worth noting that while in Southern and Eastern European countries, an important criterion for the management of an institution is its academic embeddedness, in many Western countries, managerial type management is used and there are some where the two elements are mixed.¹² There is also considerable variation in the length of the possible rectorship and in the size and composition of the governing body.¹³

The most crucial issue of financial autonomy is public funding. However, factors include the possibility of disposing of residual income, whether borrowing is allowed, the right to dispose of property, possible ownership rights and the freedom to set tuition fees (own costs) for EU and non-EU students at each level of education.¹⁴ The constraints on the establishment of the institutional budget should also be examined. In this respect, it is a general feature that Eastern European countries have a higher degree of financial constraints and stricter procedures for spending money, which can be offset by the fact that these institutions can count on more public support, depending on government decisions. However, a certain degree of constraint can be observed in all systems. This is the case, with the requirement that the university's real estate assets must be at least of a limited marketable nature, or that expenditure above a certain amount must be subject to authorisation, or with the rules on the amount of tuition fees.

Among staff autonomy to be examined are the methodology for selecting managers for teaching and non-teaching posts separately, the autonomy of decisions on salaries, and other decisions on employment law and personnel, such as termination of employment, retention or promotion.¹⁵

The last factor is academic autonomy, which, although many people associate with academic freedom, in the original evaluation systems did not mean this entirely, but rather the accounting of administrative restrictions such as the number of students admitted or the system for accrediting new courses. At the same time,

¹¹ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/organisational/> (02/02/2022)

¹² University Autonomy in Europe II. The Scorecard. 23.

¹³ University Autonomy in Europe II. The Scorecard. 25-27.

¹⁴ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/financial/> (02/02/2022)

¹⁵ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/staffing/> (02/02/2022)

academic autonomy can be linked to the setting of capacity numbers, the development of admission rules, the launching of new courses, the definition of language requirements, as well as the definition of training and outcomes frameworks and quality assurance.¹⁶ These elements can be further decomposed in the evaluation system, for example in relation to admissions, according to whether the choice is only for self-financed students or for state-subsidised students, but also in relation to the process of making the choice.¹⁷

The assessment is therefore a very complex process, where the results are defined by the organisation in percentage terms, distinguishing between nominal and weighted values. However, in 2023, the EUA reassessed the criteria and introduced new elements, mainly due to social and legal changes in the meantime and added country studies.

The 2023 addendum, however, returns to the theory of autonomy in the context of absolute self-government and partly reassesses the methodology and the experience accumulated over 12 years. Thus, the wide-ranging debate that the first studies had generated, the fact that a separate comprehensive analysis had been carried out for Ireland and that the methodological elements had also been applied in other non-EU countries, such as Moldova, Kazakhstan and Ukraine, for which specific programmes had been launched.¹⁸ However, Hungary was the only country to be excluded from the analysis published in 2023, which was justified by the need to look at the Hungarian higher education system from a longer perspective, which the Scorecard does not allow. The main reasons given included the change of model and in particular the specificities of public interest trusts' boards of trustees, such as government nominees, lifetime mandate and the system of powers. All these, the volume argues, have created a particular governance model "which cannot be adequately captured by the Scorecard methodology."¹⁹ In view of the above argument, the compilers of this volume have not ranked the Hungarian system in 2023.

In previous rankings, Hungarian universities have typically performed better in academic autonomy, while they have performed worse in finance. Among the shortcomings were the lack of access to loans, regulations on savings and ownership, but also the establishment of cost reimbursement. It can already be

¹⁶ [https://www.university-autonomy.eu/dimensions/academic/ \(02/02/2022\)](https://www.university-autonomy.eu/dimensions/academic/ (02/02/2022))

¹⁷ University Autonomy in Europe II. The Scorecard., 44-52.

¹⁸ University Autonomy in Europe IV. The Scorecard.

<https://eua.eu/downloads/publications/eua%20autonomy%20scorecard.pdf> 10.

¹⁹ University Autonomy in Europe IV. The Scorecard 13.

stated here that it is regrettable that the 2023 analysis did not seek to assess Hungary alongside other European countries, because there has been a shift in all these areas.

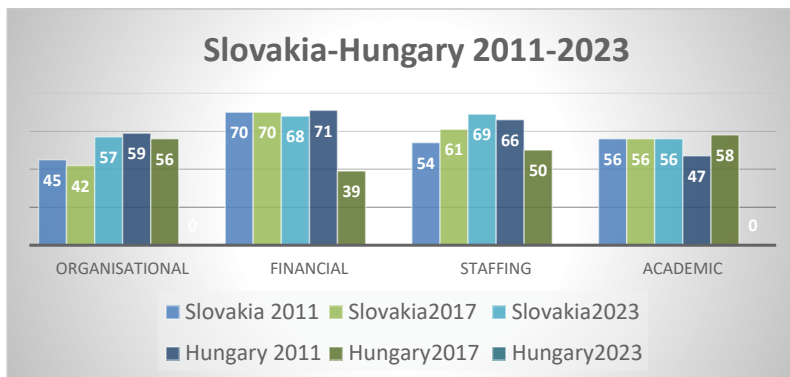
However, a new element introduced in the analysis²⁰ was the examination of constitutional rules in the context of autonomy and freedom of education, which included the Hungarian system. The rationale for the analysis included the interrelationship between the issues of institutional and social autonomy and academic freedom, highlighting also that the relationship between the two concepts is not entirely direct and rather controversial. However, the analysis makes it clear that institutional autonomy supports universities in protecting academic freedom from undue state interference. The analysis juxtaposes the constitutional rules of different European countries and concludes that a comparison of legal provisions alone does not shed light on the extent to which autonomy is effectively protected by constitutions across Europe.²¹ However, it is not clear how this conclusion was reached.

The interpretation of the results is complex, as separate scores are given for each segment. The comparison between Slovakia and Hungary is shown in the figure below, where the first three columns represent Slovakia for all indicators based on its 2011, 2017 and 2023 results, and the second three columns represent Hungary. However, for Hungary, the 2023 assessment no longer included a specific result precisely because of the lack of comparability, so the sixth column is 0 in all cases.

This shows that in Slovakia, organisational autonomy has been steadily increasing in the recent period, while in Hungary the EUA shows the opposite trend. Economic autonomy was initially high in both countries and Slovakia has maintained it, while in Hungary the indicator dropped dramatically in 2017 and the 2023 figure is not known. Staff autonomy has followed a different path in the two countries, increasing steadily in Slovakia, while in Hungary it has just decreased. Finally, academic autonomy is something that has been completely stable in Slovakia and has increased in Hungary, slightly exceeding the Slovak level in 2017.

²⁰ University Autonomy in Europe IV. The Scorecard. 83-89.

²¹ University Autonomy in Europe IV. The Scorecard 89.



2 THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR MODEL CHANGE

To analyse the implications of the findings of the complementary analysis, it is worth reviewing the path leading to the legal regulation of model switching.

The antecedents include the Ninth Amendment to the Fundamental Law, which added a sixth paragraph to Article 38 of the Fundamental Law, elevating public interest trusts (hereinafter KEKVA) to the level of a constitutional law. Under the former Civil Code, it was only possible to establish a public foundation for the specific purpose of performing a public task until 2006. The new Civil Code (Act V of 2013) did not originally contain an explicit distinction between foundations, as a foundation may also be established for a public interest purpose. The situation has changed with the adoption of Act XIII of 2019, which, according to the explanatory memorandum, responded to the need of society to create foundations for professional asset management (or asset management foundation). The Act created the legal institution of trusts²², and made the Act a *lex specialis* in relation to the Civil Code. The requirement of a minimum capital of HUF 600,000,000 and the rule that the founder's rights may be transferred to the foundation or its board of trustees to ensure self-sustaining operation were introduced at that time.

In 2020, the concept of a public trust with a public purpose was introduced by amending the law²³. The law defined public interest purposes as the financing or

²² BODZÁSI, Balázs: A Ptk. hatálybalépése után felmerült gazdasági igények hatása. [The Impact of Economic Claims Arising after the Entry into Force of the Civil Code.] *Fontes Iuris*, 2015. 3-4. 57-65.

²³ Act CXLVIII of 2020 amending Act CXLVIII of 2020 on the Regulation of Higher Education and Certain Related Acts.

support of educational, higher education, research, health, charitable, social, family, child and youth protection, cultural or sports activities or the maintenance and operation of institutions performing such activities. The establishment of public trusts is entrusted to the Parliament, with the provision that such trusts are those defined as such in the annex to the law. Originally, the law listed 13 public interest foundations with a public function²⁴, and added one more as of 1 February 2021. From 2021, the legal regulation also changed in that the regulation of these foundations was separated from the regulation of trust foundations and, following the provisions of the Fundamental Law, the rules were also defined as a *lex specialis* in a cardinal law in relation to the Civil Code.

This regulation formed the basis of the model change in several public universities in Hungary, which resulted in the abolition of state maintenance and the replacement of foundation maintenance, and the transfer of universities to the category of state-recognised universities. There were two ways in which maintenance foundations could be set up. Firstly, by legislative modification of existing foundations and, secondly, by the creation of new foundations. In both cases, it was necessary to allocate appropriate assets with a minimum value of HUF 600 million, which did not include assets held in trust by the foundation. The law also defines the *sui generis* way of transferring the assets, in that the foundation has entrusted the management of the institutional assets to the foundation for the performance of a public task, of which the foundation is not the owner.

The law defines the main tasks and objectives of the foundations thus created, which can be higher education or health care. As a means of ensuring a lasting objective, the founder's rights were to be waived by the founder at the time of creation in favour of the board of trustees. The law contains specific rules for a reserved higher education institution, emphasising the cooperation between its senate and its board of trustees, and explicitly stipulating that the autonomy of higher education with regard to the content and methods of research and teaching is preserved.²⁵ However, the Foundation, rather than the State, will continue to exercise the classical rights of maintenance. These include the adoption and amendment of the founding statutes, the determination of the institution's budget, the approval of the annual accounts, and the approval of basic documents such as the organisational and operational rules and the asset management plan. In relation to the head of the institution, these include the announcement of the rector's candidature, economic powers such as the establishment of a business entity or the acquisition of a holding in a business entity. In these matters, however, the Board of Trustees must cooperate with the Senate, the precise framework for which is no

²⁴ Act XIII of 2019, Annex 1.

²⁵ Act CCIV of 2011 § 22 (3).

longer laid down by law but by the statutes issued by the Board of Trustees. In terms of content, these may include the right to request a prior opinion or to exercise the right of assent.

3 ADMINISTRATIVE CONTENT OF THE MANAGEMENT OF THE MAINTENANCE

The definition of the content of the maintenance management falls within the concept of public administration. In the context of higher education institutions, this is detailed in the Higher Education Acts in accordance with the general administrative law.²⁶

The management of public and non-public institutions has traditionally been different since 1993, when the first regulation was introduced. Thus, in the case of public institutions, it was exercised by the competent minister (defined in the relevant statute decree), while in the case of other institutions it was usually exercised by the founder (church, another legal person). Professional management, which is exercised by the competent minister, is distinct from this.

As regards the governance of higher education institutions, it can be noted that it has never been fully uniform and that the current Higher Education Act contains different rules for public and non-public institutions. The content of the reserved management is defined in Section 73 paragraph (1) of the Act CCIV of 2011. (hereinafter: Nftv.), which also states that "*The powers and duties of the reserved management are, unless otherwise provided by this Act, the same, regardless of who exercises them.*"

According to Section 73 paragraph (3) of the Nftv., the maintainer has and has had the following powers:

- issue or amend the founding charter of the higher education institution on its own authority;
- communicates the budget limits (headings) of the higher education institution and assesses its annual accounts prepared in accordance with the accounting provisions;
- examines its main regulations (organisational and operational rules, institutional development plan of the higher education institution, budget of the higher education institution);

²⁶ See also NAGY, Marianna: Felsőoktatási igazgatás [Higher education administration]. In Lapsánszky András (ed.): Közigazgatási jog. [Administrative Law]. Wolters Kluwer, 2020., Budapest, pp. 881-882.

- exercises control (for example, over the management, legality and efficiency of the higher education institution, the effectiveness of its professional work;
- initiate the appointment and dismissal of the Rector and exercise the rights of an employer;
- exercise decision-making powers in relation to the delegation, appointment, recall and termination of appointment of members of the Board of Governors in the public higher education institution.

The maintenance authority is also entitled to examine the consistency, completeness, legality and effectiveness of the institution's organisational and operational rules.

It can be stated that Section 73 of the Nftv. has remained essentially unchanged over the past 12 years. There is currently no difference between non-state institutions as to whether the university is maintained by the KEKVA or by another institution (e.g. a church).

In this context, we note that the Constitutional Court has also examined the concept of maintenance management in its Resolution 21/2021 (VI. 22.), which, in connection with "the autonomy guaranteed by the Fundamental Law", declared that maintenance management cannot include exclusive decision-making in areas where the higher education institution has autonomy. This is also in line with the concept of the Nftv., which stipulates that the autonomy of the higher education institution regarding matters relating to the academic subject and content of training and research must not be infringed by the autonomy of the higher education institution. The custodian of the autonomy of higher education institutions is the Senate, which continues to have the right of appeal (right of action) if the autonomy of the higher education institution guaranteed in the Nftv is infringed by the actions of the maintaining authority²⁷.

On this basis, it can therefore be concluded that the content of the maintenance of the maintenance of public management remained at the same level for both public and non-public institutions.

²⁷ Nftv. Section 75 paragraph (1).

4 FINDINGS OF THE 2023 SUPPLEMENTARY ASSESSMENT

4.1 “Sui generis nature”

The supplementary analysis includes several statements concerning Hungary that need to be highlighted and explained. It is difficult to understand the unique nature of the Hungarian system, especially when compared to the Dutch example.

A study published in 2013²⁸ analyses the situation in the Netherlands from the perspective of autonomy. This is important because in fact no substantial difference can be identified with respect to the Dutch reform, although the Netherlands was not intended to be excluded from the comparative analysis of the EUA.

In the context of the Dutch reform, the following can be highlighted:

The Dutch government has appointed external members to head the universities, who are expected to be responsible for financial results, HR and strategic control.

The Supervisory Board is appointed by the Minister, and the senior managers are all appointed by appointment, with the traditional bodies having only consultative powers.

Performance evaluation was introduced, but they were allowed to make their own decisions, while other instruments allowed the government to steer them in directions that would not have been possible with policy instruments, and now the university had a voluntary strategic choice.²⁹

The article points out that the Dutch government has tied up universities under performance contracts and that state control has been replaced by micro-management by university managers. It shows how university self-governance has changed, influenced mostly by the public administration reform process, as the new public management. Financial autonomy has increased, university staff have become employees, universities are free to decide on staff positions, and some organisational rules may be different from the previous ones. Thus, the article concludes, the level of political autonomy remains moderate or low.³⁰

The conclusions are that organisational autonomy has been and remains at a rather low level and that academic self-government has been virtually eliminated in the Netherlands. The paper also discusses the concept of 'real autonomy', which can only be identified through empirical studies, underlining that formal and real autonomy are not the same. Dutch policy is described as a 'new concept of autonomy', pointing to new elements of freedom and emphasising the dynamic

²⁸ ENDERS, J. - de BOER, H. – WEYE, E. : Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *High Education* (2013) 65:5-23.

²⁹ *Ibidem* 12-18.

³⁰ *Ibidem* 17.

nature of the situation. The article also states that the government has certainly changed the balance between autonomy and control, and the political rhetoric speaks of an increase in autonomy. The paper claims that the Dutch reform was also initiated by the government, which in some cases encountered resistance from universities.³¹

All these elements can be easily explained by the Hungarian system, since the same processes were taking place. However, in all cases, the driving force behind university autonomy reforms is modernisation, and the 2013 publication on the Dutch example analyses how the reform has led to a new client-agent relationship between governments and institutions, opening new opportunities in some respects and creating real constraints in others.

4.2 Members of the board of trustees

In many respects, the analysis and objections relate to the Board of Trustees, which is composed exclusively of members appointed for life by the government, and the findings suggest that this can be seen as a reduction of institutional self-determination. Another recurrent finding of the supplementary analysis in relation to the Board of Trustees is that it is not possible to determine whether the members are external or internal.

In reality, there is no legal provision for the appointment of the Board of Trustees, but empirical studies could have shown that the majority of the members of the Board of Trustees are in fact internal members of the university.

According to the decision of 9 February 2023, the members of the Board of Trustees of the Ministry must decide whether to maintain their mandate as Trustees or as ministers, and the Board of Trustees will no longer have direct contact with the government.

Given the fact that vacancies on the Board of Trustees can be decided by the Board of Trustees and that the Board of Trustees is currently composed of a majority of individuals with ties to the university, no firm conclusions can be drawn at this time regarding the degree of organisational autonomy. This can only be done with sufficient time and thorough empirical studies of the composition and evolution of the Boards of Trustees over time.

4.3 Governance of the board of trustees, powers of the board of trustees

The complementary analysis does not consider either the notion of maintenance governance (which is not the same as management!), or the fact that it seeks to

³¹ Ibidem 19.

apply the archaic (and outdated) notion of the university as self-government to the Hungarian system, thus discriminating it from other European systems.

On the other hand, the change of model has not brought any change in the content of the maintenance management according to the legislation, and there have been non-state institutions before and there is no distinction between them. It is also clear from the legislation that, prior to the change of model, the 21 universities were managed by the competent minister, who could also issue the articles of association, set the budget, and examine the universities' regulations, to mention only the most important elements. The Minister, as the responsible leader (and political member of the government), was therefore free to decide on these matters, whereas now, in the case of the 21 institutions, this power is exercised by the Board of Trustees, which, as a body, exercises the same power in a way that the vast majority of its members are people with a university contract.

Presumably, however, the report may also be aware of the above situation, which is why it contains a reference to the fact that, depending on whether the Board of Trustees is understood as an external authority or as an internal governing body of the university, the Autonomy Scorecard methodology leads to very different results in terms of institutional autonomy. It also mentions that the "scorecard" they have developed, however, only considers a ministry, government or buffer body as an external body that has authority over all or most universities in a system. The boards of trustees of Hungarian universities do not fall into this category."³²

The above statement, however, raises the question whether the standard should not be changed and adapted to the concept of autonomy as a concept that changes over time (!) or whether the EUA considers the standard that was once developed as a benchmark that contains eternal statements on the concept of autonomy. All academic researchers are familiar with the methodology of questionnaire surveys and the extent to which the correct construction of the questionnaire determines the outcome and completeness of the research.

It should also be noted here that in Hungary, the Nftv. defines 71 state-recognised higher education institutions, 21 of which are model-changing universities, which thus account for less than a third of all institutions. There is no reference to non-model-changing, but privately run institutions such as church-run universities, although these institutions have been subject to special rules for decades.

³² The evolution of university autonomy in Hungary. 7. p.

4.4 Organisational rules

The analysis also criticises the rule-making process of the model-changing institutions and the role of the Board of Trustees.

In this context, it should be noted that according to Section 94 of the Nftv., non-state institutions are subject to partly different organisational rules. This rule is not new, as it has been in the Nftv since 2011, when it was promulgated. It should be noted that even the first higher education act after the regime change, i.e. Act LXXX of 1993, contained such rules in Section 113 paragraph (2).

Due to the rules allowing for derogations under Section 94 of the Nftv (in this context, the fact that employees are hereinafter referred to as workers is a radical departure), the university regulations had to be reviewed, especially with regard to the organisational and operational regulations and their annexes, which, based on Section 73 of the Nftv, already mentioned, are obviously also reviewed by the Board of Trustees as the maintaining body, since this rule has also existed for decades and this is precisely its task as the maintaining body.

The revision of the regulations is therefore a legal necessity that follows from the Nftv and is not based on new rules. To present it in a negative light is incomprehensible and shows a lack of knowledge of Hungarian law. This omission is particularly painful if these rules are not new, since, as mentioned above, we are talking about differences that have existed since 1993.

5 EVALUATION OF THE CONCEPT OF AUTONOMY IN THE LIGHT OF THE HUNGARIAN SYSTEM

A key element of autonomy, therefore, according to the EUA, is cultural embeddedness and diversity, where it should be stressed that "there is no 'ideal' or 'one-size-fits-all' model. Therefore, "institutional autonomy" is constantly changing because of the ever-changing relationship between the state and universities and the varying degrees of control exercised by the authorities. Thus, the concept is primarily determined by the national context and circumstances.

On the other hand, the amendment returns to the sadly mistaken and archaic element that autonomy means a supreme self-government.³³

It should be stressed that the concept of autonomy is not defined internationally in any document. Nor can the Magna Charta Universitatis be regarded as such, despite the fact that it contains the term autonomy without explaining it. However, the principles set out there are not an expression of autonomy and primarily address

³³ See ÁRVA, Zs.: Contributions to the interpretation of the concept of autonomy in the light of the model change in Hungary. *Institutiones Administrationis - Journal of Administrative Sciences*, 2022. 1. 144-160.

cultural and ideological issues, while the economic elements are more likely to be found in the means. The European Higher Education Area also states that the document aims to define universities and to set out principles of a governance nature, including freedom of teaching and autonomy, and other publications do the same³⁴. Thus, although university autonomy is a value that belongs to universities, its precise definition is not defined in the Magna Carta.

Thomas Estermann, in his 2015 article³⁵, set a different focus for the study of autonomy. Some highlights from the study:

- institutional autonomy is the ever-changing relationship between the state and universities, depending on the national context and circumstances;³⁶
- perceptions and terminology of institutional autonomy vary widely across Europe, and separating the different components of autonomy to ensure that we are looking at similarities is a difficult process;
- financial autonomy is most closely linked to quality improvement;
- the inclusion of external members in institutional decision-making bodies, which can serve strategic objectives and foster links with industry and other sectors, was seen as a positive development;
- highlighted the benefits of block grants and the need for states to develop a long-term vision of how to channel more money into higher education and research.

In the Hungarian literature, Gábor Hamza also points out that university autonomy should not be confused with the notion of academic freedom, which Hamza links to individual freedoms, while autonomy is clearly a characteristic of the institution.³⁷ However, it is precisely the undoubted link with the concept of academic freedom that has also been the reason why the domestic literature has mostly invoked the issue of academic autonomy as a principle in close connection with legislative changes affecting domestic higher education, drawing on its historical tradition. As noted by Miklós Kocsis in several of his studies, autonomy is generally a misunderstood concept in the domestic higher education discourse³⁸

³⁴ ADENDORFF, L. (2012, September 30) Is the Magna Charta Universitatum still relevant? University World News.
<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20120927080003671>

³⁵ ESTERMANN, T.: University Autonomy in Europe, *University Education* 2015. 3. 28-32.

³⁶ *Ibidem* 28.

³⁷ HAMZA, G.: Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez. [Towards a reform of university autonomy.] *Polgári Szemle*, 2013. 9(3-6), 226-240. p. 230.

³⁸ KOCISIS, M.: The Theory and Practice of Higher Education Autonomy in Hungary. PhD review, 2010.
<https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kocsis-miklos/kocsis-miklos-vedes-ertekezes.pdf>
(30/01/2022) 132.

, which is certainly plausible to the extent that the domestic concept of autonomy is not sufficiently clarified and is not always in line with international trends and interpretations.

Overall, Neave's quoted statement that autonomy is a concept that is changing in time and space is still valid today. Although the EUA is based on autonomy, it leaves the definition of autonomy to the Member States, so that the basis for reference to this can be questioned in the context of the exclusion of a country. This is particularly so as Hungary's position in previous analyses would presumably have been improved, especially with regard to the definition of training and education requirements³⁹ or the provision of assets due to the change of model. The previous analyses did not consider freedom of teaching as the basis for higher education autonomy, but a set of criteria based on a multi-criteria consultation, which touches on issues of economic autonomy as well as the quality of research.⁴⁰

SUMMARY

The EUA scorecard aims to define a multi-criteria system (four main elements and several sub-elements) to rank institutions according to a complex set of criteria. The analysis itself, published in 2023, states in its summary that the increasing complexity of political and social debates about universities and the debate on autonomy make it all the more necessary to look at the issue in the broadest possible terms.⁴¹

It is a fact that there has been a steady shift in the autonomy of higher education in Hungary over the last 30 years. While the first higher education law after the regime change, Act LXXX of 1993, included self-governance for higher education institutions, subsequent laws have omitted it. Act CXXXIX of 2005 was a kind of transition, defining certain elements of autonomy⁴², while the Nftv. defined only the concept of higher education institutions as budgetary bodies. The legislative changes also had an impact on the practice of the Constitutional Court. Thus, while the CC Resolution 41/2005 (X. 27.) considered the autonomy of higher education as the determining factor, on the basis of which the higher education institution operates autonomously and independently of the government and the state administration, the CC Resolution 21/2021 (VI. 22.) considered the right to education as the starting point for autonomy. In its most recent decision, the panel argued that several solutions can be derived from the provisions of the Fundamental

³⁹ See Nftv. Chapter 7/A.

⁴⁰ ESTERMANN, T. : University Autonomy in Europe, *University Education*, 2015. 3. 28-32.

⁴¹ *University Autonomy in Europe IV. The Scorecard*. 93.

⁴² See FAZEKAS, M.: *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. [Some questions of regulation of public bodies.] 2008, Budapest, Rejtjel.

Law, which must be examined as a whole to determine whether they ensure the research and teaching autonomy of higher education institutions.

However, the change of model has in fact had a significant impact on financial autonomy, in addition to organisational autonomy, which is in line with international trends. In the case of the universities that have changed model, the long-term framework contracts have led to a change in the client-agent relationship, as in the Dutch example, which may in fact contribute to improving quality. In contrast, organisational autonomy in legal terms has changed only to the extent that it has changed in the case of other non-state universities, while real measurement needs to be based on sufficient time horizons and empirical studies, which is missing from the analysis.

BIBLIOGRAPHY

1. ADENDORFF, L. (2012, September 30) Is the Magna Charta Universitatum still relevant? University World News.
<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20120927080003671>
2. ÁRVA, Zs.: Contributions to the interpretation of the concept of autonomy in the light of the model change in Hungary. *Institutiones Administrationis - Journal of Administrative Sciences* 2022. 1. 144-160.
3. BODZÁSI, B.: A Ptk. hatálybalépése után felmerült gazdasági igények hatása. [The Impact of Economic Claims Arising after the Entry into Force of the Civil Code.] *Fontes Iuris* 2015/3-4. 57-65.
4. ENDERS, J. – de BOER, H. – WEYE, E.: Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *High Education*, 2013. 65:5–23.
5. ESTERMANN, T. – NIKKOLA, T. – STEINEL, M.: University Autonomy in Europe II. The Scorecard. EUA, Brussels, 2011.
<https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20eu%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf> (2023. 09. 20.)
6. ESTERMANN, T.: University Autonomy in Europe, *University Education* 2015. 3. 28-32.
7. FAZEKAS, M.: A köztestületek szabályozásának egyes kérdései. [Some questions of regulation of public bodies.] 2008, Budapest, Rejtjel.
8. HAMZA, G.: Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez. [Towards a reform of university autonomy.] *Polgári Szemle*, 2013. 9(3-6), 226-240.

9. KOCSIS, M.: The Theory and Practice of Higher Education Autonomy in Hungary. PhD review, 2010. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kocsis-miklos/kocsis-miklos-vedes-ertekezes.pdf>. (30/01/2022) 132.
10. NAGY, M.: Felsőoktatási igazgatás [Higher education administration]. In Lapsánszky András (ed.): Közigazgatási jog. [Administrative Law]. Wolters Kluwer, 2020., Budapest,
11. NEAVE, G.: On being economical with university autonomy: Being an account of the retrospective joys of a written constitution', in Tight, M. (ed.), Academic Freedom and Responsibility. Milton Keynes: SRHE and Open University Press, 1988, 31–48.
12. NEAVE, G.: On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988. European Journal of Education. Vol. 23, No. 1/2. 1988. 7-23.
13. Prague Declaration.
<https://eua.eu/downloads/publications/prague%20declaration%20%20european%20universities%20looking%20forward%20with%20confidence%202009.pdf> p. 7. It is worth noting here that the ninth element was to increase mobility.
14. Statement. https://www.eua.eu/news/998:eua-board-urges-hungarian-government-to-address-autonomy-concerns-to-ensure-universities%E2%80%99-access-to-eu-programmes.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=social-twitter-01-02-2023
15. The evolution of university autonomy in Hungary. A complementary analysis to the Autonomy Scorecard.
https://eua.eu/downloads/publications/2023%20eua%20autonomy%20scorecard_hungary.pdf (2023. 09.20.)
16. University Autonomy in Europe III. The Scorecard.
<https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20country%20profiles.pdf>
17. University Autonomy in Europe IV. The Scorecard.
<https://eua.eu/downloads/publications/eua%20autonomy%20scorecard.pdf>

AUTHOR'S CONTACT DETAILS

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna, Professor of Law

University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Administrative Law,
HUNGARY, H-4028 Debrecen, Kassai út 26.

e-mail: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

ORCID 0000-0003-2966-3505

**NIEKOĽKO ÚVAH O MOŽNOSTIACH
CEZHRAŇIČNEJ SPOLUPRÁCE S OSOBITNÝM
ZAMERANÍM NA EURÓPSKE ZOSKUPENIE
ÚZEMNEJ SPOLUPRÁCE A JEJ ADMINISTRATÍVNE
PREPOJENIA**

**SOME THOUGHTS ON THE POSSIBILITIES FOR
CROSS-BORDER COOPERATION, WITH A SPECIAL
FOCUS ON THE EUROPEAN GROUPING OF
TERRITORIAL COOPERATION AND ITS
ADMINISTRATIVE CONNECTIONS**

Attila Barta

University of Debrecen, Faculty of Law

ABSTRAKT

Tento príspevok sa zaoberá problematikou, ktorá prekračuje štátne hranice a má mnoho administratívnych prepojení. Inštitúcia takzvaného Európskeho zoskupenia územnej spolupráce (EZÚS) je rozšírená najmä pozdĺž maďarsko-slovenských hraníc. Táto inštitúcia však nie je cenná sama osebe, ale preto, že ide o regulačný rámec pre nadviazanie cezhraničnej spolupráce, ktorý dokáže posunúť existujúce (typicky administratívne) vzťahy na novú úroveň. V záujme informovanosti o ďalšom odbornom diskurze sa príspevok pokúša zdôrazniť niektoré fakty o administratívnych prepojeniach EZÚS.

ABSTRACT

This paper deals with an issue that crosses national borders and has many administrative links. The institution of the so-called European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) is particularly widespread along the Hungarian-Slovak border. However, this institution is not valuable in itself, but because it is a regulatory framework for the establishment of cross-border cooperation, which is capable of taking existing (typically administrative) relationships to a new level. In order to inform further professional discourse, the paper attempts to highlight some facts about the administrative links of EGTCs.

INTRODUCTION

In line with the ambition of the conference that preceded this publication, this paper also deals with an issue that crosses national borders and has many administrative links. It should be made clear at the outset that the institution of EGTC, which is the focus of the study, is an institution that has its roots in European Union law, but is also an excellent fit with the subject of this publication for two reasons:

- firstly, because there is nowadays a complex and continuous interaction between the „public administrative“ law of the European Union and the administrative law of the Member States,⁴³ of which the EGTC is an excellent example, and
- secondly, because a significant number of EGTCs registered in the EU and currently operating with a large number of municipal members are located right on the Slovakian-Hungarian border.

In the light of the above and the findings of previous research, and in order to inform a possible future professional discourse, this paper attempts to highlight some facts about the administrative links of EGTCs.

1 THE INSTITUTION OF EUROPEAN TERRITORIAL ASSOCIATION AND ITS ADMINISTRATIVE LINKS IN GENERAL⁴⁴

A brief look at the immediate background of the current topic shows that the very first lasting Cross-Border-Cooperations (CBC) were organised at local level in the 1960s in the territory of the predecessor countries of the European Union. Admittedly, these were still mostly cooperations with a broadly cultural, sporting and educational purpose, and were understandably based more on the domestic legislation of the states concerned. In most cases, they were catalysed by local administrations, notably municipalities in border areas. This shows that the organisation and operation of this type of cooperation is not primarily organised

⁴³ For some aspects see: SIEDENTOPF H. – SPEER B. La notion d’espace administratif européen. In AUBY J-B. – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. (eds.). *Droit Administratif Européen*. Brussels: BRUYLANT, 2007. 1136 pp. ISBN 9782802724582. 300–317.

⁴⁴ For information, see for example: OCSKAY GY. (ed). *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*. Central European Service for Cross-border Initiatives. Budapest: CESCI, 2020. 265 pp. ISBN 9786158126519. 37-57, and https://www.parlament.hu/documents/10181/210059/2014_22_Eur_teruleti_tarsulasok/d3311143-a765-4c17-beb0-15a5122e8ecc, also <https://egtc.kormany.hu/> and <https://cor.europa.eu/hu/our-work/pages/egtc.aspx> (2023. 10. 22.)

and run by the central institutions of public administration, but very often by local (administrative) actors.

Indeed, the European integration organisation paid more attention to this type of cooperation, often for infrastructure development reasons (e.g. road building to link border municipalities), in the 1980s and then from the 1990s onwards, following major international changes. Over time, the completion of the single internal market and monetary union made it increasingly important to regulate cross-border cooperation too.⁴⁵ Many of the cross-border cooperation projects under Interreg at that time went beyond the borders of the EU, linking EU and non-EU actors. It should be noted, however, that different national legal frameworks and procedures have created (and may still create) major obstacles for those wishing to develop such cooperation. Thus, it seemed appropriate to develop a new institution applicable at Community level.⁴⁶

An important milestone for our topic is Regulation (EC) No 1082/2006 on EGTC, which was modernised in 2013 by Regulation (EU) No 1302/2013. Thanks to these legal sources, a qualitatively new form of cooperation, the so-called European territorial partnership (EGTC), emerged and then developed alongside the Interreg programmes in the 2000s. The flexibility of the EGTC made it possible to create associations with legal capacity to:

- members can come from many different countries, including non-EU countries,
- a wide variety of public administration organisations can interact,
- have independent assets and even
- can also set up businesses.

One of the key elements of EGTCs, according to the literature, is the institutionalised framework, which can facilitate participation in tendering, simplify decision-making mechanisms, allow the involvement of local politicians, provide a stronger identity and allow for the involvement of new partners and members.⁴⁷

In the light of the above provisions, it is perhaps not surprising that EGTCs show considerable variation. Among the registered EGTCs we can identify 'multifunctional' association where more than 100 Spanish and Portuguese municipalities cooperate on a wide range of issues,⁴⁸ but we can find EGTCs with

⁴⁵ ÁGH A. - TAMÁS P. - VÉRTES A. (eds.). *Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*. Budapest: MTA–MEH Projekt, 2007. 222 pp. ISBN 978-963-8302-30-4. 192.

⁴⁶ See as previous note 197.

⁴⁷ See SIK E. - SURÁNYI R. (eds.). *Határhatások*. Budapest: ELTE TÁTK - TÁRKI Zrt. 2015. 515 pp. 186.

⁴⁸ <http://www.duero-douro.com/index.php/es/> (2023. 10. 29.)

single-purpose as well, just like at the French-Spanish border, where health ministries have joined forces specifically to set up and run a hospital.⁴⁹ A good example of the involvement of non-EU Member States could be the so-called European Campus Cooperation, where French and German universities are joined by a Swiss partner,⁵⁰ and the Tisza EGTC, where the Hungarian city of Kisvárdá and the Szabolcs-Szatmár-Bereg County are the association partners, along with the Ukrainian Carpathian region.⁵¹

2 EXAMPLES OF HUNGARIAN-SLOVAK EGTC COOPERATION⁵²

Following the enlargement of the European Integration Organisation in 2004, several countries in the Central and Eastern European region, including Hungary and Slovakia, have made extensive use of the possibility of establishing EGTCs. Out of the total number of EGTCs registered so far (formally 88) for the period 2008-2023, 15 have been Slovak-Hungarian, but this number needs to be clarified in two directions.⁵³ On the one hand, in 2023, 22 Hungarian and 33 Slovakian municipalities declared their intention to establish an EGTC, thus creating a new cooperation on the border between the two countries.⁵⁴ On the other hand, EGTCs can also cease to exist over time, as happened for example in 2020 and 2021 with a French-Spanish EGTC, or in 2018 and 2021 with a Hungarian-Slovak EGTC.⁵⁵

Although the above figures are necessarily only a snapshot, it is certain that if we look specifically at the cross-border EGTCs of the two countries, more than half of the approximately 25 EGTCs with Hungarian participation, while almost 80% of the 19 EGTCs with Slovak participation were established between administrative units on the border of the two countries. In other words, we can talk about extensive cooperation. However, as the space limitations do not allow us to describe all Hungarian-Slovak cross-border territorial partnerships in detail, we will discuss here some advanced examples of good practice, which are:

- The "Pons Danubii Association" was founded in 2010 by 4 municipalities in Hungary and 3 in Slovakia. The EGTC has a very diverse range of objectives. On the one hand, cross-border news was taken from the local news channels

⁴⁹ <https://www.hcerdanya.eu/ca/> (2023. 10. 29.)

⁵⁰ <https://www.eucor-uni.org/en/> (2023. 10. 28.)

⁵¹ <https://www.facebook.com/tiszaett/> (2023. 10. 25.)

⁵² For more information, please visit the following websites: <https://budapest.cesci-net.eu/access/>, <https://egtcmonitor.cesci-net.eu/hu/>, <https://www.skhu.eu/?lang=hu> (2023. 10. 23.)

⁵³ See the list of EGTCs here:

https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf (2023. 10. 27.)

⁵⁴ <https://budapest.cesci-net.eu/ujabb-ett-formalodik-a-magyar-szlovak-hataron/> (2023. 10. 28.)

⁵⁵ <https://egtc.kormany.hu/europai-teruleti-tarsulasok-nyilvanatartasa> (2023. 10. 28.)

of the municipalities belonging to the partnership and published in the language of the other country, while the partnership also helped to build a cycle path and organise job fairs on both sides of the border.⁵⁶

- In 2015, the Nitriansky kraj in Slovakia and Pest megye in Hungary, set up the "Pontibus EGTC", which, for example, installed sanitary containers for water and cycling tourism in the framework of tourism projects and provided mooring facilities for rowing sports enthusiasts at various locations. The cooperation has paid particular attention to the social needs of people in the area, including the creation of a social home, a kitchen and a laundry.⁵⁷
- The membership of the so-called "Arrabona EGTC" in the early 2020s consisted of 36 municipalities (32 so-called "associate members" in addition to the 4 founding members). The association has carried out a wide range of tasks, from environmental protection to the development of cycle paths, including the operation of a bus service linking Győr to Nagymegyer for a long period of time, which has significantly shortened the time taken by public transport between the municipalities concerned.⁵⁸
- Special mention should be made of the "Ister-Granum EGTC", which is extremely populated. It brings together 42 municipalities in Hungary and 40 in Slovakia, and its specific objectives are transport, tourism, environmental protection, the development of a network of local products, the creation of a cycle path, and a water crossing by ferry.⁵⁹
- The "Ipoly-Valley EGTC" was registered in 2017, but as in many other cases, the roots of formal cooperation go back much further. The idea of cooperation between the 15 Hungarian and 13 Slovakian member settlements dates back to the early 2000s, inspired by the Schengen process.⁶⁰ Given the shared historical and cultural traditions of the settlements, the EGTC attaches particular importance to local economic development, ecotourism and teaching the language of the other country.

The geographical location of some of the EGTCs mentioned above, as well as several others on the border between the Slovak Republic and Hungary, is illustrated on the map below.

⁵⁶ <https://www.ponsdanubii.eu/> (2023. 10. 22.)

⁵⁷ <http://www.pontibusegtc.eu/index.php/hu/> (2023. 10. 23.)

⁵⁸ <https://arrabona.eu/> (2023. 10. 22.)

⁵⁹ <https://istergranum.eu/> (2023. 10. 30.), in addition OCSKAY GY. (ed). 86-89.

⁶⁰ ipolyvolgye.hu (2023. 10. 29.)

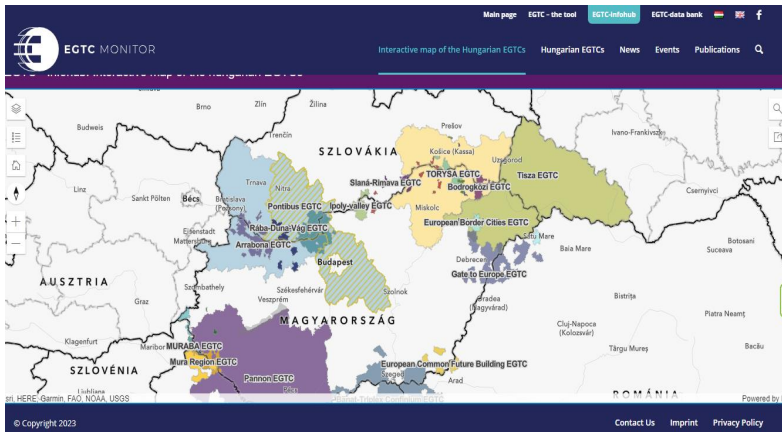


Figure No. 1.: Location of EGTCs on the Slovak-Hungarian border

Source: <https://egtcmonitor.cesci-net.eu/en/egtc-infohub/info-map/> (2023. 10. 29.)

CONCLUSION

Based on the above overview, it can be stated that the EGTC is not an asset in itself, but because it is a project aimed at establishing a CBC. The EGTC is therefore more of a regulatory framework for building cross-border cooperation institutions for existing (typically public administrative) partners.⁶¹ If we want to collect further administrative links of EGTCs, we must start from the fact that the detailed public law rules related to EGTCs lead to the field of administrative law, since, for example, the details of the approval and registration procedure of EGTCs are regulated by a separate government decree in Hungary.⁶²

However, the scope of what needs to be done is far from being exhausted if we bear in mind that European „public administrative“ law has undergone major changes in recent decades, which are still continuing today.⁶³ As a result, it is becoming commonplace to treat as part of European „public administrative“ law the body of law applied by national administrations as harmonised Community law, thus essentially linking EU and national administrative law.⁶⁴ The issue of EGTCs is partly in line with this idea, because although the regulation states that joining an EGTC is voluntary, given that the legislation is in the form of a regulation, Member

⁶¹ SIK E. - SURÁNYI R. (eds.). 198.

⁶² See: 485/2017. (XII. 29.) Government decree.

⁶³ SCHWARZE J. Sources of European Administrative Law. In: MARTIN S. The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noël. SPRINGER, 1994. 294 pp. ISBN 9780792329695.

⁶⁴ AUBY, J-B. – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (eds) 3-4.

States are obliged to ensure the conditions for participation and cannot maintain legislation that is contrary to the content of the regulation.

It is also important to stress that, while it is indeed possible to achieve cross-border cooperation through such and similar institutions of EU law, this is only one tool among many and not the only solution.⁶⁵ The entry into force of the EGTC Regulation does not affect the validity of existing CBC agreements or the right of Member States to negotiate international agreements.

It can also be seen that in many cases the basis for cooperation is the local administration (typically an active group of municipalities), as in a significant number of EGTCs the partners were already in contact, and the EGTCs have intensified this. The vast majority of EGTC members belong to a region, but this region is divided by a national border. EGTCs aim to overcome the fragmentation of the past and strengthen cohesion, so their projects are generally aimed at tourism development, infrastructure investment, strengthening small and medium-sized enterprises and preserving traditions. According to experts on the subject, the popularity of the Hungarian form of this type of association is clearly due to the support of Hungarians living on the other side of the border and the strengthening of their ties with the motherland. However, a common feature of many EGTCs is that they have difficulties in raising the necessary own resources for various projects, as national legislation has not always made it possible for EGTCs to successfully bid for funding.⁶⁶ Presumably, to address this problem, since 2011 - in a very special way - associations have also been eligible for state support in Hungary.⁶⁷

The literature has identified three basic types of EGTCs in Slovakia and Hungary, based on the number of participants and the volume of cooperation. Inter-municipal, micro-regional and macro-regional.⁶⁸ The research shows that the EGTCs that have been able to develop are essentially those where local political will has been combined with the economic strength of the region. The latter is often provided by cities that are industrial centres with the administrative capacity to design and implement large-scale development projects. EGTCs in this situation can thus further strengthen their entrepreneurial activities, thereby increasing their

⁶⁵ OCSKAY GY. (ed): 10.

⁶⁶ SIK E. - SURÁNYI R. (eds.): 197.

⁶⁷ For more details see: <https://egtc.kormany.hu/ett-k-2022-evi-tamogatasa>, and <https://egtc.kormany.hu/europai-teruleti-egyuttmukodes-2014-2020> (2023. 10. 30.)

⁶⁸ TÖRZSÖK E. - MAJOROS A. A magyar-szlovák határ mentén létrejött EGTC-k összehasonlító elemzése. Kutatási jelentés. Civitas Europica Centralis Alapítvány, PROFITSOL, 2015. 120 pp. 13.

financial independence and their involvement in development policy decisions affecting the border region.⁶⁹

BIBLIOGRAPHY

1. ÁGH A. - TAMÁS P. - VÉRTES A. (eds.). *Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok.* Budapest: MTA–MEH Projekt, 2007. 222 pp. ISBN 978-963-8302-30-4.
2. OCSKAY GY. (ed). *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives.* Central European Service for Cross-border Initiatives. Budapest: CESCO, 2020. 265 pp. ISBN 9786158126519.
3. SIEDENTOPF H. – SPEER B. *La notion d’espace administratif européen.* In AUBY J-B. – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. (eds.). *Droit Administratif Européen.* Brussels: Bruylant, 2007. 1136 pp. ISBN 9782802724582.
4. SCHWARZE J. *Sources of European Administrative Law.* In: MARTIN S. *The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noël.* SPRINGER, 1994. 294 pp. ISBN 9780792329695.
5. SIK E. - SURÁNYI R. (eds.). *Határhatások.* Budapest: ELTE TÁTK - TÁRKI Zrt. 2015. 515 pp.
6. TÖRZSÖK E. - MAJOROS A. *A magyar-szlovák határ mentén létrejött EGTC-k összehasonlító elemzése. Kutatási jelentés.* Civitas Europica Centralis Alapítvány, PROFITSOL, 2015. 120 pp.

AUTHOR’S CONTACT DETAILS

Dr. habil. Attila, BARTA Ph.D, Associate Professor of Law

University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Administrative Law

HUNGARY, H-4028 Debrecen, Kassai út 26.

e-mail: barta.attila@law.unideb.hu

⁶⁹ TÖRZSÖK E. - MAJOROS A. 72., and 74-75.

VYBRANÉ FORMY ČINNOSTI V OBLASTI SLOBODY POHYBU OSÔB A TOVARU – VODIČSKÉ PREUKAZY A REGISTRAČNÉ OSVEDČENIE PRE VOZIDLÁ¹

SELECTED FORMS OF ACTIVITY IN THE AREA OF FREEDOM OF MOVEMENT OF PEOPLE AND GOODS - DRIVER'S LICENSES AND REGISTRATION CERTIFICATE FOR VEHICLES

Jozef Tekeli

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Autor sa v príspevku zameriava na problematiku týkajúcu sa uznávania vodičských preukazov na území Slovenskej republiky vydaných v štátoch Európskeho hospodárskeho priestoru a medzinárodných vodičských preukazoch vydaných v štátoch, ktorí sú zmluvnou stranou Ženevského dohovoru alebo zmluvnou stranou Viedenského dohovoru vrátane problematiky uznávania registračných osvedčení pre vozidlá, ktorej primárna právna úprava sa nachádza v sekundárnych právnych aktoch Európskej únie.

ABSTRACT

In the article, the author focuses on the issues related to the recognition of driver's licenses on the territory of the Slovak Republic issued in the countries of the European Economic Area and international driver's licenses issued in countries that are a party to the Geneva Convention or a party to the Vienna Convention, including the issue of recognition of registration certificates for vehicles whose primary legislation is found in secondary legal acts of the European Union.

¹ Tento príspevok bol vypracovaný s podporou a je výstupom výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0187/22 s názvom „Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“.

ÚVOD

Transteritoriálne správne akty vo všeobecnosti môžeme vymedziť dvoma spôsobmi:

1. ako rozhodnutia orgánov výkonnej moci, ktorých účelom je vyvolať účinky smerujúce mimo územia štátu, ktorého výkonná moc tieto akty vydala alebo
2. ako rozhodnutia orgánov verejnej moci, ktorých účelom nie je vyvolať účinky mimo územia štátu pôvodu aktu, ale tieto rozhodnutia disponujú takou vlastnosťou, ktorá umožňuje ich výkon mimo štátu, ktorého výkonná moc tieto akty vydala (JAKAB, SEMAN, JANČÁT, 2020, s. 47-48).

Cieľom príspevku je poukázať na vybrané formy činnosti v oblasti slobody pohybu osôb a tovaru, a to konkrétne medzinárodné vodičské preukazy vydané v štátoch, ktoré nie sú členskými štátmi Európskej únie, vodičské preukazy a registračné osvedčenie pre vozidlá vydané v členských štátoch Európskej únie s poukazom na príslušnú vnútroštátnu právnu úpravu a právnu úpravu Európskej únie, na základe ktorých môžeme tieto vybrané formy činnosti považovať za transteritoriálne správne akty.

1 VODIČSKÝ PREUKAZ AKO TRANSTERITORIÁLNY SPRÁVNY AKT

Vodičský preukaz zaraďujeme k typickým príkladom transteritoriálnych správnych aktov.² V 50.tých rokoch minulého storočia sa niektoré štáty zmluvne zaviazali, že budú akceptovať na svojom území vodičské preukazy, ktoré boli vydané iným zmluvným štátom bez potreby ich osobitného uznania. Uvedené sa týkalo len tých štátov, ktoré pristúpili k uzavretiu Dohovoru o cestnej premávke z 19. septembra 1949 (ďalej ako „*Ženevský dohovor*“) alebo k Dohovoru o cestnej premávke z 08. novembra 1968 (ďalej ako „*Viedenský dohovor*“).³

Tým, že k týmto dohovorom pristúpilo aj Československo a následne sukcesiou aj Slovenská republika, ktorá sa s platnosťou od 01. januára 1993 stala zmluvnou stranou oboch vyššie zmieňovaných dohovorov, náš štát uznáva všetky platné vodičské preukazy vydané štátom, ktorý je zmluvnou stranou Viedenského dohovoru alebo Ženevského dohovoru.

² K vysvetleniu pojmu transteritoriálny správny akt bližšie pozri: JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020, napr. s. 40 a nasl., s. 208 a nasl. ISBN: 978-80-8152-919-1.

³ Pozn.: Zoznam zmluvných štátov jednotlivých dohovorov sa nachádza na webovom sídle Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky.

Dostupné na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/jm_ode/2017/vp/Priloha%20c.%203_Dohovor_Vieden%20-%20Zeneva_%20zoznam.pdf.

Vo vzťahu k vzájomnému uznávaniu vodičských preukazoch v členských štátoch Európskej únie (ďalej ako „EÚ“) ma význam Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch (prepracované znenie) (ďalej ako „Smernica 2006/126/ES“), ktorá vo svojich úvodných ustanoveniach zdôrazňuje, že držba vodičského preukazu riadne uznaného v hostiteľskom členskom štáte podporuje voľný pohyb osôb a slobodu týchto osôb usadiť sa v inom členskom štáte EÚ ako v štáte, v ktorom bol vodičský preukaz vydaný.

V zásade platí, že oprávnenie viesť motorové vozidlo určitej skupiny majú len fyzické osoby, ktoré sú držiteľmi vodičského oprávnenia. Fyzická osoba môže vodičský preukaz získať iba na základe udelenia vodičského oprávnenia príslušným orgánom Policajného zboru po splnení zákonných podmienok pre získanie vodičského oprávnenia. Legálnu definíciu pojmu vodičský preukaz v podmienkach Slovenskej republiky obsahuje zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o cestnej premávke“). V zmysle § 94 ods. 2 zákona o cestnej premávke sa vodičský preukaz považuje za verejnú listinu, ktorou preukazuje jej držiteľ oprávnenie viesť motorové vozidlo a to v rozsahu v ňom uvedenom. Držiteľ vodičského preukazu je podľa zákona povinný mať pri sebe platný vodičský preukaz pri vedení motorového vozidla a na výzvu príslušného policajta ho predložiť na kontrolu. Držiteľom vodičského preukazu môže byť len fyzická osoba, pričom každá fyzická osoba môže byť držiteľom iba jedného vodičského preukazu, pričom vodičský preukaz v Slovenskej republike vydáva fyzickej osobe orgán Policajného zboru za podmienok ustanovených v zákone o cestnej premávke (§ 94 ods. 1 zákona o cestnej premávke.)

Okrem národného vodičského preukazu existuje aj medzinárodný vodičský preukaz, ktorý upravuje § 101 zákona o cestnej premávke. Rovnako aj medzinárodný vodičský preukaz je považovaný za verejnú listinu, ktorý vydá orgán Policajného zboru podľa § 95 ods. 1. zákona o cestnej premávke iba fyzickej osobe, ktorá je držiteľom platného vodičského preukazu, ktorý jej bol vydaný v Slovenskej republike (§ 101 ods. 1 zákona o cestnej premávke). Orgán Policajného zboru vydá fyzickej osobe medzinárodný vodičský preukaz buď podľa Ženevského dohovoru alebo Viedenského dohovoru.⁴

⁴ Z § 101 ods. 6 a 7 zákona o cestnej premávke vyplýva, že základný rozdiel medzi medzinárodným vodičským preukazom vydaným podľa Ženevského dohovoru a medzinárodným vodičským preukazom vydaným podľa Viedenského dohovoru spočíva v rozdielnej dobe platnosti týchto vodičských preukazoch, ktorá je časovo ohraničená počtom rokov. Tzn., že medzinárodný vodičský preukaz podľa Ženevského dohovoru sa vydáva s platnosťou na 1 rok a medzinárodný vodičský preukaz podľa Viedenského dohovoru sa vydáva s platnosťou na 3 roky.

Medzinárodný vodičský preukaz potrebuje fyzická osoba ako vodič vtedy, ak chce vycestovať mimo krajín, ktoré sú členskými štátmi EÚ. Tzn., že medzinárodný vodičský preukaz neopravňuje fyzickú osobu ako jeho držiteľa na vedenie motorového vozidla v Slovenskej republike, ak bol tento medzinárodný vodičský preukaz vydaný v Slovenskej republike alebo ak bol vydaný v cudzine a jeho držiteľ má pobyt na území Slovenskej republiky. *In contrario* platný národný vodičský preukaz vydaný fyzickej osobe platí iba na území členských štátov EÚ.

Uznávanie vodičského preukazu vydaného v cudzine na vedenie motorových vozidiel upravuje zákon o cestnej premávke v § 102. Podľa § 102 ods. 1 uvedeného zákona: „*Na vedenie motorových vozidiel v Slovenskej republike sa okrem vodičského preukazu vydaného v Slovenskej republike uznáva aj*

- a) *platný vodičský preukaz vydaný v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru⁵ pred 19. januárom 2013,*
- b) *platný vodičský preukaz vydaný v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru od 19. januára 2013, a to na vedenie v ňom vyznačených skupín motorových vozidiel, okrem tých skupín, ktoré môže jeho držiteľ viesť len na území štátu, ktorý vodičský preukaz vydal, a ktoré sú vo vodičskom preukaze vyznačené odlišným typom písma ako skupiny AM, A1, A2, A, B1, B, BE, C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D a DE,*
- c) *platný vodičský preukaz štátu, ktorý je zmluvnou stranou Ženevského dohovoru alebo zmluvnou stranou Viedenského dohovoru (ďalej len „štát dohovoru“); vláda Slovenskej republiky môže nariadením ustanoviť zoznam nesamosprávnych území, ktoré v medzinárodných vzťahoch vystupujú samostatne a ktoré sa budú považovať za štát dohovoru.“*

Ďalej zákon o cestnej premávke v § 102 ods. 2 ustanovuje, že na vedenie motorových vozidiel sa v Slovenskej republike ďalej uznáva aj platný medzinárodný vodičský preukaz vydaný podľa Ženevského dohovoru, a to za podmienky, ak od jeho vydania neuplynul 1 rok a platný medzinárodný vodičský preukaz vydaný podľa Viedenského dohovoru, ak od jeho vydania neuplynuli tri roky.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že v závislosti od toho, ktorá krajina vydala vodičský preukaz, Slovenská republika vo všeobecnosti uznáva:

1. vodičské preukazy vydané v inom členskom štáte EÚ,

⁵ Pozn.: Európsky hospodársky priestor (EHP, po anglicky European Economic Area - EEA) je zoskupenie, ktoré vzniklo v roku 1994 na základe Dohody o Európskom hospodárskom priestore podpísanej v roku 1992 v Porte. Zmluvnými stranami EHP sú: Európska únia (EÚ), členské krajiny EÚ a členské krajiny Európskeho združenia voľného obchodu (EZVO) okrem Švajčiarska, ktoré túto dohodu odmietlo v referende. Švajčiarsko teda nie je členom ani EÚ ani EHP. Bližšie k tomu pozri napr.: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/169/the-european-economic-area-eea-switzerland-and-the-north>.

2. vodičské preukazy vydané v tretej krajine,
3. vodičské preukazy vydané v iných členských štátoch EÚ na základe vodičských preukazov tretej krajiny.

V jednoduchosti povedané, Slovenská republika uznáva všetky platné vodičské preukazy vydané štátom, ktorý je zmluvnou stranou k Dohode o európskom hospodárskom priestore, všetky platné vodičské preukazy vydané štátom, ktorý je zmluvnou stranou k Viedenskému dohovoru alebo Ženevskému dohovoru (tzn. vodičské preukazy vydané v tretej krajine), ako aj platný vodičský preukaz štátu, ktorý je zmluvnou stranou k Dohode o európskom hospodárskom priestore vydaný z dôvodu výmeny vodičského preukazu tretej krajiny.

Na uznanie vodičského preukazu vydaného iným štátom na vedenie motorových vozidiel na území Slovenskej republiky nepotrebuje jeho držiteľ predložiť žiadne ďalšie doklady.

Určité obmedzenie sa však vzťahuje na medzinárodný vodičský preukaz vydaný podľa Viedenského dohovoru, pretože tento medzinárodný vodičský preukaz je platný len spolu s platným vodičským preukazom vydaným štátom, ktorý vydal daný medzinárodný vodičský preukaz (§ 102 ods. 3 zákona o cestnej premávke). Zároveň zákon o cestnej premávke uvádza, že ak bol medzinárodný vodičský preukaz vydaný v Slovenskej republike alebo cudzine a jeho držiteľ má pobyt na území Slovenskej republiky, v takom prípade neopravňuje jeho držiteľa viesť motorové vozidla na území Slovenskej republiky (§ 101 ods. 3 zákona o cestnej premávke).

Tým, že členské štáty EÚ si navzájom uznávajú národné vodičské preukazy na základe toho, že sú zmluvnými stranami Dohody o európskom hospodárskom priestore, tak fyzická osoba ako držiteľ národného vodičského preukazu, ak sa presťahuje do iného členského štátu EÚ, nie je povinná vymeniť si svoj vodičský preukaz za tzv. „miestny“. Zákon o však nebráni tejto fyzickej osobe, aby si vodičský preukaz dobrovoľne vymenila za rovnocenný vodičský preukaz v novej krajine pobytu. Je však nevyhnutné, aby táto osoba mala pobyt v novej krajine, ktorá je členským štátom EÚ a spĺňala ďalšie podmienky na získanie vodičského preukazu – minimálny vek podľa § 103⁶ a zdravotnú spôsobilosť.

Výmenu vodičského preukazu vydaného v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte dohovoru v Slovenskej republike upravuje zákon o cestnej premávke v § 104. Vodičský preukaz môže fyzická osoba vymeniť po 185 dňoch od udelenia alebo registrovania pobytu na území Slovenskej republiky na oddelení dokladov odboru poriadkovej polície okresného riaditeľstva Policajného zboru

⁶ Podľa § 103 zákona o cestnej premávke: „*Minimálny vek na vedenie motorových vozidiel držiteľa vodičského preukazu vydaného v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte dohovoru je zhodný s vekom na udelenie vodičského oprávnenia okrem minimálneho veku na vedenie motorového vozidla skupiny B, ktorý je 18 rokov.*“

podľa miesta pobytu tejto fyzickej osoby. Ak orgán Policajného zboru pri výmene vodičského preukazu vydaného v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte Ženevského dohovoru alebo Viedenského dohovoru uzná aspoň jednu skupinu vodičského oprávnenia vyznačenú v tomto vodičskom preukaze, vydá vodičský preukaz rovnakej alebo rovnocennej skupiny (§ 104 ods. 2 a 3 zákona o cestnej premávke).

Fyzická osoba, ktorá sa presťahovala do niektorého z členských štátov EÚ, a má vydaný vodičský preukaz v štáte, ktorý nie je zmluvnou stranou Dohody o európskom hospodárskom priestore, ale v štáte, ktorý je iba zmluvnou stranou niektorého z dohovorov, je povinná požiadať o jeho výmenu podľa druhej vety § 104 ods. 4 zákona o cestnej premávke. Ak tak fyzická osoba neurobí, vodičský preukaz nebude na území členského štátu EÚ, do ktorého sa presťahovala, platný (§ 104 ods. 4 druhá veta a ods. 5 zákona o cestnej premávke).

Výmenu vodičského preukazu z dôvodov ustanovených vo vnútroštátnej právnej úprave členských štátov EÚ predpokladá priamo aj Smernica 2006/126/ES v čl. 11. Ak má teda držiteľ platného vodičského preukazu vydaného členským štátom obvyklé bydlisko v inom členskom štáte EÚ, môže požiadať, aby bol jeho vodičský preukaz vymenený za rovnocenný preukaz. Členský štát vykonávajúci výmenu je však povinný skontrolovať, pre akú skupinu je predložený vodičský preukaz v skutočnosti ešte platný (Článok 11 ods. 1 Smernice 2006/126/ES).

Ak má fyzická osoba vodičský preukaz na území iného členského štátu ako štátu, v ktorom jej bol tento vodičský preukaz vydaný, tento vodičský preukaz obmedzený, pozastavený alebo odobratý, je tento členský štát povinný podľa čl. 11 ods. 4 Smernice 2006/126/ES odmietnuť uznať platnosť akéhokoľvek vodičského preukazu vydaného iným členským štátom tejto osobe.

Obnovenie vodičského preukazu vydaného v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte niektorého z dohovorov upravuje zákon o cestnej premávke v § 105. Podľa § 105 ods. 1 uvedeného zákona: „*Orgán Policajného zboru obnoví vodičský preukaz vydaný v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte dohovoru, ktorý je neplatný podľa § 104 ods. 5⁷ alebo § 106 ods. 1⁸, a vodičský preukaz, v ktorom uplynula platnosť vyznačená pre niektorú skupinu vodičského*

⁷ Podľa § 104 ods. 5 zákona o cestnej premávke: „*Vodičský preukaz vydaný v štáte dohovoru inom ako je štát Európskeho hospodárskeho priestoru, ktorého držiteľom je osoba s pobytom, je neplatný, ak jeho držiteľ nepožiadala o jeho výmenu podľa odseku 4.*“

⁸ Podľa § 106 ods. 1 zákona o cestnej premávke: „*Vodičský preukaz vydaný v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte dohovoru je neplatný, ak*

- a) uplynula jeho platnosť,*
- b) obsahuje neoprávnené vykonané zmeny,*
- c) meno alebo priezvisko v ňom uvedené nezodpovedajú skutočnosti,*
- d) je poškodený tak, že údaje v ňom uvedené nie je možné identifikovať,*
- e) je stratený alebo odcudzený.*“

oprávnenia, pričom podmienkou na uznanie skupiny takého vodičského oprávnenia je dosiahnutie minimálneho veku podľa § 103.“

Obnovenie vodičského preukazu vydaného v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte niektorého z dohovorov prichádza do úvahy teda v tej situácii, ak sa fyzická osoba ako držiteľ vodičského preukazu vydaného v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte niektorého z dohovorov, presťahuje na územie Slovenskej republiky a platnosť vodičského preukazu jej vyprší. Pričom v nadväznosti na ustanovenie § 104 ods. 4 zákona o cestnej premávke sa ráta s tým, že táto fyzická osoba sa na území Slovenskej republiky bude zdržiavať najmenej 185 dní v kalendárnom roku (t. j. lehota na výmenu vodičského preukazu podľa § 104 zákona o cestnej premávke).

Príslušný orgán Policajného zboru uzná fyzickej osobe ako držiteľovi vodičského preukazu

- a) skupinu vodičského oprávnenia vyznačenú vo vodičskom preukaze vydanom v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru, ak tomu nebránia zákonné dôvody a
- b) skupinu vodičského oprávnenia vyznačenú vo vodičskom preukaze vydanom v štáte dohovoru, ak tomu nebránia zákonné dôvody, a to vtedy ak je rovnaká ako skupina vodičského oprávnenia udeľovaného v Slovenskej republike alebo ak ju svojím rozsahom presahuje (§ 104 ods. 13 a 14 zákona o cestnej premávke).

Vzájomné uznávanie vodičských preukazov medzi členskými štátmi EÚ na území EÚ upravuje Smernica 2006/126/ES, ktorej ustanovenia sú transponované do nášho zákona o cestnej premávke. Uvedená smernica je založená na zásade vzájomného uznávania vodičských preukazov, ktoré je založená na vzájomnom uznávaní vodičských preukazov vydanými v členských štátoch EÚ za účelom podpory voľného pohybu osôb a slobody usadiť sa v inom členskom štáte EÚ. Uvedené znamená, že ak má fyzická osoba vydaný vodičský preukaz v Slovenskej republike ako jedným z členských štátov EÚ a zároveň zmluvnou stranou Dohody o európskom hospodárskom priestore, ostatné členské štáty nie sú oprávnené skúmať a overovať si dodržanie podmienok na jeho vydanie a predpokladá sa, že držiteľ tohto vodičského preukazu splnil ku dňu jeho vydania všetky požiadavky na jeho vydanie a držbu ustanovené Smernicou 2006/126/ES.

Ďalším zo základných cieľom uvedenej Smernice bolo dosiahnuť to, aby sa stanovili minimálne požiadavky na vydanie vodičského preukazu v jednotlivých členských štátoch EÚ, a to z dôvodu bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky v krajinách EÚ. Za účelom dosiahnutia tohto cieľa je podľa Smernice potrebné, aby sa harmonizovali normy týkajúce sa vodičských skúšok a udeľovania oprávnení. Na tento účel by členské štáty EÚ mali vymedziť zručnosti, vedomosti a správanie fyzických osôb súvisiace s vedením motorového vozidla, skúška z vedenia

motorových vozidiel by mala vychádzať z týchto princípov a opätovne by sa mali vymedziť minimálne požiadavky telesnej a duševnej spôsobilosti fyzických osôb na vedenie motorových vozidiel (Bod 8 Smernice 2006/126/ES).

Ďalej Smernica 2006/126/ES v bode 16 ustanovuje, že: „Z dôvodu bezpečnosti cestnej premávky by členské štáty mali byť schopné uplatňovať svoje vnútroštátne ustanovenia o odobrati, pozastavení, obnovení a zrušení vodičských preukazov všetkým držiteľom vodičských preukazov, ktorí nadobudli obvyklé bydlisko na ich území.“

Podľa čl. 2 uvedenej Smernice sa vodičské preukazy vydané členskými štátmi EÚ vzájomne uznávajú. Ak však držiteľ platného národného vodičského preukazu s inou dobou platnosti, ako je ustanovená v článku 7 ods. 2^o nadobudne obvyklé bydlisko v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom bol vydaný vodičský preukaz, môže hostiteľský členský štát uplatniť na tento vodičský preukaz dobu platnosti ustanovenú v článku 7 ods. 2 tak, že po 2 rokoch odo dňa, kedy držiteľ nadobudol obvyklé bydlisko na jeho území tento vodičský preukaz obnoví. Uvedené obnovenie vodičského preukazu môže viesť k novej dobe platnosti pre ďalšiu skupinu alebo skupiny vozidiel, ktoré je držiteľ vodičského preukazu oprávnený viesť. Podľa ods. 6 tejto Smernice by členské štáty mali byť schopné uplatňovať dobu platnosti predpísanú touto Smernicou na vodičský preukaz bez obmedzenia platnosti, ktorý vydal iný členský štát a ktorej držiteľ má pobyt na ich území viac ako dva roky.

Na základe toho čo vyplýva zo Smernice 2006/126/ES ako aj zo zákona o cestnej premávke, môžeme konštatovať, že vodičský preukaz vydaný v štátoch Európskeho hospodárskeho priestoru má cezhraničné účinky, ktorých právny základ vyplýva z práva EÚ.

2 REGISTRAČNÉ OSVEDČENIE PRE VOZIDLÁ AKO TRANSTERITORIÁLNY SPRÁVNY AKT

Vo všeobecnosti v EÚ platí, že motorové vozidlo musí byť zaregistrované v štáte, v ktorej má jeho majiteľ minimálne miesto obvyklého pobytu. Právna úprava registrácie vozidiel v EÚ však nie je jednotná.

V podmienkach Slovenskej republiky registračné osvedčenie o evidencii vozidla alebo len osvedčenie o evidencii vozidla predstavuje doklad vydaný na základe zákona č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a

⁹ Podľa čl. 7 ods. 2 písm. a) a b) Smernice 2006/126/ES vodičské preukazy vydávané členskými štátmi pre skupiny AM, A1, A2, A, B, B1 a BE majú od 19. januára 2013 platnosť 10 rokov, pričom členský štát sa môže rozhodnúť vydávať tieto vodičské preukazy s platnosťou až na dobu 15 rokov. Vodičské preukazy vydávané členskými štátmi pre skupiny C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E majú od 19. januára 2013 platnosť iba na dobu 5 rokov.

doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o prevádzke vozidiel“) a preukazuje druh, typ a vlastnosti vozidla a jeho súčastí, ako aj údaje o jeho majiteľovi a držiteľovi.

Podľa § 39 zákona o prevádzke vozidiel osvedčenie o evidencii pozostáva z dvoch častí, a to časť I a II. Ide o doklady, ktoré oprávňujú prevádzkovať vozidlo v premávke na pozemných komunikáciách. Sú označené sériou a evidenčným číslom a sú verejnou listinou. Osvedčenie o evidencii je tiež evidenčným dokladom k vozidlu, ktorým sa preukazuje prihlásenie vozidla do evidencie vozidiel na území príslušného štátu. Vydáva sa teda vozidlám, ktoré podliehajú prihláseniu do evidencie vozidiel. Vozidlám, ktoré nepodliehajú prihláseniu do evidencie vozidiel, sa vydáva technické osvedčenie vozidla (§ 12 ods. 2 zákona o prevádzke vozidiel).

Osvedčenie o evidencii časť I vydáva orgán Policajného zboru s neobmedzenou platnosťou, ak zákon o cestnej premávke neustanovuje inak. Osvedčenie o evidencii časť II sú oprávnení vydávať a zapisovať do nich údaje

- a) schvaľovací orgán za podmienok a v rozsahu ustanovených týmto zákonom a vykonávacím právnym predpisom podľa § 136 ods. 3 písm. c),
- b) výrobca alebo zástupca výrobcu za podmienok a v rozsahu ustanovených týmto zákonom a vykonávacím právnym predpisom podľa § 136 ods. 3 písm. c),
- c) orgán Policajného zboru za podmienok a v rozsahu ustanovených zákonom o cestnej premávke (§ 40 ods. 2 zákona o prevádzke vozidiel).

Prihlásenie vozidla do evidencie vozidiel podľa § 2 ods. 25 zákona o prevádzke vozidiel predstavuje „je administratívny úkon orgánu Policajného zboru alebo príslušného evidenčného orgánu iného štátu, ktorým sa vozidlu prideliuje evidenčné číslo a vydávajú tabuľky s evidenčným číslom. Prvým prihlásením vozidla do evidencie vozidiel je dátum prihlásenia vozidla do evidencie vozidiel, kedy je vozidlu prvýkrát pridelené evidenčné číslo a sú vydané tabuľky s evidenčným číslom.“

Podľa § 39 ods. 3 zákona o prevádzke vozidiel Slovenská republika uznáva osvedčenia o evidencii vozidiel ostatných štátov, ktoré sú rovnako považované za verejné listiny a sú uznávané za rovnocenné ako osvedčenia o evidencii vydávané v Slovenskej republike, ktoré oprávňujú prevádzkovať vozidlo v cestnej premávke na území Slovenskej republiky. Harmonizované osvedčenie o evidencii členských štátov a zmluvných štátov sa uznáva v konaní o jednotlivom dovezenom vozidle podľa § 29.¹⁰

Na úrovni EÚ vzájomné uznávanie registračné osvedčenia pre vozidlá upravuje Smernica Rady 1999/37/ES z 29. apríla 1999 o registračných dokumentoch pre

¹⁰ K uvedenému bližšie pozri § 29 zákona o prevádzke vozidiel.

vozidlá v znení neskorších predpisov (ďalej len „*Smernica 1999/37/ES*“), ktorej základným cieľom v oblasti slobody pohybu osôb a tovar medzi členskými štátmi EÚ je odstrániť technické prekážky pre tento voľný pohyb.

Podľa článku 2 písm. b) a c) *Smernice 1999/37/ES registrácia vozidla* znamená administratívne schválenie vozidla pre jeho uvedenie do prevádzky v cestnej doprave zhrňajúce registráciu tohto vozidla a pridelenie sériového čísla tomuto vozidlu známeho ako registračné číslo a *registračné osvedčenie* dokument, ktorý potvrdzuje, že vozidlo je registrované v členskom štáte EÚ. Uvedené smernica vychádza z toho, že členský štát vydá registračné osvedčenie pre tie vozidlá, ktoré sú predmetom registrácie podľa jeho vnútroštátnych právnych predpisov.¹¹ U nás je to vyššie spomínaný a citovaný zákon o registrácii vozidiel. *Smernica ustanovuje členským štátom možnosť vybrať si, z koľkých častí sa bude skladať ich „národné“ osvedčenie o evidencii vozidiel, tzn. že Smernica predpokladá že registračné osvedčenie bude mať buď jednu časť v súlade s prílohou I, alebo dve časti v súlade s prílohami I a II, pričom členské štáty môžu povoliť službám, ktoré určia na tento účel, hlavne službám výrobcov, vyplniť technické detaily v registračnom osvedčení.*¹²

Podľa článku 4 *Smernice 1999/37/EÚ* je registračné osvedčenie vydané členským štátom na účely tejto *Smernice* uznané ostatnými členskými štátmi na registráciu vozidla v medzinárodnej doprave alebo na opätovnú registráciu v ďalšom členskom štáte.

Vykonávacia smernica Komisie 2014/37/EÚ z 27. februára 2014, ktorou sa mení smernica Rady 91/671/EHS týkajúca sa povinného používania bezpečnostných pásov a detských zadržiacich systémov vo vozidlách (ďalej ako „*Smernica 2014/37/EÚ*“) sa zaviedla aj z dôvodu, aby sa členským štátom umožnilo pozastaviť povolenie na používanie vozidla na určité časové obdobie v prípadoch, ak by ďalšie používanie vozidla na verejných cestách predstavovalo riziko z dôvodu jeho zlého technického stavu. Ďalej za účelom zníženia administratívneho zaťaženia vyplývajúceho z tohto pozastavenia, by nemalo byť potrebné absolvovať nový proces evidencie v prípade, keď je pozastavenie zrušené. *Smernica vychádza z toho, aby sa zaviedla povinnosť zrušiť evidenciu vozidla natrvalo po oznámení, že sa považuje za vozidlo po dobe životnosti, v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2000/53/ES.*¹³ *Smernica vychádza z toho, aby sa členským štátom umožnilo stanoviť vo vnútroštátnom práve aj ďalšie dôvody na zrušenie evidencie vozidla (Bod 2 a 3 Smernice 2014/37/EÚ).* S cieľom

¹¹ Uvedené uvádza článok 3 *Smernice 1999/37/ES*.

¹² Tamtiež.

¹³ K uvedenému bližšie pozri: *Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/53/ES* z 18. septembra 2000 o vozidlách po dobe životnosti.

znižiť administratívne zaťaženie a uľahčiť výmenu informácií medzi členskými štátmi, by sa podľa Smernica mali informácie týkajúce sa vozidiel zaznamenávať elektronicky.

Táto Smernica bola naposledy zmenená a doplnená Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/46/EÚ z 3. apríla 2014 o zmene smernice Rady 1999/37/ES o registračných dokumentoch pre vozidlá (ďalej ako „*Smernica 2014/46/EÚ*“). V súlade s článkom 2 tejto Smernice, boli všetky členské štáty EÚ transponovať do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov ustanovenia nielen tejto smernice, a tým aj Smernice 1999/37/ES. Podľa článku 2 ods. 1 Smernice 2014/46/EÚ sú všetky členské štáty povinné prijať a uverejniť do 20. mája 2017 zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou, bezodkladne o tom informovať Komisiu a uviesť priamo v prijatých ustanoveniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto Smernicu.

ZÁVER

Pri nájdení odpovede na otázku, či určité správne formy činnosti v oblasti voľného pohybu osôb a tovaru sú alebo nie sú transteritoriálnymi správnymi aktmi, musíme prioritne vychádzať z práva EÚ, predovšetkým Smerníc ako jednej z foriem sekundárnych právnych aktov EÚ a medzinárodných dohovorov, ktoré sú právnym základom pri posudzovaní tejto otázky. Práve na základe týchto právnych aktov môžeme konštatovať, že vodičské preukazy a registračné osvedčenia pre vozidlá môžeme považovať za transteritoriálne správne akty.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020. 208 s. ISBN 978-80-8152-918-4.
2. LÓPEZ ÁLVAREZ, M. – Razauskas, A. *Európsky hospodársky priestor (EHP), Švajčiarsko a sever*. Štrasburg: Európsky parlament, 2023. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/169/the-european-economic-area-eea-switzerland-and-the-north>.
3. Dohovor o cestnej premávke z 19. septembra 1949 (Ženevský dohovor).
4. Dohovoru o cestnej premávke z 08. novembra 1968 (Viedenský dohovor).
5. Smernica Rady 1999/37/ES z 29. apríla 1999 o registračných dokumentoch pre vozidlá v znení neskorších predpisov.
6. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/53/ES z 18. septembra 2000 o vozidlách po dobe životnosti.

7. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch (prepracované znenie).
8. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/46/EÚ z 3. apríla 2014 o zmene smernice Rady 1999/37/ES o registračných dokumentoch pre vozidlá.
9. Vykonávacia smernica Komisie 2014/37/EÚ z 27. februára 2014, ktorou sa mení smernica Rady 91/671/EHS týkajúca sa povinného používania bezpečnostných pásov a detských zadržiavacích systémov vo vozidlách.
10. Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
11. Zákon č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

vysokoškolský učiteľ, docent

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26, 040 75 Košice-Staré Mesto

Tel. č.: +42155234 4129

E-mail: jozef.tekeli@upjs.sk

PREDPOKLADY VYTVORENIA JEDNOTNÉHO MODELU UZNÁVANIA SPRÁVNÝCH ROZHODNUTÍ V EÚ¹

PREREQUISITES FOR THE CREATION OF A UNIFORM MODEL OF RECOGNITION OF ADMINISTRATIVE DECISIONS IN THE EU

Lukáš Jančát

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Ambíciou tohto príspevku je nadviazať na úvahy vedúceho riešiteľa výskumného projektu s názvom „Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“ prezentovaných v jeho poslednom príspevku ohľadom determinantov znemožňujúcich, resp. limitujúcich možnosť vytvorenia jednotného modelu uznávania cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. Jeho cieľom je identifikovať a skúmať základné právne predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ. Domnievame sa totiž, že len cez prizmu poznatkov o identifikovaných predpokladoch je možné účelne v ďalších fázach výskumu posúdiť, či vytvorenie jednotného modelu uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí v EÚ je možné alebo jeho vytvorenie limitujú určité faktory.

ABSTRACT

The ambition of this paper is to follow up on the thoughts of the lead researcher of the research project entitled "Extraterritorial effects of foreign administrative decisions in the conditions of the European Union", which were presented in his last paper regarding the determinants that prevent, or limiting the possibility of creating a unified model of recognition of foreign administrative decisions in the European Union. Its goal is to identify and examine the fundamental legal prerequisites for creating a unified model of the recognition of administrative

¹ Tento príspevok bol vypracovaný s podporou a je výstupom výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0187/22 s názvom „Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“.

decisions in the EU. We believe that it is only through the prism of knowledge about the identified prerequisites that it is possible to effectively assess in the next stages of research whether the creation of a unified model for the recognition and enforcement of foreign administrative decisions in the EU is possible or whether certain factors limit its creation.

ÚVOD

Jakab v závere svojho príspevku s názvom „*Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie*“² položil výskumnú otázku, či je možné vytvoriť jednotný model uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí medzi členskými štátmi Európskej únie. Vo vzťahu k rovnomenne znejúcej hypotéze (*mutatis mutandis*): „*Vytvorenie jednotného modelu uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí v Európskej únii je možné.*“, sa vyslovil, že sa prikláňa k jej falzifikácii. Domnieval sa totiž, že existuje viacero determinantov, ktoré znemožňujú, resp. limitujú možnosť vytvorenia jednotného modelu uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. Bez bližšieho vysvetlenia pritom v okamihu tvorby svojho príspevku za relevantnú označil šesticu.³

Ambíciou tohto príspevku je nadviazať na doterajší výskum zmieneneho autora. Jeho hlavným cieľom je identifikovať a skúmať základné právne predpoklady vytvorenia jednotného modelu, resp. režimu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ.⁴ Domnievame sa totiž, že len cez prizmu poznatkov o identifikovaných

² JAKAB, R. *Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EU*. In JAKAB, R. - REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Zborník Vedeckých prác. Košice. ŠafárikPress, 2023, s. 5-42.

³ Išlo o nasledujúce determinanty: i) nie všetky rozhodnutia sú prijímané v rámci tej istej kategórii právomoci zverených EÚ; ii) v jednotlivých oblastiach, v ktorých sa realizujú právomoci EU, nie je jednotná úroveň harmonizácie; iii) právna regulácia správnych rozhodnutí v rámci práva EÚ je značne roztrieštená s minimálnou možnosťou kodifikácie; iv) v rôznych oblastiach sa môže uplatňovať rôzna intenzita potreby ochrany národného verejného záujmu, či už v podobe ochrany verejného poriadku, národnej bezpečnosti, verejného zdravia, či potreby ochrany národnej identity; v) v rámci členských štátov EÚ nie je jednotné vymedzenie administratívnych vecí a vi) v rámci členských štátov EÚ nie je jednotné chápanie pojmu administratívne rozhodnutie. Tamže s. 39-40.

⁴ Na účely tohto príspevku sa pojem správne rozhodnutie bude vykladať v širšom slova zmysle než ako ho chápe slovenská právna doktrína. Okrem individuálnych správnych aktov, tak do rozsahu tohto pojmu budeme zaraďovať aj iné správne formy činnosti, ktoré majú na základe práve EÚ potenciálnu ubiquitu. Ide napr. o vysokoškolské diplomy, osvedčenia o odbornej kvalifikácii alebo vodičské preukazy. Zároveň na účely tohto príspevku bude pojem uznávanie správnych rozhodnutí chápaný synonymicky s pojmom uznávanie rozhodnutí

predpokladoch je možné účelne v ďalších fázach výskumu posúdiť, či vytvorenie jednotného modelu uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí v EÚ je možné. Inými slovami, ak v ďalších fázach výskumu zistíme, že niektorý z predpokladov splnený nie je, bude podľa nás možné hovoriť o determinante znemožňujúcom, resp. limitujúcom vytvorenie jednotného modelu.

Za účelom naplnenia daného cieľa bude v prvom rade potrebné analyzovať odbornú literatúru, ktorej predmetom je pojednanie o predpokladoch pre vytvorenie akéhokoľvek systému vzájomného uznávania rozhodnutí v EÚ. Analytický zreteľ bude braný tiež vo vzťahu k odbornej literatúre, ktorej predmetom je vzájomné uznávanie rozhodnutí v civilných veciach a trestných veciach, keďže v týchto oblastiach došlo v istej miere k vytvoreniu jednotných modelov vzájomného uznávania rozhodnutí. Poznatky o predpokladoch vytvorenia jednotných modelov v týchto oblastiach by mali byť podľa nás istým vodítkom aj pre identifikovanie predpokladov vytvorenia jednotného modelu uznávania rozhodnutí v oblasti administratívnych vecí. V druhom rade bude potrebné analyzovať vybrané ustanovenia primárneho práva EÚ, akty sekundárneho práva EÚ a judikatúru Súdneho dvora EÚ, ktoré identifikujeme ako relevantné počas realizácie textovej analýzy odbornej literatúry. Na základe syntézy poznatkov, ktoré vziđu z vykonanej analýzy bude podľa nás možné v druhej časti príspevku generalizovať okruh základných právnych predpokladov pre vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ.

1 ZÁSADA VZÁJOMNÉHO UZNÁVANIA A VZÁJOMNEJ DÔVERY AKO VÝCHODISKO NACHÁDZANIA PREDPOKLADOV

1.1 Zásada vzájomného uznávania

Zásada vzájomného uznávania nie je v práve EÚ jednotne definovaná. Predstavuje široký koncept, ktorý sa uplatňuje vo viacerých oblastiach regulovaných právom EÚ. Klimek za kľúčové označuje predovšetkým nasledujúce oblasti: vnútorného trhu, odborných kvalifikácií, spoločného európskeho azylového systému a justičnej spolupráce v civilných a trestných veciach.⁵ Hoci sa leitmotív tejto zásady v každej z týchto oblastí mierne líši, jej spoločným cieľom je

v administratívnych veciach. Ku správnym formám činnosti podľa slovenskej doktríny pozri napr. SEMAN, T - JAKAB, R. - TEKELI, J. *Správne právo hmotné. všeobecná časť*. Košice : ŠafárikPress, 2020. s. 138 a nasl. Ku pojmu „potenciálna ubiquita“ pozri napr. HANDRLICA, J *Hesitantly Towards Mutual Recognition of “vaccination Passports. A Survey on Potential Ubiquity in Administrative Law*. In *Juridical Tribune*. Roč. 11, 2021, č. špeciálne, s. 277-290

⁵ KLIMEK, L. *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*. Springer International Publishing Switzerland : Springer Cham, 2017. s. 5.

dosiahnutie funkčnosti práva EÚ a jej politik v oblastiach, ktoré nie sú úplne harmonizované.⁶ Podstatu zásady vzájomného uznávania by sme tak mohli vidieť v rovine požiadavky kladenej na členský štát, aby bez ohľadu na rozdiely medzi svojim právnym poriadkom a právnymi poriadkami iných členských štátov, akceptoval⁷ tovary, činnosti a rozhodnutia vydané (uvedené na trh, vykonávané) v súlade s právnym poriadkom členského štátu pôvodu, a pristupoval k nim akoby išlo o tovary, činnosti a rozhodnutia vydané (uvedené na trh, vykonávané) podľa jeho vlastných právnych predpisov, okrem prípadu existencie niektorého z dôvodov na ich odmietnutie.⁸

Ako bolo spomínané, justičná spolupráca v civilných a trestných veciach v EÚ je založená na zásade vzájomného uznávania súdnych a mimosúdnych rozhodnutí. Hoci na danej zásade spolupráca v zmienených oblastiach bola budovaná dlhodobo,⁹ svoje explicitné vyjadrenie v primárnom práve EÚ našla až po nadobudnutí účinnosti Lisabonskej zmluvy v čl. 67 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 81 a čl. 82 ZFEÚ. Systematicky dané články pritom zaraďujeme do Hlavy V ZFEÚ označenej ako „*Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*“, z čoho možno vyvodíť, že uplatňovanie zásady vzájomného uznávania v civilných a trestných veciach spadá do oblasti spoločných právomoci EÚ a členských štátov.¹⁰

Vychádzajúc z predmetnej zásady boli na pôde EÚ prijaté viaceré právne akty, ktoré buď unifikovali alebo aspoň harmonizovali pravidlá vzájomného uznávania súdnych rozhodnutí v niektorých civilných a trestných veciach.

V civilných veciach ide najmä o Nariadenie 1215/2012 (Brusel Ia)¹¹ upravujúce režim vzájomného uznávania a výkonu súdnych rozhodnutí vydaných súdom členského štátu v občianskych a obchodných veciach; Nariadenie 2019/1111,¹² upravujúce režim vzájomného uznávania a výkonu súdnych rozhodnutí v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností alebo

⁶ BOHAČEK, M. *Mutual trust in EU Law: Trust 'in what' and 'between whom'?*. In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 110.

⁷ Vo vzťahu k tovarom najmä umožnil ich prístup na trh za rovnakých podmienok ako domácim tovarom, vo vzťahu k činnostiam najmä umožnil ich výkon za rovnakých podmienok ako domácim štátnym príslušníkom a rozhodnutiam najmä priznal rovnaké právne účinky ako domácim rozhodnutiam.

⁸ Podobne JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 5.

⁹ Pozri bod 33 až 37 Záverov zasadnutia Európskej rady v Tampere z 15. a 16. októbra 1999.

¹⁰ Pozri čl. 4 ods. 2 písm. j) ZFEÚ.

¹¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1215/2012 z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach.

¹² Nariadenie Rady (EÚ) 2019/1111 z 25. júna 2019 o právomoci a uznávaní a výkone rozhodnutí v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností a o medzinárodných únosoch detí.

Nariadenie 606/3024,¹³ ktoré upravuje režim vzájomného uznávania a výkonu rozhodnutí vo veciach ochranných opatrení v občianskych veciach.

V trestných veciach ide najmä o Rámcové rozhodnutie 2008/909/JHA¹⁴ upravujúce osobitný režim uznávania rozsudkov v trestných veciach, ktorými sa ukladajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody na účely ich výkonu v Únii; Rámcové rozhodnutie 2008/947/JHA,¹⁵ upravujúce osobitný režim uznávania rozsudkov a probačných rozhodnutí na účely dohľadu nad probačnými opatreniami a alternatívnymi sankciami; Rámcové rozhodnutie 2005/214/JHA,¹⁶ upravujúce osobitný režim uznávania a výkonu rozhodnutí na peňažné sankcie; Rámcové rozhodnutie 2006/783/JHA,¹⁷ upravujúce osobitný režim uznávania príkazov na konfiškáciu alebo Smernica 2011/99/EU, ktorá upravuje osobitný režim uznávania ochranného opatrenia podľa vnútroštátneho práva prostredníctvom vydania európskeho ochranného príkazu.¹⁸

Zásada vzájomného uznávania je považovaná za východisko aj pre vzájomné uznávanie a výkon správnych rozhodnutí v EÚ.¹⁹ Explicitný právny základ tejto zásady pre oblasť administratívnych vecí by sme však v primárnom práve EÚ hľadali márne. Dokonca je potrebné zvýrazniť, že oblasť administratívnej spolupráce je explicitne zaradená do oblasti podporných právomoci EÚ, pre ktorú je charakteristický zákaz prijímania takých právne záväzných aktov EÚ, ktoré by harmonizovali zákony alebo iné právne predpisy členských štátov.²⁰ Jej prienik do tejto oblasti sa tak v podmienkach EÚ uskutočňuje nepriamo, a to prostredníctvom

¹³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 606/2013 z 12. júna 2013 o vzájomnom uznávaní ochranných opatrení v občianskych veciach.

¹⁴ Rámcové rozhodnutie Rady 2008/909/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky v trestných veciach, ktorými sa ukladajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody, na účely ich výkonu v Európskej únii.

¹⁵ Rámcové rozhodnutie Rady 2008/947/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky a probačné rozhodnutia na účely dohľadu nad probačnými opatreniami a alternatívnymi sankciami.

¹⁶ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

¹⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1805 zo 14. novembra 2018 o vzájomnom uznávaní príkazov na zaistenie a príkazov na konfiškáciu.

¹⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/99/EÚ z 13. decembra 2011 o európskom ochrannom príkaze.

¹⁹ PERNAS GARCIA, J.J.: *The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts*. In *Recognition of foreign administrative acts, Ius Comparatum Global Studies in Comparative Law*, 2016, č. 10, s. 16.

²⁰ Čl. 2 ods. 5 v spojení s čl. 6 písm. g) ZFEÚ.

sekundárneho práva EÚ v oblastiach tých právomocí, v ktorých má EÚ výlučné alebo spoločné právomoci s členskými štátmi.²¹

Íde predovšetkým o oblasť vnútorného trhu,²² kde EÚ prostredníctvom sekundárnych právnych aktov vytvára osobitné režimy uznávania správnych rozhodnutí s cieľom zrýchliť ich cirkuláciu medzi členskými štátmi a odstrániť tak bariéry pre voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu.²³ Z iných oblastí však možno spomenúť aj oblasť priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. V rámci neho možno poukázať jednak na osobitný režim uznávania a výkonu rozhodnutí na peňažné sankcie upravený Rámcovým rozhodnutím 2005/214/JHA,²⁴ ktorý umožňuje uznanie a výkon tých správnych rozhodnutí ukladajúcich peňažnú sankciu, ktoré sú preskúmateľné súdom s pôsobnosťou predovšetkým v trestných veciach²⁵ a jednak režim univerzálnej platnosti jednotného víza vydaného členským štátom na území celej Únie regulovaný Nariadením 810/2009.²⁶

²¹ K oblastiam výlučných a spoločných právomocí pozri čl. 3 a 4 ZFEÚ. Podobne PERNAS GARCIA, J.J.: *The EU's Role in the Progress Towards the Re-cognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts*. In *Recognition of foreign administrative acts, Jus Comparatum Global Studies in Comparative Law*, 2016, č. 10, s. 16.

²² K vývoju tejto zásady v oblastiach jednotlivých právomocí pozri GROZA, A. *The principle of mutual recognition: from the internal market to the European area of freedom, security and justice*. In *Juridical Tribune*. vol. 2, 2022, s. 89-104.

²³ Napr. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch upravuje režim automatického vzájomného uznávanie vodičských preukazov vydaných členským štátom v celej Únii, ktorý nepochybne prispieva k voľnému pohybu osôb, ale nepriamo aj tovaru a služieb. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES upravujúca režim automatického uznávania povolenia na výkon bankových činností zase prispieva k voľnému pohybu služieb a kapitálu. Napokon smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií, ktorou sa harmonizujú pravidlá uznávania odborných kvalifikácií získaných v inom členskom štáte, než v ktorom ich chce osoba vykonávať sa prispieva k voľnému pohybu osôb a služieb. K naposledy zmienenuému pozri TEKELI, J. *Uznávanie dokladov o vzdelaní a odborných kvalifikácií*. In JAKAB, R. - REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Zborník vedeckých prác. Košice. ŠafárikPress, 2023, s. 71-88.

²⁴ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

²⁵ K uvedenému režimu pozri viac JANČÁT, L. *Special regime for the recognition of decisions on financial penalties: complex analysis* : In: *Juridical Tribune*. Roč. 13, 2023, č. 1, s. 93-119.

²⁶ Nariadenie európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex).

1.2 Zásada vzájomnej dôvery

Rovnako ako zásada vzájomného uznávania, ani zásada vzájomnej dôvery nie je v práve EÚ jednotne definovaná. Dokonca, na rozdiel od prvej, táto nemá svoju explicitnú zmienku v žiadnom z ustanovení zakladajúcich zmlúv. Výslovne sa však odkaz na zásadu vzájomného uznávania objavuje hneď v niekoľkých sekundárnych aktoch EÚ²⁷ a jej existenciu judikoval aj Súdny dvor.²⁸ Napriek uvedenej skutočnosti je potrebné povedať, že na jej obsahu nie je doposiaľ jednoznačná zhoda.²⁹

Zásada vzájomnej dôvery sa uplatňuje de facto v rovnakých oblastiach ako zásada vzájomného uznávania, keďže medzi obomi existuje úzka prepojenosť.³⁰ Podstata zásady vzájomného uznávania tak podľa nás vyplýva zo súvzťažnosti týchto dvoch zásad. Vo vzťahu k zásade vzájomného uznávania sa zásada vzájomnej dôvery vníma ambivalentne. Jej naplnenie je buď vnímané ako predpoklad pre úspešnú aplikáciu zásady vzájomného uznávania, alebo ako cieľ, ku ktorému sa pri naplňaní zásady vzájomného uznávania je potrebné priblížiť.³¹ Ak vychádzame z prvého konceptu, tak možno podľa nás súhlasiť s Hazelhorst, že vzájomné uznávanie je praktickým uplatnením vzájomnej dôvery. Ak totiž jeden

²⁷ Pozri napr. Nariadenie 1215/2012 (Brusel Ia), bod 26 preambuly alebo Nariadenie 2019/1111, bod 55 preambuly alebo Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, bod 22 preambuly.

²⁸ Pozri napr. stanovisko Súdneho dvora (plénium) z 18. decembra 2014, bod 191, rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 29. júna 2016 vo veci C-486/14, Piotr Kossowski, bod 50 a nasl. alebo rozsudok Súdneho dvora z 22. decembra 2010 vo veci C-491/10 PPU Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz, bod. 46 a 70.

²⁹ BOHAČEK, M. *Mutual trust in EU Law: Trust 'in what' and 'between whom'?*. In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 109-110, SCHWARZ, M. *Let's talk about trust, baby! Theorizing trust and mutual recognition in the EU's area of freedom, security and justice*. In *European Law Journal*. Roč. 24, 2018, č. 2-3, s. 124-141., ZILINSKY, M. *Mutual Trust and Cross-Border Enforcement of Judgments in Civil Matters in the EU: Does the Step-by-Step Approach Work?*. In *Neth Int Law Rev*. 2017, č. 64, s. 116.

³⁰ BOHAČEK, M. *Mutual trust in EU Law: Trust 'in what' and 'between whom'?*. In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 110-111., XANTHOPOULOU, E. *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice: A Role for Proportionality?*. Oxford : Hart Publishing, 2020, s. 26. alebo PRECHAL, S. *Mutual trust before the Court of justice of the European Union*. In *European papers*. Roč. 2, 2017, č. 2, s. 76.,

³¹ CAMBIEN, N. *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 101.

členský štát dôveruje druhému, mal by uznávať jeho rozhodnutia bez toho, aby musel posudzovať, či sú vydané v súlade s jeho vnútroštátnymi normami.³²

Charakteristickou črtou vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi je, že sa neuplatňuje bezbreho. Jej limitom a z dôvodu úzkej prepojenosti so zásadou vzájomného uznávania aj limitom vzájomného uznávania, je predovšetkým zásada proporcionality,³³ možnosť voľnej úvahy pri transpozícii sekundárneho práva EÚ do vnútroštátneho práva³⁴ a uplatňovanie právom EÚ zakotvených výhrad národného verejného záujmu, či už v podobe ochrany verejného poriadku, národnej bezpečnosti, verejného zdravia, či potreby ochrany národnej identity.³⁵

Na druhej strane akýmsi katalyzátorom vzájomnej dôvery je dosiahnutie potrebnej miery harmonizácie právnej úpravy členských štátov v oblastiach, kde sa má uplatňovať zásada vzájomného uznávania.³⁶ EÚ pritom vzhľadom na povahu oblastí volí rôznu mieru harmonizácie hmotnoprávných noriem a procesnoprávných noriem členských štátov. V oblasti vnútorného trhu sa pri hmotnoprávnej harmonizácii dôraz kladie na vytvorenie spoločných minimálnych štandardov a základných predpokladov, ktorých účelom je zabezpečiť najmä bezpečnosť výrobkov a výroby,³⁷ ochranu zdravia a práv spotrebiteľa,³⁸ kvalitu

³² HAZELHORST, M. *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*. Hague: T.M.C. Asser Press The Hague, 2017, s. 28.

³³ Podľa čl. 5 ods. 4 ZEÚ: „Podľa zásady proporcionality neprekračuje obsah a forma činnosti Únie rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv.“.

³⁴ Podľa čl. 288 je pri transpozícii smerníc záväzný len výsledok, voľba vhodných foriem a metód sa však pri preberaní tohto právneho aktu ponecháva členským štátom.

³⁵ Podobne CAMBIEN, N. *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 104., LENAERTS, K. *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*. In *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, č. 3, s. 525-552 alebo REPIŠČÁKOVÁ, D. *Verejný poriadok ako dôvod na uplatnenie výnimky podľa čl. 36 ZFEÚ*. In JAKAB, R. - REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav. Zborník Vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2023, s. 131-147.

³⁶ Pre korektnosť je potrebné povedať, že vysoká miera harmonizácie zužuje rozsah zásady vzájomnej dôvery, keďže v de facto unifikovaných oblastiach prestáva byť potreba dôvery v právny poriadok iného štátu, keďže je v podstate rovnaký. Pozri viac CAMBIEN, N. *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 105-109., Ku významu harmonizácie pre uplatňovanie zásady vzájomného uznávania a vzájomnej dôvery pozri aj JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 81-86 a 184-187.

³⁷ Pozri napr. smernicu Rady z 21. decembra 1988 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa rýchlozmrazených potravín určených na ľudskú spotrebu.

³⁸ Pozri napr. smernica Rady z 21. decembra 1988 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa rýchlozmrazených potravín určených na ľudskú spotrebu.

vykonávaných služieb,³⁹ odbornú kvalitu migrujúcich pracovníkov⁴⁰ alebo bezpečný výkon regulovaných činností s cezhraničným presahom.⁴¹ V oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa hmotnoprávna harmonizácia využíva minimálne.⁴² Procesnoprávnou harmonizáciou zas EÚ kladie dôraz na vytvorenie spoločných procesných pravidiel, ktoré sú nevyhnutné pre účelné fungovanie vzájomného uznávania rozhodnutí za súčasného rešpektovania základných práv a slobôd jednotlivcov.⁴³ V niektorých oblastiach tým však EÚ vie zabezpečiť aj dosiahnutie minimálnej miery štandardov, ktoré sa vzťahujú na tovary a služby.⁴⁴

Už v roku 1999 Rada EÚ vo svojej rezolúcii⁴⁵ identifikovala ako jeden z problémov aplikácie zásady vzájomného uznávania aj nedostatok informácií o právnom systéme a pravidlách uznávania medzi členskými štátmi. Nemenej dôležitým atribútom posilnenia vzájomnej dôvery je tak okrem harmonizácie aj vytvorenie prostriedkov efektívnej výmeny informácií medzi členskými štátmi a mechanizmov cezhraničnej spolupráce. Príkladom aktu sekundárneho práva EÚ, ktorého predmetom je vytvorenia takýchto prostriedkov a mechanizmov je v súčasnosti napr. Nariadenie 2019/515. V súvislosti so zásadou vzájomného uznávania je predmetom tohto nariadenia vytvorenie a správa kontaktných miest pre výroby v členských štátoch, spolupráca a výmena informácií, ktorá má

³⁹ Pozri napr. smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES.

⁴⁰ Pozri napr. smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

⁴¹ Pozri napr. smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch.

⁴² JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 185-186.

⁴³ Pozri napr. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/515 z 19. marca 2019 o vzájomnom uznávaní tovaru, ktorý je v súlade s právnymi predpismi uvedený na trh v inom členskom štáte a o zrušení nariadenia (ES) č. 764/2008 alebo rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie. Ku problematike vzájomného uznávania, harmonizácie a rešpektovanie základných práv a slobôd pozri CAMBIEN, N. *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 110-112, alebo HERNANDEZ, W. *Effective Protection of Rights as a Precondition to Mutual Recognition: Some Thoughts on the Cjeu's Gavanozov II Decision*. In *European Criminal Law*. Roč. 13, 2022, č. 2, s. 180-197.

⁴⁴ Napr. v oblasti uvádzania nových liekov a liečiv na vnútorný trh EÚ. Pozri JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 77-81.

⁴⁵ Rezolúcia Rady z 28. októbra 1999 o vzájomnom uznávaní (2000/C 141/02), bod 12.

prispiet' k posilneniu a podpore vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi.⁴⁶ Poukázať možno tiež na spomínanú Smernicu 2005/36/ES alebo Smernicu 2006/123/ES,⁴⁷ ktoré regulujú harmonizované pravidlá administratívnej spolupráce vrátane vzájomnej výmeny informácií medzi členskými štátmi v oblasti odborných kvalifikácií a služieb na vnútornom trhu. V oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti zase kľúčovú úlohu plní Schengenský informačný systém,⁴⁸ ktorého účelom je prostredníctvom prenosu informácií o štátnych príslušníkoch tretích krajín medzi členskými štátmi zabezpečiť vysokú úroveň bezpečnosti na území EÚ.⁴⁹

2 PREDPOKLADY VYTVORENIA JEDNOTNÉHO MODELU

2.1 Existencia právneho základu zásady vzájomného uznávania v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ

Z vyššie uvedených poznatkov vyplýva, že kým explicitný právny základ jednotných modelov vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných a trestných veciach pramení v písanom primárnom práve EÚ, tak explicitný právny základ jednotného modelu vzájomného uznávania rozhodnutí v administratívnych veciach v zakladajúcich zmluvách absentuje. Okrem toho, kým právny základ jednotných modelov vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných a trestných veciach je systematicky rámcovaný do oblasti spoločnej právomoci označenej ako „*Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*“, tak oblasť administratívnej spolupráce, pod ktorú by bolo logicky najvhodnejšie subsumovať právny základ pre vytvorenie akéhokoľvek režimu vzájomného uznávania správnych rozhodnutí patrí medzi oblasti, v ktorej má EÚ „iba“ podporné právomoci. Teda, daná oblasť právomocí vzhľadom na zákaz prijímania takých právne záväzných aktov EÚ, ktoré by harmonizovali vnútroštátne právne predpisy členských štátov neslúži, a ani za súčasného znenia zakladajúcich zmlúv nemôže slúžiť, ako právny základ vzájomného uznávania rozhodnutí v administratívnych veciach.

⁴⁶ Pozri čl. 3 ods. 1 Nariadenie 2019/515 v spojení s bodom 48 jeho preambuly.

⁴⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu.

⁴⁸ Pozri viac Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1861 z 28. novembra 2018 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému (SIS) v oblasti hraničných kontrol, o zmene Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a o zmene a zrušení nariadenia (ES) č. 1987/2006.

⁴⁹ PERNAS GARCIA, J.J.: *The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts*. In *Recognition of foreign administrative acts, Jus Comparatum Global Studies in Comparative Law*, 2016, č. 10, s. 18.

Vytváranie osobitných režimov vzájomného uznávania správnych rozhodnutí sa v súčasnosti realizuje na základe tých ustanovení zakladajúcich zmlúv, ktoré slúžia na vykonanie výlučných právomocí EÚ alebo spoločných právomocí EÚ a členských štátov v iných oblastiach ako v oblasti administratívnej spolupráce. Ide pritom najmä o oblasť vnútorného trhu a priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Hoci konkrétne ustanovenia primárneho práva EÚ niekedy aj výslovne predpokladajú vytvorenie osobitného režimu uznávania správnych rozhodnutí,⁵⁰ tak takéto splnomocnenia sú sektorovo obmedzené a ich primárnym cieľom je zabezpečiť napr. účelnú realizáciu niektorej zo štyroch slobôd vnútorného trhu alebo prispieť k vytvoreniu priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. To, že sa vytvorením takéhoto režimu vzájomného uznávania fakticky uskutočňuje aj administratívna spolupráca medzi členskými štátmi je len sekundárnym dôsledkom, ktorý možno podľa nás označiť tiež za akýsi „bočný produkt“ implementácie ustanovenia zakladajúcej zmluvy.

Zhrnúc vyššie uvedené úvahy, za jeden z základných predpokladov možnosti vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ je podľa nás potrebné označiť explicitné zakotvenie právneho základu pre vzájomné uznávanie rozhodnutí v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ, ktoré by bolo založené na zásade vzájomného uznávania. Takéto ustanovenie by pritom malo spadať do rámca výlučných alebo spoločných právomocí EÚ. Ideálnym riešením by sa pritom javilo jeho systematické zakotvenie do ustanovení upravujúcich administratívnu spoluprácu s tým, že by daná oblasť bola súčasne presunutá medzi spoločné právomoci EÚ a členských štátov. Domnievame sa, že len zmena a doplnenie zakladajúcich zmlúv uvedeným spôsobom by v súlade so zásadou prenesených právomocí⁵¹ predstavovala legitímny právny základ pre prijatie takého sekundárneho práva EÚ, na základe ktorého by bolo možné komplexne a nie iba sektorovo riešiť otázku vzájomného uznávania správnych rozhodnutí v EÚ. Vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí na existujúcich právnych základoch osobitných režimov uznávania správnych rozhodnutí v primárnom práve EÚ by zároveň mohlo predstavovať porušenie zásady proporcionality.⁵²

⁵⁰ Napr. čl. 53 ods. 1 ZFEÚ, ktorý predpokladá prijatie smernice na vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách.

⁵¹ Podľa čl. 5 ods. 2 ZEÚ: „Podľa zásady prenesenia právomocí Únia koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomoci, ktoré na Úniu neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov.“

⁵² Podľa čl. 5 ods. 4 ZEÚ.

2.2 Existencia potrebnej miery harmonizácie a administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi

Ako bolo spomínané, predpokladom vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi je dosiahnutie potrebnej miery harmonizácie ich právnej úpravy. Okrem toho, dôležitým atribútom posilňovania vzájomnej dôvery je aj vytvorenie prostriedkov efektívnej výmeny informácií medzi nimi a mechanizmov cezhraničnej spolupráce. Ak sú dané predpoklady splnené, členské štáty sú ochotnejšie akceptovať cezhraničné účinky rozhodnutí vydaných v iných členských štátoch na svojom území, keďže dôverujú ich kvalite. Vzhľadom na vyššie citované akty sekundárneho práva harmonizujúce hmotnoprávne, ako aj procesnoprávne normy členských štátov spadajúcich do oblasti administratívnych vecí,⁵³ ako aj akty vytvárajúce prostriedky a mechanizmy administratívnej spolupráce⁵⁴ sa uvedená ochota členských štátov nepochybne týka aj akceptácie účinkov správnych rozhodnutí vydaných v inom členskom štáte.

Vychádzajúc z uvedených postulátov máme za to, že za ďalší z predpokladov vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ je potrebné považovať existenciu jednak potrebnej miery harmonizácie administratívnych noriem členských štátov a jednak primeraných prostriedkov a mechanizmov administratívnej spolupráce medzi nimi.

Predovšetkým v súvislosti s harmonizáciou v procesnoprávnej rovine sa je namieste podľa nás zmieniť tiež o potrebe zaručenia jednotného výkladu a aplikácie základných práv a slobôd najmä práva na spravodlivý proces v členských štátoch. Toto právo tak, ako je garantované Chartou základných práv EÚ⁵⁵ a Dohovorom o ochrane základných práv a slobôd⁵⁶ sa totiž neobmedzuje výlučne len na súdne konania, ale v stanovenom rozsahu je jeho zárukám niekedy potrebné vyhovieť aj v správnych konaniach.⁵⁷ Nie je preto vylúčené, že aj v správnych konaniach, v ktorých sú vydávané správne rozhodnutia s potenciálnou ubiqutou je potrebné vyhovieť spoločným štandardom ochrany. Vedomosť členských štátov o tom, že

⁵³ Napr. spomínaná smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch alebo smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

⁵⁴ Napr. spomínaná smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu alebo nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1861 z 28. novembra 2018 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému (SIS) v oblasti hraničných kontrol, o zmene Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a o zmene a zrušení nariadenia (ES) č. 1987/2006.

⁵⁵ Čl. 47 až čl. 50 Charty základných práv EÚ.

⁵⁶ Čl. 6 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd.

⁵⁷ Ku vecnej pôsobnosti práva na spravodlivý proces v administratívnych veciach v EÚ pozri napr. PEERS, S - HERVEY, T. - KENNER, J. - WARD A. (Ed.). *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*. Oxford a Portland, Oregon : Beck - Hart - Nomos, 2014. s. 1210-1211.

latka ochrany v iných členských štátoch je pri vydávaní správnych rozhodnutí „podliezaná“ logicky vedie k nedôvere v právny poriadok iného členského štátu. Tým sa zároveň znižuje ochota uznať správne rozhodnutie vydané jeho orgánmi v akomkoľvek režime nevyvímajúc jednotný režim.

ZÁVER

Analýzou odbornej literatúry, ktorej predmetom je pojednanie o predpokladoch pre vytvorenie akéhokoľvek systému vzájomného uznávania rozhodnutí v EÚ sme zistili, že východiskom pre nachádzanie predpokladov vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ sú poznatky o zásade vzájomného uznávania a vzájomnej dôvery. Táto dvojica zásad v sebe totiž inkorporuje vedúce idey, na ktorých je budovaný akýkoľvek režim vzájomného uznávania rozhodnutí v EÚ.

Zo syntézy poznatkov o zásadách sme generalizovali dva základné právne predpoklady pre možnosť vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ. Ide o:

1. existenciu právneho základu zásady vzájomného uznávania v administratívnych veciach v primárnom práve EÚ a
2. existenciu potrebnej miery harmonizácie a administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi.

Identifikácia prvého predpokladu vychádza z poznatku, že vytvorenie jednotných modelov uznávania rozhodnutí v civilných a trestných veciach má svoj explicitný právny základ v zakladajúcich zmluvách, prostredníctvom ktorého sa realizujú spoločné právomoci EÚ a členských štátov. Analogicky by podľa nás malo platiť, že aj vytvorenie jednotného modelu uznávania rozhodnutí v administratívnych veciach by malo byť založené na explicitnom právnom základe v primárnom práve EÚ. Takýto právny základ by mal pritom slúžiť na vykonanie niektorej z výlučných alebo spoločných právomocí EÚ a členských štátov. Iba zmena a doplnenie zakladajúcich zmlúv tak podľa nás predstavuje legitímny právny základ pre vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí. Domnievame sa totiž, že snaha o vybudovanie jednotného modelu na existujúcich právnych základoch primárneho práva EÚ so sebou prináša riziko nesúlady so zásadou prenesených právomocí a zásadou proporcionality.

Hovoriac o druhom predpoklade, ten vychádza z poznatku, že členské štáty sú ochotnejšie akceptovať cezhraničné účinky správnych rozhodnutí vydaných v iných členských štátoch na svojom území vtedy, keď sú vydané v súlade s harmonizovanými právnymi normami a zároveň keď majú dostatok informácií o právnom poriadku a právnych procesoch iných členských štátov. Dôležitú úlohu pri vytváraní dôvery v kvalitu cudzích správnych rozhodnutí však podľa nás

zohráva tiež garancia rovnakej miery ochrany základných práv a slobôd, a to najmä práva na spravodlivý proces v procese vydávania správnych rozhodnutí s potenciálnou ubiquitou.

Hoci sa už na tomto mieste javí, že absencia explicitného právneho základu zásady vzájomného uznávania v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ predstavuje determinant limitujúci možnosť vytvorenia jednotného režimu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ, ďalší výskum bude potrebný pre overenie tejto hypotézy. Rovnako tak v ďalších fázach výskumu bude potrebné na báze poznatkov o druhom identifikovanom predpoklade posúdiť, či súčasná miera harmonizácie a administratívnej spolupráce je postačujúca pre vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ alebo sa bude jednať o limitujúci faktor.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. BOHAČEK, M. *Mutual trust in EU Law: Trust 'in what' and 'between whom'?*. In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 103-140
2. CAMBIEN, N. *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 93-115.
3. GROZA, A. *The principle of mutual recognition: from the internal market to the European area of freedom, security and justice*. In *Juridical Tribune*. vol. 2, 2022, s. 89-104.
4. HANDRLICA, J. *Hesitantly Towards Mutual Recognition of “vaccination Passports. A Survey on Potential Ubiquity in Administrative Law*. In *Juridical Tribune*. Roč. 11, 2021, č. špeciálne, s. 277-290.
5. HAZELHORST, M. *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*. Hague: T.M.C. Asser Press The Hague, 2017, s. 448. ISBN 978-94-6265-162-3.
6. HERNANDEZ, W. *Effective Protection of Rights as a Precondition to Mutual Recognition: Some Thoughts on the CJEU’s Gavanozov II Decision*. In *European Criminal Law*. Roč. 13, 2022, č. 2, s. 180-197
7. JAKAB, R. *Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ*. In JAKAB, R. - REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav. Zborník Vedeckých prác*. Košice. ŠafárikPress, 2023, s. 5-42.
8. JANČÁT, L. *Special regime for the recognition of decisions on financial penalties: complex analysis* : In: *Juridical Tribune*. Roč. 13, 2023, č. 1, s. 93-119.
9. JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 81-86 s. 358. ISBN 978-01-9967-303-2.

10. KLIMEK, L. *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*. Springer International Publishing Switzerland : Springer Cham, 2017. s. 742. ISBN 978-3-319-44377-5.
11. LENAERTS, K. *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*. In *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, č. 3, s. 525-552.
12. PEERS, S - HERVEY, T. - KENNER, J. - WARD A. (Ed.). *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*. Oxford a Portland, Oregon : Beck - Hart - Nomos, 2014. s. 1936.
13. PERNAS GARCIA, J.J.: *The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts*. In *Recognition of foreign administrative acts, Ius Comparatum Global Studies in Comparative Law*, 2016, č. 10, s. 15-32.
14. PRECHAL, S. *Mutual trust before the Court of justice of the European Union*. In *European papers*. Roč. 2, 2017, č. 2, s. 75-92.
15. REPIŠČÁKOVÁ, D. Verejný poriadok ako dôvod na uplatnenie výnimky podľa čl. 36 ZFEÚ. In JAKAB, R. - REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Zborník Vedeckých prác. Košice. ŠafárikPress, 2023, s. 131-147.
16. SCHWARZ, M. *Let's talk about trust, baby! Theorizing trust and mutual recognition in the EU's area of freedom, security and justice*. In *European Law Journal*. Roč. 24. 2018, č. 2-3, s. 124-141.
17. SEMAN, T - JAKAB, R. - TEKELI, J. *Správne právo hmotné. všeobecná časť*. Košice : ŠafárikPress, 2020. s. 252. ISBN 978-80-8152-869-9.
18. TEKELI, J. *Uznávanie dokladov o vzdelaní a odborných kvalifikácií*. In JAKAB, R. - REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Zborník Vedeckých prác. Košice. ŠafárikPress, 2023, s. 71-88.
19. XANTHOPOULOU, E. *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice: A Role for Proportionality?*. Oxford : Hart Publishing, 2020, s. 248. ISBN 978-15-0992-225-3.
20. ZILINSKY, M. *Mutual Trust and Cross-Border Enforcement of Judgments in Civil Matters in the EU: Does the Step-by-Step Approach Work?*. In *Neth Int Law Rev*. 2017, č. 64, s. 115-139.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

JUDr. Lukáš Jančát, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26, 040 01 Košice

e-mail: lukas.jancat@upjs.sk

BOJ PROTI EXTRÉMIZMU PROSTRIEDKAMI BOJA PROTI TERORIZMU¹

COUNTERING EXTREMISM BY MEANS OF COUNTER-TERRORISM

Diana Repiščáková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Autorka v príspevku porovnáva pojmy terorizmus a extrémizmus, keďže zahraničná literatúra, ako aj európska legislatíva sa zameriavajú na terorizmus, zatiaľ čo na území Slovenskej republiky predstavuje omnoho väčšiu hrozbu extrémizmus. Digitálny svet je pritom úrodnou pôdou na šírenie ako teroristického, tak aj extrémistického obsahu. Prebiehajú v ňom taktiež procesy radikalizácie. Autorka v príspevku nadväzuje na svoj doterajší výskum a skúma možnosti využitia protiteroristických nástrojov v boji proti extrémizmu online.

ABSTRACT

In the paper, the author compares the terms terrorism and extremism, as foreign literature and European legislation focus on terrorism, while extremism poses a much greater threat on the territory of the Slovak Republic. The digital world is fertile ground for the spread of both terrorist and extremist content. Radicalization processes are also taking place in it. In the paper, the author builds on her previous research and examines the possibilities of using means of counter-terrorism while countering extremism.

ÚVOD

Medzi extrémizmom a terorizmom môže byť skutočne tenká hranica. Mohli sme to vidieť pri útoku na Zámockej ulici v Bratislave v októbri 2022 (ďalej len ako „útok na Zámockej“), kedy sa najprv hovorilo o tom, že ide o trestný čin spáchaný z osobitného motívu z nenávisťi, a teda trestný čin extrémizmu, no napokon bol

¹ Tento príspevok bol vypracovaný s podporou a je výstupom výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0187/22 s názvom „Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“.

prekvalifikovaný na teroristický útok.² Manifest útočníka zo Zámockej obsahuje neonacistické, extrémistické, antisemitské a homofóbné myšlienky. Vzhľadom na skutočnosť, že útočník vo svojom manifeste opakovane glorifikuje trestné činy, obhajuje ich a podnecuje ostatných na spáchanie teroristických trestných činov, je tento dokument považovaný za teroristický obsah.³ Útočník vo svojom manifeste odkazuje na známych neonacistických, extrémistických a krajne pravicových teroristov.⁴

Útok na Zámockej bol zároveň príkladom toho, ako nenávisť šírená v online priestore prerástla do sveta reálneho. Tak ako sa sloboda prejavu uplatňuje bez ohľadu na hranice, ani extrémizmus či terorizmus nepoznajú hranice štátov. Digitálny svet pritom úplne stiera štátne hranice. Príchod internetu a sociálnych médií, a ich využitie na propagandu pre teroristov pravdepodobne znamenalo väčšiu zmenu hry ako používanie nových nástrojov násilia.⁵ Extrémistické skupiny zas začínajú využívať internet ako prostriedok na nábor, indoktrináciu a radikalizáciu zraniteľných jednotlivcov.⁶ V digitálnom svete musia byť rešpektované rovnaké práva, aké boli uznané pre svet offline, a preto to, čo je nelegálne offline, musí byť nelegálne aj online. Navyše, proces radikalizácie čoraz častejšie prebieha v online prostredí.⁷ Ako sa uvádza v Prvej správe o pokroku v plnení stratégie EÚ pre bezpečnostnú úniu: „Radikalizácia vedúca k násilnému extrémizmu a terorizmu je multidimenzionálnym a cezhraničným javom, ktorý dokáže využívať rýchly rozvoj internetu.“⁸

Zahraničná literatúra, ale aj európska legislatíva sa zameriavajú predovšetkým na terorizmus. Extrémizmu sa venujú len okrajovo, popri terorizme. Prípadne sa zvykne používať slovné spojenie „terorizmus a násilný extrémizmus“. Zaujímá nás

² *Vraždu na Zámockej prekvalifikovali na terorizmus*. In: Denník N. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://dennikn.sk/minuta/3059887/>

³ *Teroristický útok na Zámockej ulici v Bratislave: bezprostredné a preventívne aktivity Rady pre mediálne služby na zamedzenie šírenia nelegálneho a škodlivého obsahu*. s. 11. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: https://rpms.sk/sites/default/files/2023-01/Terroristicky_utok_na_Zamockej_ul_Bezprostredna_a_preventivne_aktivity_RpMS_na_medzenie_sirenia_nelegalneho_a_skodliveho_obsahu.pdf

⁴ Tamtiež.

⁵ SCHMID, Alex P. *Defining Terrorism*. s. 23. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: https://www.ict.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism_1.pdf

⁶ AWAN, Imran. *Extremism, Radicalisation and Terrorism*. In: EXTREMISM, COUNTER-TERRORISM AND POLICING. Eds. AWAN, Imran and BLAKEMORE, Brian. New York: Routledge, 2016. s. 7.

⁷ *Radikalizácia a násilný extrémizmus. Príručka pre prvotníových pracovníkov*. s. 4. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?brozury-a-letaky&subor=479468>

⁸ OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Prvá správa o pokroku v plnení stratégie EÚ pre bezpečnostnú úniu COM/2020/797 final. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX:52020DC0797>

preto, aký je vzťah medzi terorizmom a extrémizmom. Je každý extrémista teroristom? A platí to aj naopak?

Keďže súčasná digitálna doba praje šíreniu teroristického a extrémistického obsahu na internete, vnímame potrebu sa zaoberať reguláciou takéhoto obsahu online. V príspevku sa preto zameriame na nástroje regulácie teroristického obsahu online a možnosť ich využitia v boji proti extrémizmu. Osobitne bude pozornosť venovaná aktom vydávaným za účelom eliminácie takéhoto obsahu. Cieľom príspevku je teda vymedziť vzťah medzi extrémizmom a terorizmom a identifikovať tak nástroje boja proti terorizmu, ktoré by mohli byť využité aj v boji proti extrémizmu. Pri spracovaní príspevku budeme vychádzať z hypotézy, že nástroje boja proti terorizmu je možné využiť aj v boji proti extrémizmu. Za účelom dosiahnutia vymedzeného cieľa bude použitá predovšetkým metóda analýzy a komparácie, ale aj deskripcie a explanácie.

1 AKÝ JE VZŤAH MEDZI EXTRÉMIZMOM A TERORIZMOM?

Terorizmus zahŕňa prinajmenšom zastrašovanie alebo nátlak na obyvateľstvo alebo vlády prostredníctvom hrozby alebo páchania násillia, spôsobenia smrti, vážneho zranenia alebo brania rukojevníkov.⁹ Jednotlivé národné definície sa však môžu líšiť. V našich právnych podmienkach nemáme legálnu definíciu terorizmu, no napr. v Spojenom Kráľovstve je terorizmus definovaný v Zákone o terorizme z roku 2000 (*angl. Terrorism Act 2000*)¹⁰ ako konanie, ktoré:

- zahŕňa vážne násillie voči osobe,
- spôsobuje vážne škody na majetku,
- ohrozuje život inej osoby ako osoby, ktorá čin spáchala,
- predstavuje vážne riziko pre zdravie a bezpečnosť verejnosti alebo
- ruší alebo vážne narúša elektronický systém.

Pojem extrémizmus nie je definovaný na úrovni vnútroštátneho ani medzinárodného práva. Podľa britskej Stratégie boja proti extrémizmu sa extrémizmom rozumie: „*hlasná alebo aktívna opozícia voči našim základným hodnotám vrátane demokracie, právneho štátu, individuálnej slobody a vzájomného rešpektu a tolerancie rôznych vierovyznaní a presvedčení (...)*“¹¹

Pokiaľ ide o rozdiely medzi extrémizmom a terorizmom, uvádza sa, že tieto sú nasledovné:

⁹ OHCHR and terrorism and violent extremism (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/terrorism>.

¹⁰ Terrorism Act 2000. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/1>

¹¹ *Counter-Extremism Strategy*. 2015. ISBN 9781474125413. s. 9. Dostupné na: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80cddf915d74e623089e/51859_Cm9148_Accessible.pdf.

- extrémizmus je spojený s myslením a terorizmus je spojený s konaním,
- extrémizmus je spojený s politickým, sociálnym alebo náboženským presvedčením a myšlienkami,
- terorizmus je spojený s násilným materiálnym správaním tvárou v tvár spoločnosti.¹²

Ďalej sa uvádza, že nie všetky extrémistické skupiny, či už islamistické, extrémne pravicové alebo iné, spáchajú teroristické alebo násilné činy. Niektoré skupiny však predstavujú osobitné hrozby, online aj offline.¹³

Rozlišujeme medzi násilným a nenásilným extrémizmom. Na to, aby bola určitá skupina považovaná za organizáciu násilného extrémizmu, je potrebné, aby spĺňala nasledovné kritériá:

- legitimácia podriadenia a nadvlády nad inými skupinami, čím ich zbavuje ich základných práv,
- vybudovanie novej štruktúry riadenia a zničenie tej, ktorá existuje, resp. jej zásadná zmena,
- použitie násilia, a teda presah kognitívnej radikalizácie, ktorá zahŕňa iba myšlienky a presvedčenia.¹⁴

Vo väčšine prípadov sa druh uplatňovaného násilia pohybuje na extrémnom konci spektra a zahŕňa terorizmus, niekedy aj genocídu.¹⁵ Ako sa uvádza v Akčnom pláne generálneho tajomníka OSN na prevenciu násilného extrémizmu, násilný extrémizmus je širší fenomén ako terorizmus a neobmedzuje sa na konkrétny región, národnosť, ideológiu či iný systém viery.¹⁶ Násilný extrémizmus, ktorý môže viesť k terorizmu, je pritom vážnou hrozbou pre medzinárodný mier a bezpečnosť.¹⁷ OSN často používa pojem „*násilný extrémizmus, ktorý môže viesť k terorizmu*“, no nedefinuje, čo sa má pod týmto pojmom chápať ani neposkytuje

¹² *What is Radicalization and Extremism*. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.s-cica.org/docs/133257727562d7a44be3c9e.pdf>

¹³ *Terrorism and Extremism*. Educate Against Hate. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.educateagainsthate.com/define-extremism-terrorism-uk-2/>

¹⁴ *Defining the Concept of 'Violent Extremism' Delineating the attributes and phenomenon of violent extremism*. Geneva Paper 24/19. s. 8. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://dam.gensp.ch/files/2y10xuCSaBlvYTDbinjPokvyDO2XLpn5jG4va93JVUzppqj08EDHwnC>

¹⁵ Tamtiež.

¹⁶ *About protecting human rights while countering terrorism and preventing violent extremism*. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/terrorism/about-protecting-human-rights-while-countering-terrorism-and-preventing-violent-extremism>

¹⁷ PREVENTING VIOLENT EXTREMISM CONDUCTIVE TO TERRORISM. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/expertise/preventing-violent-extremism-conductive-to-terrorism.html>

dôkazy na preukázanie tohto možného kauzálneho vzťahu.¹⁸ Rezolúcia prijatá Radou pre ľudské práva OSN dňa 02.10.2015 je veľmi dôležitá, pretože je prvá, ktorá sa podrobne zaoberá násilným extrémizmom a jeho dôsledkami. Neposkytuje síce jeho definíciu, no možno z nej vyabstrahovať určité charakteristiky násilného extrémizmu. Jednak sa v nej uvádza, že násilný extrémizmus šíri nenávisť a ohrozuje ľudské životy a taktiež vymenúva príklady porušenia ľudských práv a medzinárodného humanitárneho práva spáchané násilnými extrémistami a teroristami, a to konkrétne: mimosúdne popravy, úmyselné útoky proti civilistom, nezákonný nábor a využívanie detských vojakov, sexuálne a iné násilie, konverzie, nútené vysídlenie, prenasledovanie ľudí pre ich náboženstvo alebo presvedčenia, nútené vysídlenie a únosy, zlé zaobchádzanie so ženami a deťmi, násilné činy voči príslušníkom etnických a náboženských menšín a nezákonné obliehania civilistov, najmä menšín, ako aj útoky na miesta bohoslužieb a svätyne a miesta kultúrneho záujmu.¹⁹

Uvádza sa, že vstup pojmu „násilný extrémizmus“ do verejného diskurzu musí súvisieť s terorizmom, respektíve so spôsobom boja proti nemu.²⁰ Termín „boj proti násilnému extrémizmu“ sa začal používať okolo roku 2005, kedy sa v USA upustilo od používania termínu „globálna vojna proti terorizmu“. Zámerom bolo zdôrazniť, že ide o riešenie, ktoré je viac diplomatické, ekonomické a politické ako vojenské.²¹

Niektorí považujú termín „násilný extrémizmus“ za označenie pre „islamistický terorizmus“ alebo „salafistický džihádizmus“ – vyhýbajú sa tak akémukoľvek odkazu na jedno z hlavných svetových náboženstiev.²² Uvádza sa, že násilný extrémizmus a terorizmus sú často mylne spájané prevažne s formami náboženského extrémizmu a terorizmu, pričom v ostatnej dobe zahynula prevažná väčšina zo všetkých obetí rukami pravicových extrémistov a teroristov.²³ Domnievame sa však, že takáto predstava nie je mylná, skôr je odôvodnená tým, že za našimi hranicami prevažuje hrozba náboženského extrémizmu a terorizmu,

¹⁸ Carmen Rocío García Ruiz, Nicolás García Rivas. EXTREMISMO VIOLENTO Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Madrid: Iustel, 2020. s. 36, 37.

¹⁹ Resolution adopted by the Human Rights Council on 2 October 2015. Human rights and preventing and countering violent extremism. A/HRC/RES/30/15. Dostupné na: <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-30-15/>

²⁰ Carmen Rocío García Ruiz, Nicolás García Rivas. EXTREMISMO VIOLENTO Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Madrid: Iustel, 2020. s. 17

²¹ Tamtiež.

²² SCHMID, Alex P. *Countering Violent Extremism: a Promising Response to Terrorism* (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.icct.nl/publication/countering-violent-extremism-promising-response-terrorisim>

²³ *Radikalizácia a násilný extrémizmus. Príručka pre prvotínových pracovníkov*. s. 16. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?brozury-a-letaky&subor=479468>

zatiaľ čo na našom území je pravicový extrémizmus stále najrozšírenejšou formou extrémizmu, ba dokonca naberať na sile.²⁴ Je potrebné zdôrazniť, že hoci sa pojem násilný extrémizmus často používa na označenie organizácií z islamského kontextu, tak v skutočnosti sa môže vyskytovať v rôznych politických, etnických a náboženských formách, ktoré nie sú vyhradené pre žiadnu skupinu.²⁵

Terorizmus možno vnímať ako kombináciu násillia a propagandy. Zatiaľ čo násillie sa zameriava na zmenu správania nátlakom, tak propaganda smeruje k tomu istému presvedčením.²⁶ Domnievame sa, že propaganda je prítomná aj pri extrémizme, no pokiaľ ide o násillie, to bude prítomné len pri násilnom extrémizme.

Niektorí analytici tvrdia, že terorizmus aj násilný extrémizmus dosahujú ideologické ciele prostredníctvom násillia, avšak terorizmus je do istej miery sporadický a zameraný na šírenie strachu.²⁷ Terorizmus je zároveň považovaný extrémnu formu politického násillia namiereného najmä proti civilistom.²⁸

Extrémisti v praxi najčastejšie využívajú svoje združovacie či zhromažďovacie právo, prostredníctvom ktorých môžu presadzovať svoje extrémne názory. Politický program extrémistických hnutí a strán má tendencie byť protiústavný, protidemokratický, proti pluralitný, autoritársky alebo dokonca totalitný – či už skryto alebo otvorene.²⁹ Teroristi môžu, no nemusia pôsobiť v rámci teroristickej skupiny a na dosahovanie svojich cieľov používajú násillie – útoky strelnými zbraňami, bombové útoky, únosy a iné. Uvádza sa, že narastá počet útokov tzv. „osamelými vlkmi“, ktorí vykonajú tento typ trestnej činnosti samostatne, bez jasne preukázateľného napojenia na extrémistickú skupinu alebo teroristickú organizáciu, vplyvom samoradikalizácie.³⁰ To bol prípad aj útočníka zo Zámockej.

²⁴ Tamtiež.

²⁵ *Defining the Concept of 'Violent Extremism' Delineating the attributes and phenomenon of violent extremism.* Geneva Paper 24/19. s. 12. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://dam.gensp.ch/files/2y10xuCSaBlvYTDbinjPokvyDO2XLpn5jG4va93JVUzppqj08EDHwnC>

²⁶ SCHMID, Alex P. *Defining Terrorism.* s. 23 (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism_1.pdf

²⁷ *Defining the Concept of 'Violent Extremism' Delineating the attributes and phenomenon of violent extremism.* Geneva Paper 24/19. s. 11. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://dam.gensp.ch/files/2y10xuCSaBlvYTDbinjPokvyDO2XLpn5jG4va93JVUzppqj08EDHwnC>

²⁸ SCHMID, Alex P. *Countering Violent Extremism: a Promising Response to Terrorism* (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.icct.nl/publication/countering-violent-extremism-promising-response-terrorism>

²⁹ Tamtiež.

³⁰ *Radikalizácia a násilný extrémizmus. Príručka pre prvolíniových pracovníkov.* s. 16. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?brozury-a-letaky&subor=479468>

Schmid vo svojom článku „*Boj proti násilnému extrémizmu: sľubná odpoveď na terorizmus*“ uvádza, že pojem „extrémisti“ zahŕňa nielen teroristov, ale aj niektorých ich radikálnych, no často (zatiaľ) nenásilných podporovateľov, ktorí poskytujú pomoc a môžu predstavovať hrozbu pre demokraciu.³¹ Zatiaľ čo profilovanie teroristov je zložité, profilovanie extrémistov už menej, pretože väčšinu z nich možno rozpoznať podľa ich prejavov. Nenávistné prejavy často predchádzajú politickému násiliu a účinný boj proti nemu musí byť súčasťou úsilia o predchádzanie teroristickým činom.³²

Jasné spojenie medzi extrémizmom a terorizmom nie je preukázané, no uvádza sa, že sa začínajú klásť základy na jeho vytvorenie v budúcnosti.³³ Osvojením si extrémistickej ideológie dochádza k zvýšeniu rizika, že jednotlivec nadobudne odhodlanie realizovať danú formu extrémizmu a presadzovania svojich názorov v praxi, a to aj použitím násilia, prípadne vo finálnej fáze radikalizácie aj použitím prostriedkov terorizmu. Domnievame sa preto, že extrémizmus môže, no nemusí prerásť do terorizmu.

2 TRESTNOPRÁVNE VYMEDZENIE EXTRÉMIZMU A TERORIZMU

V našich právnych podmienkach sú trestné činy extrémizmu vymenované v ust. § 140a zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v z. n. p. (ďalej len ako „TZ“), zatiaľ čo trestné činy terorizmu sú vymenované v ust. § 140b TZ. Súhrnne možno povedať, že ich páchatelom môže byť ktorákoľvek trestne zodpovedná fyzická osoba, pričom na ich spáchanie sa vyžaduje zavinenie vo forme úmyslu. Ich páchatelom môžu byť aj právnické osoby.³⁴

Rozhodný by mohol byť úmysel páchatel'a. Pri trestných činoch terorizmu je úmyslom, resp. cieľom poškodiť ústavné zriadenie Slovenskej republiky (ust. § 313, 314 TZ), prípadne poškodiť 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 (ust. § 419 TZ). Súhrnne teda možno

³¹ SCHMID, Alex P. *Countering Violent Extremism: a Promising Response to Terrorism* (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.icct.nl/publication/countering-violent-extremism-promising-response-terrorism>

³² Tamtiež.

³³ Carmen Rocío García Ruiz, Nicolás García Rivas. *EXTREMISMO VIOLENTO Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN*. Madrid: Iustel, 2020. s. 32

³⁴ Viď ust. § 3 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.

povedať, že pri trestných činoch terorizmu je úmyslom páchatel'a poškodiť štát. Pri trestnom čine teroristického útoku podľa ust. § 419 TZ je pohnútkou páchatel'a niektorým z uvedených spôsobov vážne zastrašiť obyvateľ'stvo, zasiahnuť do jeho života, ako aj zasiahnuť, destabilizovať alebo zničiť ústavné, politické, hospodárske, spoločenské usporiadanie krajiny, medzinárodnú organizáciu, ale aj vplyvať na právnické a fyzické osoby, aby niečo konali alebo sa zdržali určitého konania.³⁵

Práve tento špecifický úmysel považujeme za rozhodný pri posudzovaní, či ide o akt extrémizmu alebo terorizmu. Ako ďalší dôležitý znak teroristických činov sa uvádza prítomnosť cieľa, a to ovplyvniť konanie vlád, medzinárodných organizácií, resp. iných osôb.³⁶ Krajne pravicové extrémistické skupiny majú iné motívy a ciele v porovnaní s teroristickými skupinami, ako je Al-Káida, no aj tieto predstavujú jedinečnú hrozbu pre medzinárodnú demokraciu.³⁷

Ak by sme sa zamerali na objekt chránený zákonom, pri trestných činoch terorizmu je objektom spoločenské zriadenie v najširšom význame a ľudský život.³⁸ Pri trestných činoch extrémizmu je objektom ochrana základných práv a slobôd, rovnoprávnosť ľudí bez ohľadu na ich národnú, etnickú, rasovú, náboženskú alebo inú príslušnosť.³⁹ Domnievame sa však, že tak extrémizmus, ako aj terorizmus, ohrozujú zdravie a životy ľudí, a v konečnom dôsledku demokratické fungovanie spoločnosti. Teroristi na dosiahnutie svojich cieľov, ktorými sú predovšetkým šírenie strachu a zastrašovanie, využívajú extrémne násilie.⁴⁰

3 MEDZINÁRODNÁ A EURÓPSKA REGULÁCIA EXTRÉMIZMU A TERORIZMU ONLINE

V tejto časti pozornosť zameriame na akty, ktoré majú za cieľ z online priestoru eliminovať extrémistický, resp. teroristický obsah. V praktickej rovine sa bolo potrebné zaoberať napr. odstránením manifestu útočníka zo Zámockej, keďže

³⁵ ČENTĚŠ, Jozef. Trestný zákon: veľký komentár. 5. aktualiz. vyd. Žilina: Eurokódex, 2020. s. 913.

³⁶ STRĚMÝ, Tomáš. Trestný zákon.: komentár. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. s. 1304.

³⁷ AWAN, Imran. *Extremism, Radicalisation and Terrorism*. In: EXTREMISM, COUNTER-TERRORISM AND POLICING. Eds. AWAN, Imran and BLAKEMORE, Brian. New York: Routledge, 2016. s. 10.

³⁸ BURDA, Eduard, ČENTĚŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol. § 419. In: BURDA, Eduard, ČENTĚŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol. Trestný zákon II. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

³⁹ BURDA, Eduard, ČENTĚŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol. § 421. In: BURDA, Eduard, ČENTĚŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol. Trestný zákon II. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁴⁰ STRĚMÝ, Tomáš. Trestný zákon.: komentár. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. s. 1304.

takýto materiál môže radikalizovať iných. Samotný útočník zo Zámockej vo svojom manifeste priznal, že sa zradikalizoval po tom, čo si prečítal verejne prístupný manifest útočníka z Christchurchu.⁴¹

Náš trestný zákon sa zaoberá len pojmom extrémistický materiál⁴², no pojem teroristický obsah nevymedzuje a nenájdeme ho vymedzený ani v našom vnútroštátnom práve. Zákon o mediálnych službách pojem teroristický obsah používa, no pokiaľ ide o jeho vymedzenie, tak skrz poznámku pod čiarou odkazuje na čl. 2 ods. 7 nariadenia o riešení šírenia teroristického obsahu online.

Dohovor Rady Európy o počítačovej kriminalite z roku 2001 vo svojom čl. 18 upravuje **prikaz na predloženie**. Adresátom príkazu na predloženie môže byť poskytovateľ služieb bez ohľadu na to, kde má sídlo, resp. kde vykonáva svoje činnosti, ak svoje služby ponúka na území zmluvnej strany Dohovoru. Tento dohovor sa však terorizmom ani extrémizmom osobitne nezaoberá a medzi trestné činy týkajúce sa obsahu radí len trestné činy týkajúce sa detskej pornografie.⁴³

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/40/EÚ z 12. augusta 2013 o útokoch na informačné systémy, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2005/222/SVV (ďalej len ako „**smernica o útokoch na informačné systémy**“) významným spôsobom reflektuje Dohovor Rady Európy o počítačovej kriminalite. Táto smernica sa extrémizmom osobitne nezaoberá, no z jej preambuly už možno vyvodíť obavy z potenciálnych teroristických alebo politicky motivovaných útokov na informačné systémy, ktoré sú súčasťou kritickej infraštruktúry členských štátov a EÚ.⁴⁴ Smernica o útokoch na informačné systémy však neupravuje akty, ktoré by odstraňovali nelegálny obsah z internetu. Členským štátom z nej vyplýva povinnosť prijať potrebné opatrenia a zabezpečiť tak ukladanie sankcií za útoky na informačné systémy.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/541 z 15. marca 2017 o boji proti terorizmu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV a mení rozhodnutie Rady 2005/671/SVV (ďalej len ako „**smernica o boji proti terorizmu**“) vo svojom čl. 21 upravuje **opatrenia proti online obsahu zameranému na verejné podnecovanie**. Táto smernica rozlišuje:

- opatrenia na zabezpečenie okamžitého odstránenia online obsahu a

⁴¹ *Teroristický útok v novozélandskom Christchurchi sa stal presne pred štyrmi rokmi, manifest jeho útočníka radikalizoval aj páchatel'a útoku na Zámockej ulici. Rada pre mediálne služby sa preto angažuje v zamedzení ďalších takýchto činov. Rada pre mediálne služby.* (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://rpms.sk/tlacove-spravy/teroristicky-utok-v-novozelandskom-christchurchi-sa-stal-presne-pred-styrymi-rokmi>.

⁴² Vid' ust. § 130 ods. 7 TZ

⁴³ Vid' čl. 9 Dohovoru.

⁴⁴ Odsek 3 preambuly smernice o útokoch na informačné systémy.

- opatrenia na blokovanie obsahu, ak odstránenie obsahu nie je možné pri jeho zdroji.

Priamo smernica hovorí o odstránení online obsahu spravovaného na území členských štátov, pričom členské štáty sa majú rovnako usilovať dosiahnuť odstránenie obsahu, ktorý sa spravuje mimo ich územia. Domnievame sa, že pod obsah zameraný na verejné podnecovanie možno jednoznačne zaradiť aj extrémistický obsah, a to konkrétne obsah, ktorý je podnecovaním k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti.

Hoci sa v názve tejto smernice spomína len terorizmus, v jej preambule sa už spomína aj extrémizmus, a to v spojitosti s radikalizáciou vedúcou k terorizmu a násilnému extrémizmu. V preambule smernice o boji proti terorizmu sa uvádza: „V revidovanej Stratégii EÚ na boj proti radikalizácii a náboru teroristov z roku 2014 a v záveroch Rady Európskej únie a členských štátov zasadajúcich v Rade o posilnení trestnoprávnej reakcie na radikalizáciu vedúcu k terorizmu a násilnému extrémizmu z roku 2015 sa zohľadňuje skutočnosť, že predchádzanie radikalizácii a náboru na terorizmus vrátane radikalizácie online si vyžaduje dlhodobý, proaktívny a komplexný prístup.“⁴⁵

Podľa čl. 29 ods. 2 smernice o boji proti terorizmu mala Komisia do 08.09.2021 predložiť Európskemu parlamentu a Rade správu, v ktorej posúdi pridanú hodnotu tejto smernice, pokiaľ ide o boj proti terorizmu, ako aj o vplyv tejto smernice na základné práva a slobody vrátane nediskriminácie, právny štát a úroveň ochrany a pomoci poskytovanej obetiam terorizmu. V tejto správe sa medzi jej hlavnými zisteniami uvádza, že ciele smernice boli dosiahnuté v uspokojivom rozsahu, avšak existujú určité faktory, ktoré obmedzujú účinnosť smernice, napríklad v súvislosti s bojom proti **terorizmu pravicového extrémizmu**.⁴⁶

Zo záverov v spomínanej správe možno jednoznačne vyvodiť, že smernica o boji proti terorizmu má pomáhať aj v boji proti extrémizmu, avšak práve v oblasti extrémizmu existuje viacero problémov, ktoré obmedzujú fungovanie tejto smernice. Uvádza sa napr., že: „napriek tomu, že sa smernica vzťahuje na všetky formy terorizmu, v skutočnosti je pre niektoré členské štáty náročné klasifikovať násilné činy pravicového extrémizmu ako teroristické činy“.⁴⁷ Uvedené by mohlo byť problémom aj v právnych podmienkach SR, keďže máme v trestnom zákone

⁴⁵ Odsek 31 preambuly smernice o boji proti terorizmu.

⁴⁶ SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE na základe článku 29 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/541 z 15. marca 2017 o boji proti terorizmu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV a mení rozhodnutie Rady 2005/671/SVV. COM(2021) 701 final. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0701>.

⁴⁷ Tamtiež.

osobitnú právnu úpravu trestných činov extrémizmu, čo v zahraničných trestných kódexoch nie je pravidlom (napr. španielsky trestný kódex upravuje trestné činy terorizmu, no o extrémizme neobsahuje ani jednu zmienku⁴⁸).

Ako ďalší opakujúci sa problém sa uvádzajú ťažkosti pri preukazovaní **teroristického úmyslu činu vykonaného pravicovou extrémistickou skupinou** alebo samostatne konajúcim jedincom.⁴⁹ Otázne je, či OČTK vôbec preukazujú teroristický úmysel pri násilných činoch pravicového extrémizmu, keďže takéto trestné činy sú u nás kvalifikované ako trestné činy extrémizmu a nespádajú pod trestné činy terorizmu. Zodpovedanie tejto otázky však presahuje kapacity tohto príspevku a vyžaduje sa jej ďalšie skúmanie.

Ako ďalší problém sa v správe uvádza, že pokiaľ ide o zmiešané ideológie a nejasné hranice medzi hnutiami obhajujúcimi názory a ideológiu **pravicového extrémizmu**, súdne orgány môžu mať ťažkosti pri zvažovaní trestného stíhania na základe účasti na činnostiach **teroristickej skupiny**, čo si vyžaduje stanovenie jasného prepojenia medzi podozrivým a organizáciou.⁵⁰ Dávame do pozornosti, že náš trestný zákon vo svojom ust. § 129 ods. 3 osobitne upravuje pojem „*extrémistická skupina*“, ktorú definuje ako „*spolčenie najmenej troch osôb na účely spáchania trestného činu extrémizmu*“. Aj na tomto mieste preto vyvstáva otázka, či a prečo by sa OČTK mali by trestných činoch pravicového extrémizmu zaoberať tým, či jeho páchatelia patria k teroristickej skupine. Teroristickou skupinou sa podľa ust. § 129 ods. 5 rozumie „*skupina najmenej troch osôb, ktorá existuje počas určitého časového obdobia na účely spáchania niektorého z trestných činov terorizmu, ktorej činnosť sa vyznačuje koordinovanosťou; nemusí mať formálne vymedzené úlohy svojich členov, stálu členskú základňu ani rozvinutú štruktúru*“.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/784 z 29. apríla 2021 o riešení šírenia teroristického obsahu online (ďalej len ako „**nariadenie o riešení šírenia teroristického obsahu online**“) sa podľa svojho čl. 1 ods. 2 uplatňuje na poskytovateľov hostingových služieb, ktorí ponúkajú služby v EÚ, bez ohľadu na

⁴⁸ Vid' tu: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444&p=20230428&tn=0>.

⁴⁹ *SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE na základe článku 29 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/541 z 15. marca 2017 o boji proti terorizmu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV a mení rozhodnutie Rady 2005/671/SVV*. COM(2021) 701 final. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0701>.

⁵⁰ Tamtiež.

ich hlavné miesto podnikateľskej činnosti, pokiaľ verejne šíria informácie. Pod hostingovou službou si možno predstaviť napr. sociálne siete či diskusné fóra.⁵¹

Nariadenie o riešení šírenia teroristického obsahu online vo svojom čl. 3 upravuje tzv. **príkazy na odstránenie**, ktorými sa poskytovateľom hostingových služieb ukladá povinnosť odstrániť teroristický obsah alebo znemožniť prístup k teroristickému obsahu vo všetkých členských štátoch. Poskytovatelia hostingových služieb sú v takýchto prípadoch povinní odstrániť teroristický obsah alebo znemožniť prístup k teroristickému obsahu vo všetkých členských štátoch čo najskôr, najneskôr však do jednej hodiny od doručenia príkazu na odstránenie. Príkazy na odstránenie teda zabezpečujú, aby sa teroristický obsah cezhranične eliminoval do jednej hodiny od prijatia týchto príkazov alebo skôr.⁵²

V čl. 4 nariadenia o riešení teroristického obsahu online je osobitná pozornosť venovaná postupu pre **cezhraničné príkazy na odstránenie**. Postup je tu osobitný v tom, že orgán, ktorý vydal príkaz na odstránenie, predloží jeho kópiu príslušnému orgánu toho členského štátu, v ktorom má poskytovateľ hostingových služieb svoje hlavné miesto podnikateľskej činnosti, alebo v ktorom má pobyt alebo je usadený jeho právny zástupca, pričom tento príslušný orgán ho môže skontrolovať s cieľom zistiť, či závažným alebo zjavným spôsobom neporušuje toto nariadenie alebo základné práva a slobody, ktoré zaručuje Charta základných práv Európskej únie. Tieto príkazy zásadne budú mať cezhraničné účinky. Ak príslušný orgán zistí porušenie, prijme o tomto zistení odôvodnené rozhodnutie, v dôsledku čoho právne účinky príkazu na odstránenie zaniknú.

Podľa čl. 12 nariadenia o riešení teroristického obsahu online každý členský štát určí orgán alebo orgány príslušné na:

- a) vydávanie príkazov na odstránenie podľa článku 3;
- b) kontrolu príkazov na odstránenie podľa článku 4;
- c) dohľad nad vykonávaním osobitných opatrení podľa článku 5;
- d) uloženie sankcií podľa článku 18.⁵³

⁵¹ *Ochrana proti online šíreniu teroristického obsahu. Vláda schválila návrh reagujúci na nařízení platné v celé EU.* (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-proti-online-sireni-teroristickeho-obsahu-vlada-schvalila-navrh-reagujici-na-narizeni-platne-v-cele-eu.aspx>.

⁵² OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Prvá správa o pokroku v plnení stratégie EÚ pre bezpečnosť únie COM/2020/797 final. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX:52020DC0797>.

⁵³ Online register so zoznamom príslušných orgánov je dostupný tu: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/prevention-radicalisation/terrorist-content-online/list-national-competent-authority-authorities-and-contact-points_en.

V právnych podmienkach SR je na vydávanie príkazov na odstránenie podľa článku 3 a kontrolu príkazov na odstránenie podľa článku 4 príslušný **príslušník Policajného zboru**.⁵⁴ Na dohľad nad vykonávaním osobitných opatrení podľa článku 5 a uloženie sankcií podľa článku 18 je zas príslušná **Rada pre mediálne služby**.⁵⁵

Nariadenie o riešení šírenia teroristického obsahu online sa extrémizmom osobitne nezaobera, preto je použitie tohto nariadenia v boji proti extrémizmu otázne. Existujú však náznaky, že by sa toto nariadenie mohlo okrem teroristického obsahu vzťahovať aj na obsah, ktorý prispieva k radikalizácii.⁵⁶ Navyše, ak sa má smernica o boji proti terorizmu využiť aj v boji proti extrémizmu, prečo by sa v tomto boji nemohlo využiť i nariadenie o riešení šírenia teroristického obsahu online? Ak by sa nariadenie o riešení šírenia teroristického obsahu online malo vzťahovať aj na extrémistický obsah, znamenalo by to kolíziu vnútroštátnej legislatívy s európskou (viď nižšie).

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2065 z 19. októbra 2022 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES (akt o digitálnych službách) (ďalej len ako „**DSA**“) bude mať vplyv jednak na teroristický obsah online, ktorý sa výslovne spomína v preambule tohto nariadenia, ale aj na extrémistický obsah. Síce sa extrémistický obsah výslovne v DSA nespomína, no bude sa vzťahovať napr. na nezákonné nenávistné prejavy, ktoré môžeme pod extrémistický obsah subsumovať. DSA bude akýmsi nástrojom na ochranu demokracie, a preto možno predpokladať, že zohrá dôležitú úlohu v boji proti terorizmu aj extrémizmu online.

DSA rozlišuje dva druhy príkazov, a to **príkazy konať proti nezákonnému obsahu** podľa čl. 9 a **príkazy na poskytnutie informácií** podľa čl. 10. DSA harmonizuje len minimálne podmienky, ktoré by tieto príkazy mali spĺňať, aby poskytovatelia sprostredkovateľských služieb mali povinnosť informovať príslušné orgány o vykonaní týchto príkazov. DSA preto neposkytuje právny základ pre vydávanie týchto príkazov ani nereguluje ich územnú pôsobnosť či cezhraničné presadzovanie.⁵⁷

Prijatím nariadenia o riešení šírenia teroristického obsahu online a DSA sa EÚ stala lídrom v boji proti radikalizácii, ktorá vedie k terorizmu. Technický vývoj

⁵⁴ Viď ust. § 29b ods. 1 a 2 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v z. n. p.

⁵⁵ Viď ust. § 110 ods. 3 písm. t) a u) zákona č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.

⁵⁶ OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Prvá správa o pokroku v plnení stratégie EÚ pre bezpečnostnú úniu COM/2020/797 final. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX:52020DC0797>.

⁵⁷ Odsek 31 preambuly DSA.

však stále prináša slabé miesta, ktoré teroristické skupiny plánujú využiť na zachovanie svojej prítomnosti online. V tejto súvislosti Rada vyzvala technologický priemysel, a najmä online platformy, aby bez ohľadu na svoju veľkosť prevzali väčšiu zodpovednosť za predchádzanie šírenia **teroristického a násilného extrémistického obsahu online**.⁵⁸

4 VNÚTROŠTÁTNA REGULÁCIA EXTRÉMIZMU A TERORIZMU ONLINE

Zákon č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (**zákon o mediálnych službách**) v z. n. p. (ďalej len ako „ZoMS“) pracuje s pojmom „**nelegálny obsah**“, ktorý vo svojom ust. § 151 ods. 2 definuje ako obsah, ktorý:

- a) napĺňa znaky detskej pornografie alebo extrémistického materiálu,
- b) podnecuje ku konaniu, ktoré napĺňa znaky niektorého z trestných činov terorizmu,
- c) schvaľuje konanie, ktoré napĺňa znaky niektorého z trestných činov terorizmu, alebo
- d) napĺňa znaky trestného činu popierania a schvaľovania holokaustu, zločinov politických režimov a zločinov proti ľudskosti, trestného činu hanobenia národa, rasy a presvedčenia alebo trestného činu podnecovania k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti.

Pod pojem nelegálny obsah podľa ZoMS teda možno subsumovať extrémistický obsah, ako aj obsah, ktorý podnecuje či schvaľuje terorizmus. Domnievame sa však, že tak ako pri terorizme, aj pri extrémizme by sem malo spadať aj podnecovanie či schvaľovanie trestných činov extrémizmu, keďže k týmto v online priestore ľahko dochádza. Pod písm. d) spadajú len tri trestné činy extrémizmu. Domnievame sa, že tu absentuje najmä spáchanie trestného činu z osobitného motívu z nenávisti.

V ust. § 152 ZoMS je upravené konanie o zamedzení nelegálneho obsahu, ktorého výsledkom môže byť **rozhodnutie o zamedzení šírenia nelegálneho obsahu** podľa ust. § 153 ZoMS, ktorým Rada pre mediálne služby nariadi poskytovateľovi platformy na zdieľanie obsahu alebo poskytovateľovi obsahovej služby nevyžadujúcej oprávnenie podľa ZoMS (ďalej len ako „poskytovateľ platformy na zdieľanie obsahu“) odstrániť dotknutý nelegálny obsah a zamedziť

⁵⁸ *Záver Rady o riešení vonkajšieho rozmeru neustále sa vyvíjajúcej hrozby terorizmu a násilného extrémizmu*. (2022/C 248/04). (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.248.01.0097.01.SLK&toc=OJ%3AC%3A2022%3A248%3ATOC#document1

jeho ďalšie šírenie. Takéto rozhodnutie zatiaľ v praxi vydané nebolo. Vo väčšine doterajších prípadov bola postačujúca mailová eskalácia, a teda postup podľa ust. § 110 ods. 3 písm. q) ZoMS, podľa ktorého do pôsobnosti Rady pre mediálne služby patrí spolupracovať s on-line platformami na zdieľanie obsahu pri efektívnom, proporcionálnom a nediskriminačnom uplatňovaní pravidiel poskytovania ich služieb. Ak mailová eskalácia nebola postačujúca a obsah odstránený nebol, tak konanie začalo a po medializácii prípadu bol potenciálne nelegálny obsah poskytovateľom platformy na zdieľanie obsahu odstránený aj bez vydania rozhodnutia.⁵⁹

Z ust. § 61 ods. 2 písm. a) ZoMS vyplýva povinnosť poskytovateľa obsahovej služby, ktorý je poskytovateľom hostingových služieb, prijať osobitné opatrenia na ochranu pred šírením teroristického obsahu podľa nariadenia o riešení šírenia teroristického obsahu online a oznámiť tieto opatrenia Rade pre mediálne služby.

Z ust. § 61 ods. 2 písm. b) ZoMS vyplýva povinnosť poskytovateľa obsahovej služby, ktorý je poskytovateľom hostingových služieb, odstrániť teroristický obsah alebo znemožniť prístup k teroristickému obsahu po doručení príkazu na jeho odstránenie podľa nariadenia o riešení šírenia teroristického obsahu online.

Na tomto mieste by sme radi upriamili pozornosť na možnú kolíziu medzi vnútroštátnou a európskou legislatívou. ZoMS na jednej strane vo svojom ust. § 61 ods. 2 písm. b) upravuje povinnosť poskytovateľa obsahovej služby, ktorý je poskytovateľom hostingových služieb odstrániť teroristický obsah alebo znemožniť prístup k teroristickému obsahu po doručení príkazu na jeho odstránenie podľa nariadenia o riešení šírenia teroristického obsahu online. Ako sme vyššie poukázali, na vydávanie príkazov na odstránenie je príslušný **príslušník Policajného zboru**. ZoMS však zároveň upravuje konanie, ktorého výsledkom môže byť rozhodnutie o zamedzení šírenia nelegálneho obsahu, a teda aj obsahu, ktorý podnecuje ku konaniu, ktoré napĺňa znaky niektorého z trestných činov terorizmu alebo takého konanie schvaľuje. Ako to vyplýva z ust. § 112 ods. 2 ZoMS, tak o podnetoch na zamedzenie šírenia nelegálneho obsahu na platforme na zdieľanie obsahu rozhoduje **rada (štatutárny orgán Rady pre mediálne služby) v senáte**. Zo samotného zákona o mediálnych službách pritom vyplýva, že Rada pre mediálne služby je v spojitosti teroristickým obsahom príslušná len na dohľad a ukladanie sankcií, nie na vydávanie príkazov na odstránenie.

V praxi sú príkazy na odstránenie teroristického obsahu vydávané Národnou kriminálnou agentúrou Prezídia Policajného zboru.⁶⁰ Do budúca preto možno

⁵⁹ Informácie poskytnuté Radou pre mediálne služby.

⁶⁰ *Teroristický útok na Zámockej ulici v Bratislave: bezprostredné a preventívne aktivity Rady pre mediálne služby na zamedzenie šírenia nelegálneho a škodlivého obsahu*. s 47. (online) cit.

predpokladať, že rozhodnutia o zamedzení šírenia nelegálneho obsahu, ktorý podnecuje ku konaniu, ktoré napĺňa znaky niektorého z trestných činov terorizmu alebo takéto konanie schvaľuje, nebudú vydávané Radou pre mediálne služby. Pokiaľ však ide o extrémistický obsah online, tak možno predpokladať, že rozhodnutia o zamedzení jeho šírenia budú vydávané práve Radou pre mediálne služby, keďže to takto predpokladá ZoMS a síce rozhodnutie o zamedzení šírenia nelegálneho obsahu zatiaľ vydané nebolo, no v konaní o zamedzení šírenia nelegálneho obsahu koná a rozhoduje Rada pre mediálne služby. Ak by sa nariadenie o riešení šírenia teroristického obsahu online vzťahovalo aj na extrémistický obsah, znamenalo by to rozpor našej vnútroštátnej legislatívy a praxe s európskou legislatívou.

ZÁVER

V prvom rade bolo potrebné sa zaoberať vzťahom medzi terorizmom a extrémizmom. Ako spomíname v úvode, tak **zahraničná literatúra, ako aj európska legislatíva svoju pozornosť venujú najmä terorizmu**. Na našom území je však väčšou hrozbou samotný extrémizmus. Aký je teda medzi nimi vzťah? Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že **extrémizmus môže, no nemusí prerásť do terorizmu**. Nie každý extrémista je teroristom. Extrémizmus je čosi, čo terorizmu predchádza. Za akýsi medzistupeň medzi extrémizmom a terorizmom možno považovať pravicový extrémizmus. Násilný extrémizmus a terorizmus pritom nemožno spájať len s formami náboženského extrémizmu a terorizmu. Ako sme poukázali, tak v ostatnej dobe zahynula prevažná väčšina zo všetkých obetí rukami pravicových extrémistov a teroristov.

V boji proti extrémizmu možno jednoznačne využiť **opatrenia proti online obsahu zameranému na verejné podnecovanie**, ktoré vo svojom čl. 21 upravuje smernica o boji proti terorizmu. Toto ustanovenie síce výslovne do nášho právneho poriadku transponované nebolo, no do úvahy by prichádzalo použitie **prikazu na odstránenie údajov z počítačového systému**, ktoré je upravené v ust. § 91 ods. 1 písm. d) zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v z. n. p. Zo záverov správy Komisie, v ktorej posúdila pridanú hodnotu smernice o boji proti terorizmu možno jednoznačne vyvodiť, že táto smernica má pomáhať aj v boji proti extrémizmu, avšak práve v oblasti extrémizmu existuje viacero problémov, ktoré obmedzujú fungovanie tejto smernice. Domnievame sa, že v našich právnych podmienkach tieto problémy spočívajú v tom, že pri trestných činoch extrémizmu nie je

preukazovaný teroristický úmysel, ani sa neskúma účasť na činnostiach teroristickej skupiny, no táto problematika bude vyžadovať svoje ďalšie skúmanie.

Ďalej by do úvahy mohli prichádzať **príkazy na odstránenie** a predovšetkým **cezhraničné príkazy na odstránenie** upravené v čl. 3 a 4 nariadenia o riešení šírenia teroristického obsahu online. Nariadenie o riešení šírenia teroristického obsahu online sa extrémizmom osobitne nezaobrá, preto je použitie tohto nariadenia v boji proti extrémizmu otázne. Existujú však náznaky, že by sa toto nariadenie mohlo okrem teroristického obsahu vzťahovať aj na obsah, ktorý prispieva k radikalizácii. Ak by sa nariadenie o riešení šírenia teroristického obsahu online malo vzťahovať aj na extrémistický obsah, znamenalo by to kolíziu vnútroštátnej legislatívy s európskou, keďže na vydávanie príkazov na odstránenie podľa nariadenia o riešení šírenia teroristického obsahu je príslušný príslušník Policajného zboru, zatiaľ čo v konaní o zamedzení šírenia nelegálneho obsahu podľa ZoMS koná a rozhoduje Rada pre mediálne služby.

Napokon možno očakávať, že DSA bude mať vplyv jednak na teroristický obsah online, ktorý sa výslovne spomína v preambule tohto nariadenia, ale aj na extrémistický obsah, keďže sa vzťahovať napr. na nezákonné nenávistné prejavy, ktoré môžeme pod extrémistický obsah subsumovať. DSA rozlišuje **príkazy konať proti nezákonnému obsahu** podľa čl. 9 a **príkazy na poskytnutie informácií** podľa čl. 10. DSA však neposkytuje právny základ pre vydávanie týchto príkazov ani nereguluje ich územnú pôsobnosť či cezhraničné presadzovanie.

Pokiaľ ide o hypotézu stanovenú v úvode tohto príspevku, a teda, že nástroje boja proti terorizmu je možné využiť aj v boji proti extrémizmu, možno konštatovať, že došlo k jej (čiastočnému) potvrdeniu, keďže bol s určitosťou identifikovaný minimálne jeden nástroj, a to **opatrenia proti online obsahu zameranému na verejné podnecovanie**, ktoré vo svojom čl. 21 upravuje smernica o boji proti terorizmu. Pri spracovaní tohto príspevku vyvstali nové otázky, ktoré budú predmetom ďalšieho výskumu, a to:

- preukazovanie teroristického úmyslu a skúmanie účasti na činnostiach teroristickej skupiny pri trestných činoch extrémizmu slovenskými OČTK a
- možnosť využitia nariadenia o riešení šírenia teroristického obsahu online na extrémistický obsah online.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. *About protecting human rights while countering terrorism and preventing violent extremism.* (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/terrorism/about-protecting-human-rights-while-countering-terrorism-and-preventing-violent-extremism>

2. AWAN, Imran. *Extremism, Radicalisation and Terrorism*. In: EXTREMISM, COUNTER-TERRORISM AND POLICING. Eds. AWAN, Imran and BLAKEMORE, Brian. New York: Routledge, 2016. ISBN: 978-1-4094-5321-5.
3. BURDA, Eduard, ČENTĚŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol. *Trestný zákon II*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-394-3.
4. Carmen Rocío García Ruiz, Nicolás García Rivas. *EXTREMISMO VIOLENTO Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN*. Madrid: Iustel, 2020. ISBN: 978-84-9890-383-6. 186 s.
5. *Counter-Extremism Strategy*. 2015. ISBN 9781474125413. Dostupné na: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80cddf915d74e623089e/51859_Cm9148_Accessible.pdf
6. ČENTĚŠ, Jozef. *Trestný zákon: veľký komentár*. 5. aktualiz. vyd. Žilina: Eurokódex, 2020. ISBN 9788081550966. 998 s.
7. *Defining the Concept of 'Violent Extremism' Delineating the attributes and phenomenon of violent extremism*
8. Geneva Paper 24/19. ISBN: 978-2-88947-105-8. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na:
9. <https://dam.gesp.ch/files/2y10xuCSaBlvYTDbinjPokvyDO2XLpn5jG4va93JVUzppqj08EDHwnC>
10. OHCHR and terrorism and violent extremism (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/terrorism>
11. *Ochrana proti online šírení teroristického obsahu. Vláda schválila návrh reagující na nařízení platné v celé EU*. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-proti-online-sireni-teroristickeho-obsahu-vlada-schvalila-navrh-reagujici-na-narizeni-platne-v-cele-eu.aspx>
12. OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Prvá správa o pokroku v plnení stratégie EÚ pre bezpečnostnú úniu COM/2020/797 final. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX:52020DC0797>
13. PREVENTING VIOLENT EXTREMISM CONDUCIVE TO TERRORISM. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/expertise/preventing-violent-extremism-conducive-to-terrorism.html>
14. *Radikalizácia a násilný extrémizmus. Príručka pre prvolíniových pracovníkov*. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?brozury-a-letaky&subor=479468>

15. Resolution adopted by the Human Rights Council on 2 October 2015. Human rights and preventing and countering violent extremism. A/HRC/RES/30/15. Dostupné na: <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-30-15/>
16. SCHMID, Alex P. *Countering Violent Extremism: a Promising Response to Terrorism* (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.icct.nl/publication/countering-violent-extremism-promising-response-terrorism>
17. SCHMID, Alex P. *Defining Terrorism*. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism_1.pdf
18. *SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE na základe článku 29 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/541 z 15. marca 2017 o boji proti terorizmu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV a mení rozhodnutie Rady 2005/671/SVV*. COM(2021) 701 final. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0701>
19. STRÉMY, Tomáš. *Trestný zákon.: komentár*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. ISBN 9788076765344. 1506 s.
20. *Teroristický útok na Zámockej ulici v Bratislave: bezprostredné a preventívne aktivity Rady pre mediálne služby na zamedzenie šírenia nelegálneho a škodlivého obsahu*. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: https://rpms.sk/sites/default/files/2023-01/Terroristicky_utok_na_Zamockej_ul_Bezprostredna_a_preventivne_aktiv_ity_RpMS_na_zamedzenie_sirenia_nelegalneho_a_skodliveho_obsahu.pdf
21. *Teroristický útok v novozélandskom Christchurchi sa stal presne pred štyrmi rokmi, manifest jeho útočníka radikalizoval aj páchatela útoku na Zámockej ulici. Rada pre mediálne služby sa preto angažuje v zamedzení ďalších takýchto činov*. Rada pre mediálne služby. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://rpms.sk/tlacove-spravy/teroristicky-utok-v-novozelandskom-christchurchi-sa-stal-presne-pred-styrmi-rokmi>
22. *Terrorism and Extremism*. Educate Against Hate. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.educateagainsthate.com/define-extremism-terrorism-uk-2/>
23. *Vraždu na Zámockej prekvalifikovali na terorizmus*. In: Denník N. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://dennikn.sk/minuta/3059887/>
24. *What is Radicalization and Extremism*. (online) cit. 20.10.2023. Dostupné na: <https://www.s-cica.org/docs/133257727562d7a44be3c9e.pdf>

25. *Závery Rady o riešení vonkajšieho rozmeru neustále sa vyvíjajúcej hrozby terorizmu a násilného extrémizmu.* (2022/C 248/04). (online) cit. 20.10.2023.
Dostupné na:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.248.01.0097.01.SLK&toc=OJ%3AC%3A2022%3A248%3ATOC#document1

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

JUDr. Diana Repiščáková

Interná doktorandka na Katedre ústavného práva a správneho práva

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

diana.repiscakova@student.upjs.sk

VYDÁVANIE SÚHLASOV S DOPRAVOU, ZHODNOCOVANÍM A ZNEŠKODŇOVANÍM ODPADU PODĽA ČL. 9 NARIADENIA O PRERPAVE ODPADU: SÚČASNÝ STAV A PERSPEKTÍVY⁶¹

ISSUING APPROVALS FOR THE TRANSPORT, RECOVERY AND DISPOSAL OF WASTE ACCORDING TO ART. 9 REGULATIONS ON SHIPMENTS OF WASTE: CURRENT STATUS AND PERSPECTIVES

Eva Berníková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Nadnárodná spolupráca štátov spočívajúca vo voľnom pohybe tovarov, služieb, osôb a kapitálu je v podmienkach Európskej únie zabezpečená i prostredníctvom cudzích správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami. Táto spolupráca je nielen príležitosťou pre zvyšovanie politického a ekonomického rastu, ale i nevyhnutnosťou, s ohľadom na presadzovanie záujmov jednotlivých členských štátov. Jedným z týchto záujmov je nepochybne i otázka ochrany životného prostredia, vrátane problematiky nakladania s odpadmi. Vzhľadom na uvedené, sa autorka v predkladanom článku zaoberá skúmaním nariadenia o preprave odpadu, ktoré predstavuje významný nástroj pre uskutočňovanie environmentálnych politík Európskej únie v jednotlivých členských štátoch na úseku prepravy odpadu, s osobitným dôrazom kladeným na čl. 9, ktorý upravuje vydávanie súhlasov s dopravou, zhodnocovaním a zneškodňovaním odpadu. Okrem samotnej analýzy právnej úpravy na tomto úseku a následnej kategorizácie tohto typu správnych rozhodnutí je cieľom i preskúmanie ďalších kategórií cudzích správnych rozhodnutí za účelom zodpovedania otázky, či súčasný model, pri zohľadnení jeho výhod a nevýhod, nie je možné nahradiť iným modelom cudzích administratívno-právnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami.

⁶¹ Prekladaný príspevok bol spracovaný s podporou projektu VEGA č. 1/0187/22 pod názvom „Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“.

ABSTRACT

Transnational cooperation between states consisting in the free movement of goods, services, persons and capital is ensured under the conditions of the European Union through foreign administrative decisions with cross-border effects. This cooperation is not only an opportunity for increasing political and economic growth, but also a necessity, with regard to the promotion of the interests of individual member states. Undoubtedly, one of these interests is the issue of environmental protection, including the issue of waste management. Following on from the above, in the presented article, the author examines the regulation on waste transportation, which is a tool for implementing and harmonizing the environmental policies of the European Union in individual member states in the area of waste management, with special emphasis on Art. 9, which governs the issuance of permits for the transport, recovery and disposal of waste. In addition to the analysis of the legislation itself and the subsequent identification of the category of foreign administrative decisions with cross-border effects, within the framework of which the issuance of approvals pursuant to Art. 9 falls, the aim is finally to examine other categories of foreign administrative decisions in order to answer the question whether the current model, taking into account its advantages and disadvantages, cannot be replaced by another model of foreign administrative decisions with cross-border effects.

ÚVOD

Medzi rizikové faktory, ktoré vplývajú na kvalitu jednotlivých zložiek životného prostredia dlhodobo spadá i produkcia odpadov, berúc v úvahu ich negatívne dopady na životné prostredie. Vnímajúc kauzálnu súvislosť medzi produkciou odpadov a jeho spôsobilosťou degradovať životné prostredie, ako i globálny rozmer danej problematiky, možno za najvhodnejšie systémové riešenie označiť nadnárodnú spoluprácu štátov, ktorá dokáže identifikovať a riešiť environmentálne problémy omnoho efektívnejšie než jednotlivé štáty. V európskom priestore zastáva v oblasti nadnárodnej spolupráce štátov nezastupiteľné miesto Európska únia, ktorej environmentálne politiky výrazne ovplyvňujú a determinujú právne poriadky jednotlivých členských štátov.

V nadväznosti na uvedené, sa autorka v predkladanom príspevku zameriava na skúmanie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu (ďalej len „nariadenie o preprave odpadu“ alebo „nariadenie“), ktoré predstavuje významný prostriedok presadzovania a harmonizácie environmentálnych politík Európskej únie v oblasti prepravy odpadu medzi jednotlivými členskými štátmi, s osobitným dôrazom kladeným na analýzu čl. 9 nariadenia, upravujúceho vydávanie súhlasov s dopravou,

zhodnocovaním a zneškodňovaním odpadu. Okrem samotnej analýzy je cieľom i kategorizácia tohto typu rozhodnutí do jedného z režimov správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami, ktorá je podľa názoru autorky nevyhnutným podkladom pre kritické posúdenie vhodnosti právnej úpravy na tomto úseku za účelom zodpovedania otázky, či súčasný model nie je možné nahradiť iným modelom cudzích správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami, berúc v úvahu nedostatky tohto modelu a potreby aplikačnej praxe.

Pre naplnenie stanovených cieľov je potrebné aplikovať viaceré vedecké metódy, najmä deskriptívnu metódu, metódu komparácie, analýzy, syntézy a v neposlednom rade, metódu explanácie.

1 NARIADENIE O PREPRAVE ODPADU

Ako už bolo uvedené v úvode tohto príspevku, nariadenie o preprave odpadu predstavuje významný nástroj pre výkon a harmonizáciu environmentálnych politík Európskej únie v oblasti prepravy odpadu. Toto tvrdenie reflektuje nielen na samotnú povahu nariadenia ako právneho aktu vydávaného Európskou úniou,⁶² ale i na jeho vecný zámer, berúc v úvahu nevyhnutnosť a dôležitosť regulácie dozoru prepravy odpadu za účelom zohľadnenia potrieb Európskej únie týkajúcich sa zachovania, ochrany a zlepšenia kvality životného prostredia. Napriek tomu, že dohľad a riadenie prepravy odpadu v rámci členského štátu je vec príslušného členského štátu, vnútroštátne systémy týkajúce sa prepravy odpadov by mali zohľadňovať potrebu súvislosti so systémom Spoločenstva, v záujme zabezpečenia vysokej úrovne ochrany životného prostredia a ľudského zdravia.⁶³ Vnímajúc uvedené dôvody je preto zrejmé, prečo sú súhlasy pre dopravu, zhodnotenie alebo zneškodnenie odpadu na území jednotlivých členských štátov predmetom regulácie nariadenia o preprave odpadu.

1.1 Postup pri vydávaní súhlasov s dopravou, zhodnocovaním alebo zneškodňovaním odpadu

Postup pri vydávaní súhlasov s dopravou, zhodnotením alebo zneškodnením odpadu je predmetom úpravy článku 9 nariadenia o preprave odpadu. Tento postup sa skladá z viacerých štádií, kde prvé štádium predstavuje podanie predošlého písomného oznámenia oznamovateľom na príslušný orgán štátu odoslania. Ak príslušný orgán miesta odoslania obdrží náležite vyplnené oznámenie podľa čl. 4

⁶² Podľa čl. 288, druhej vety Zmluvy o fungovaní Európskej únie má nariadenie všeobecnú platnosť, je záväzný vo svojej celistvosti a je priamo uplatniteľný vo všetkých členských štátoch.

⁶³ Odsek 13 preambuly nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu.

nariadenia č. 1013/2006 (t. j. oznámenie je kompletné), ponechá si kópiu tohto oznámenia a oznámenie postúpi/pošle príslušnému orgánu miesta určenia, ďalšie kópie oznámenia pošle všetkým príslušným orgánom tranzitu cez ktoré má smerovať preprava.⁶⁴ Príslušný orgán miesta určenia alebo ktorýkoľvek príslušný orgán tranzitu, ktorý prijal oznámenie, si môže od oznamovateľa vyžiadať (ak je to potrebné), dodatočné, resp. doplňujúce informácie a dokumentáciu.⁶⁵ S takýmto vyžiadanim si doplňujúcich, resp. dodatočných podkladov štátom miesta určenia koreluje i povinnosť informovania príslušných orgánov jednotlivých dotknutých štátov. Ak je na základe tohto vyžiadania si doplňujúcich údajov oznámenie kompletné, odošle oznamovateľovi príslušný orgán štátu určenia tzv. potvrdenie o prijatí oznámenia a jeho kópiu ostatným príslušným dotknutým orgánom. Z uvedeného textu je zrejmé, že otázka posúdenia náležité vyplneného oznámenia a s tým súvisiaca koordinácia ďalších dotknutých príslušných orgánov členských štátov spadá do kompetencie príslušného orgánu štátu určenia. Z toho dôvodu je možné označiť ho za tzv. referenčný členský štát.

Druhé štádium spočíva v postupe príslušného orgánu miesta určenia, príslušného orgánu miesta odoslania a príslušného orgánu tranzitu v lehote 30 dní po dni odoslania potvrdenia príslušným orgánom miesta určenia prijať jedno z nasledujúcich riadne odôvodnených písomných rozhodnutí o oznámenej preprave.⁶⁶ Konkrétne môže ísť o:

- bezpodmienečný súhlas;
- súhlas s podmienkami podľa článku 10 alebo
- námietky podľa článkov 11 a 12.⁶⁷

Zároveň platí, že s nepredložením námietok príslušného orgánu štátu tranzitu v uvedenej lehote spája nariadenie nevyvrátiteľnú právnu domnienku tichého súhlasu. V prípade, ak niektorý z dotknutých štátov vyjadrí súhlas s podmienkami podľa článku 10 nariadenia, musí tieto podmienky oprieť o niektorý z dôvodov, taxatívne uvedených v čl. 11 alebo 12 nariadenia.⁶⁸ V prípade vznesenia námietok

⁶⁴ Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Predchádzajúce písomné oznámenie a súhlas. [online]. [cit. 2023- 10-10]. Dostupné na internete: https://www.minzp.sk/files/sekcia-enviromentalneho-hodnotenia-riadenia/odpady-aobaly/registre-a-zoznamy/3-predchadzajuce-pisomne-oznamenie_2.pdf.

⁶⁵ Tamtiež.

⁶⁶ Článok 9 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu.

⁶⁷ Tamtiež.

⁶⁸ Konkrétne môže ísť napríklad o situáciu, kedy plánovaná preprava alebo zneškodnenie nebude v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi o ochrane životného prostredia, verejnom poriadku, verejnej bezpečnosti alebo o ochrane zdravia vzhľadom na činnosti, ktoré sa v

príslušnými orgánmi platí, že ak problémy, o ktoré sa námietky opierali boli vyriešené, okamžite o tom písomne informujú oznamovateľa, pričom kópie odošlú príjemcovi a ostatným príslušným dotknutým orgánom.⁶⁹ V opačnom prípade oznámenie prestáva byť platné. V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že ak dôjde k vyjadreniu námietok týkajúcich sa prepravy odpadu určeného na zhodnotenie alebo zneškodnenie a štáty určenia a odoslania nedospjú ku spoločnému konsenzu v tejto otázke, ktorýkoľvek členský štát môže túto vec predložiť Komisii, ktorá vo veci rozhodne.⁷⁰ Pre úplnosť je potrebné uviesť i prípady, s ktorými nariadenie spája odopretie súhlasu. Príslušné dotknuté orgány odopru svoj súhlas, ak majú vedomosť o tom, že:

- odpad nemá také zloženie, aké bolo oznámené, alebo
- nie sú splnené podmienky na prepravu, alebo
- odpad sa nezhodnocuje alebo nezneškodňuje v súlade s povolením zariadenia, ktoré vykonáva túto činnosť, alebo
- odpad bude alebo bol prepravený, zhodnotený alebo zneškodnený spôsobom, ktorý nie je v súlade s informáciami uvedenými v doklade o oznámení a doklade o pohybe alebo priloženými k dokladu o oznámení a dokladu o pohybe.⁷¹

Tretie a zároveň posledné štádium predstavuje samotná realizácia prepravy, ktorá sa môže uskutočniť až po dokončení dokladu o pohybe oznamovateľom (t. j. doplnenie skutočného dátumu prepravy po získaní súhlasu a vyplnenie dokladu o pohybe v najväčšej možnej miere oznamovateľom) a predchádzajúcom informovaní príslušných orgánov dotknutých členských štátov o skutočnom začatí prepravy najneskôr tri pracovné dni pred jej začiatkom. Pričom platí, že preprava odpadu sa môže uskutočniť len počas doby trvania súhlasov všetkých dotknutých členských štátov.

1.2 Identifikácia súhlasov s dopravou, zhodnocovaním alebo zneškodňovaním odpadu ako súboru správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami

namietajúcej krajine uskutočňujú alebo napríklad situáciu, že oznamovateľ alebo príjemca bol už predtým odsúdený za nezákonnú prepravu alebo niektoré iné nezákonné konanie v súvislosti s ochranou životného prostredia a i.

⁶⁹ Čl. 12 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu.

⁷⁰ BERNÍKOVÁ, E. *Administratívnoprávna a trestnoprávna regulácia ochrany životného prostredia: Písomná práca k dizertačnej skúške*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. 2023. 19 s.

⁷¹ Čl. 9 ods. 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu.

Z predchádzajúceho textu nepochybne vyplýva, že súhlasy vydávané podľa čl. 9 nariadenia predstavujú rozhodnutia, ktoré sú odklonom od nariaďovacej jurisdikcie štátu, tradične vnímanej ako spôsobilosti daného štátu regulovať vybrané okruhy spoločenských vzťahov skrz jeho normotvornú a individuálnu normotvorbu len v rámci jeho územia. A to vzhľadom na to, že vydanie súhlasov s dopravou, zhodnocovaním alebo zneškodňovaním odpadu má účinky nielen na území štátu odoslania, ale i na území štátu určenia, príp. tranzitu. T. z., že majú extrateritoriálne účinky. Napriek tomu, že je v práve Európskej únie možné nachádzať množstvo prípadov rozhodnutí, ktoré predstavujú odklon od nariaďovacej jurisdikcie štátu, nemožno v tejto súvislosti hovoriť o existencii tzv. štandardizovaných modelov takýchto rozhodnutí, predovšetkým s ohľadom na ich veľkú roztrieštenosť v množstve právnych predpisov. V odbornej literatúre je však možné badať snahy o kategorizáciu tohto typu správnych rozhodnutí, pri zohľadnení uplatňovania rovnakých, príp. obdobných pravidiel vzťahujúcich sa na ich uznávanie a výkon. Pre účely tohto príspevku je smerodajné členenie doc. Jakaba, podľa ktorého je možné tieto rozhodnutia členiť do troch základných kategórií:

- správne rozhodnutia, ktoré majú cezhraničné účinky na území hostiteľských štátov priamo *ex lege* bez potreby prijímania aktu uznania zo strany hostiteľských štátov,
- správne rozhodnutia s cezhraničnými účinkami *ex actu*, ktorých cezhraničné účinky nastanú iba na základe aktu uznania zo strany hostiteľského štátu a napokon
- správne rozhodnutia, ktoré sú prijímané viacerými alebo všetkými členskými štátmi v spoločnom rozhodovacom procese.⁷²

Z takto všeobecne zadefinovaných kategórií je zrejmé, že súhlasy s dopravou, zhodnocovaním a zneškodňovaním odpadu upravených v čl. 9 nariadenia o preprave odpadu nie je možné, vzhľadom na ich prijímanie v nadnárodnom procese, zaradiť ani do jednej z prvých dvoch kategórií. Do úvahy teda prichádza len posledná kategória správnych rozhodnutí, ktoré sú v odbornej literatúre označované aj ako tzv. nadnárodné správne akty či zložené správne akty.⁷³

⁷² K tomu pozri bližšie: JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie. In: *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Košice: ŠafárikPress, 2023. ISBN 978-80-574-0235-0 (e-publikácia), 11- 12 s.

⁷³ Pojem zložený správny akt vznikol voľným prekladom anglického termínu *composite administrative act* do slovenského jazyka. Nemožno si tento termín zamieňať s termínom hybridný správny akt, ktorým sa rozumie individuálny právny akt s charakteristikami normatívneho právneho aktu, kde je normatívnosť viazaná predovšetkým na všeobecne určený

Najvýstižnejšie túto kategóriu správnych rozhodnutí zadefinoval Della Cananea,⁷⁴ ktorý sformuloval nasledovné charakteristické znaky týchto aktov:

- danosť právneho základu ich vydávania v práve Európskej únie,
- spoločný rozhodovací proces založený na spolupôsobení dotknutých členských štátov a inštitúcií Európskej únie,
- vyvolanie cezhraničných právnych účinkov samotným správnym rozhodnutím,
- potreba neustálej a konštantnej spolupráce medzi členskými štátmi a inštitúciami Európskej únie.

Keďže je vydávanie súhlasov príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov podľa čl. 9 nariadenia regulované právom Európskej únie (konkrétne nariadením o preprave odpadu), nepochybne spĺňajú požiadavku stanovenú prvým kritériom. Druhé kritérium spočívajúce v spoločnom rozhodovacom procese, je vzhľadom na skutočnosť, že súhlasy predstavujú výsledok spoločného a koordinovaného rozhodovacieho postupu orgánov dotknutých členských štátov a Európskej únie, taktiež naplnené.⁷⁵ Rovnako tak dochádza k naplneniu i tretieho kritéria, nakoľko spôsobilosť vyvolania cezhraničných právnych účinkov majú samotné súhlasy vydané dotknutými členskými štátmi, nie ich domovské, resp. vnútroštátne právo.⁷⁶ Tým, že nariadenie pripúšťa v rámci procesu prijímania týchto aktov participáciu nie len jednotlivých členských štátov, ale i Európskej komisie, sú tieto akty v súlade i s posledným, štvrtým kritériom.⁷⁷ Berúc v úvahu uvedené zastáva autorka názor, že súhlasy upravené v článku 9 nariadenia o preprave spadajú do kategórie zložených správnych aktov s cezhraničnými účinkami.

2 ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Hoc je vydávanie súhlasov s dopravou, zhodnocovaním a zneškodňovaním odpadu prejavom akceptovania záujmov dotknutých členských štátov, je vzhľadom na nevyhnutnosť komunikácie medzi príslušnými orgánmi štátu odoslania, štátu určenia, príp. štátu tranzitu, nepochybne späté s vysokou mierou administratívnej

okruh jeho adresátov. K tomu pozri bližšie: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 459/2020 zo dňa 24. septembra 2020.

⁷⁴ K tomu pozri bližšie DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Transnational Administrative Procedures. In: Recognition of Foreign Administrative Acts. Imprint: Springer, 2016, s. 239 - 240. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

⁷⁵ BERNÍKOVÁ, E. *Administratívnoprávna a trestnoprávna regulácia ochrany životného prostredia*: Písomná práca k dizertačnej skúške. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. 2023. 19 s.

⁷⁶ Tamtiež.

⁷⁷ Tamtiež.

záťaže. Administratívna náročnosť nepredstavuje veľkú prekážku v ojedinelých, výnimočne vyskytujúcich sa prípadoch. Avšak v bežných, resp. často sa opakujúcich situáciách, do rámca ktorých je možné zaradiť i súhlasy vydávané podľa čl. 9 nariadenia o preprave odpadu, nie je tento postup vyhovujúci.⁷⁸ Práve z tohto dôvodu sa autorka v tejto kapitole zameria na možnosť aplikácie takých modelov správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami na tieto súhlasy, ktoré minimalizujú, resp. eliminujú vysokú mieru administratívnej záťaže a byrokracie, konkrétne na kategóriu správnych rozhodnutí, ktoré majú priame cezhraničné účinky na území hostiteľských štátov bez nutnosti ich uznania.

2.1 Model režimu správnych rozhodnutí s priamymi účinkami

Ako už bolo uvedené v prvej kapitole tohto príspevku, dôsledkom správnych rozhodnutí s priamymi cezhraničnými účinkami je, že takéto správne akty vydané jedným štátom (domovským štátom) majú rovnaké právne účinky, aké majú na území tohto štátu aj na území iného štátu (resp. iných štátov), tzv. hostiteľských štátov bez toho, aby bolo potrebné ich uznať podľa právneho poriadku hostiteľského štátu osobitným rozhodnutím o uznaní prijatým v osobitnom konaní.⁷⁹ V odbornej literatúre sú tieto právne akty označované tiež ako tzv. transteritoriálne správne akty. Táto kategória však nepredstavuje homogénnu skupinu. V rámci tejto kategórie je potrebné rozlišovať:

- správne akty, ktoré majú účinky na území hostiteľského štátu bez možnosti ich ovplyvnenia hostiteľským štátom (*tzv. rýdze transteritoriálne správne akty*),
- správne akty, ktoré za určitých vopred stanovených podmienok v úniovom práve umožňujú štátu uskutočňovať dohľad nad ich dodržiavaním, vynucovať

⁷⁸ Tvrdenie autorky, že vydávanie súhlasov s dopravou, zhodnocovaním alebo zneškodňovaním odpadu nepredstavuje ojedinelé prípady je založené na poslednej správe o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2021, podľa ktorej Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2021 vydalo 179 súhlasov podľa nariadenia o preprave odpadu. K tomu pozri bližšie: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2021. s. 168 [online]. Dostupné na internete: <https://www.enviroportal.sk/uploads/report/11401.pdf>.

⁷⁹ JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie. In: *Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Košice: ŠafárikPress, 2023. ISBN 978-80-574-0235-0 (e-publikácia), s. 12.

ich, prípadne aj blokovat' cezhraničné účinky správnej formy činnosti cudzieho štátu (tzv. *modifikované transteritoriálne správne akty*).⁸⁰

Vzhľadom na článok 191 ods. 2 prvej vety Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý normuje povinnosť Európskej únie pri tvorbe jej environmentálnych politík prihliadať na rozmanitosť a odlišnosť jednotlivých regiónov únie, nie je možné v tejto oblasti o rýdzych transteritoriálnych správnych aktoch uvažovať.⁸¹ Preto prichodí do úvahy len aplikácia modifikovaných transteritoriálnych správnych aktov, ktoré predpokladajú existenciu odklonov od rešpektovania cezhraničných účinkov správnych rozhodnutí bez výhrad. V závislosti od charakteru týchto odklonov je možné túto kategóriu správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami vnútorne diferencovať na nasledovné podkategórie:

- modifikované transteritoriálne správne akty s možnosťou odmietnutia účinkov na území hostiteľského štátu,
- modifikované transteritoriálne správne akty s možnosťou požadovať dodatočné potvrdenie, resp. verifikáciu hostiteľským štátom,
- modifikované transteritoriálne správne akty s možnosťou hostiteľského štátu pozastaviť účinky týchto aktov v čase mimoriadnej situácie a napokon
- modifikované transteritoriálne správne akty s možnosťou hostiteľského štátu tieto akty zrušiť.

Keďže dodatočná verifikácia nepredstavuje v ponímaní autorky možnosť eliminácie, resp. zníženia administratívnej záťaže spojenjej s doterajším vydávaním súhlasov podľa čl. 9 nariadenia (berúc v úvahu najmä samotnú podstatu, ktorou je možnosť štátu vykonať dodatočnú verifikáciu súladu aktu s vlastnými predpismi alebo požadovať jej vykonanie od subjektu, ktorý je z transteritoriálneho správneho aktu oprávnený, [tzv. akt s cezhraničnými účinkami s výhradou dodatočnej verifikácie])⁸², nebude predmetom ďalšieho prieskumu v rámci tohto príspevku.

⁸⁰ JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 69 [cit. 2023-10-12]. ISBN 9788081529191.

⁸¹ Podľa čl. 191 ods. 2 prvej vety Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa politika životného prostredia Únie zameriava na vysokú úroveň jeho ochrany, pričom prihliada na rozmanité situácie v jednotlivých regiónoch Únie. K tomu pozri bližšie aj: BERNÍKOVÁ, E. *Premietnutie extrateritoriality a transteritoriality v rámci politiky Európskej únie na úseku ochrany životného prostredia*. In: *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Košice: ŠafárikPress, 2023. ISBN 978-80-574-0235-0 (e-publikácia), s. 123.

⁸² HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty: studie z mezinárodního správního práva*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788088018155. s. 91.

Ďalším mantinelom v rámci tohto výskumu je i dočasnosť, ktorá je nevyhnutne spätá s možnosťou hostiteľského štátu pozastaviť účinky transteritoriálneho správneho aktu. Dočasný charakter, ktorý je daný existenciou mimoriadnej situácie je nepochybne spätý s možnosťou aplikácie tohto typu modifikovaných správnych aktov len v nevyhnutných prípadoch a preto nie je možné uvažovať (vzhľadom na opakujúci sa charakter vydávania súhlasov podľa čl. 9), ani o tejto podkategórii modifikovaných správnych aktov. Vnímajúc skutočnosť, že modifikované správne akty pripúšťajúce možnosť hostiteľského štátu tieto akty zrušiť prichodí do úvahy len pri vízach udelených ktorýmkoľvek členským štátom, sa autorka v ďalšom texte bude zaoberať výlučne možnosťou uplatnenia tej podkategórie modifikovaných správnych aktov, ktorá predpokladá možnosť hostiteľského štátu účinky týchto aktov na svojom území odmietnuť.⁸³

2.1.1 Modifikované transteritoriálne správne akty s možnosťou odmietnutia účinkov hostiteľským štátom na jeho území

Dôsledkom využitia možnosti hostiteľského štátu odmietnuť účinky transteritoriálneho správneho aktu je skutočnosť, že takýto transteritoriálny akt nemá cezhraničné účinky na jeho území. T. z., že takýto postup nemá žiaden vplyv na platnosť, právoplatnosť ani vykonateľnosť samotného transteritoriálneho správneho aktu; ten je naďalej platný, právoplatný a vykonateľný za podmienok aplikujúcich sa v domovskom štáte len s tým rozdielom, že inter-administratívna väzba bola pretrhnutá vo vzťahu k štátu, ktorý odmietol jeho účinky.⁸⁴ Obdobne ako zložené správne akty, i táto kategória správnych aktov s cezhraničnými účinkami musí mať svoj právny základ v práve Európskej únie. V odbornej literatúre sa najčastejšie ako príklad tohto typu správnych aktov uvádza úprava vodičského preukazu obsiahnutá v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2006/126 ES o vodičských preukazoch (ďalej len „smernica“). Smernica je založená na zásade vzájomného uznávania vodičských preukazov, v dôsledku ktorej – pokiaľ orgány členského štátu vydali vodičský preukaz v súlade s čl. 1 ods. 1 smernice – ostatné členské štáty nie sú oprávnené overovať dodržiavanie požiadaviek na jeho vydanie a držba vodičského preukazu vydaného členským štátom musí byť považovaná za dôkaz toho, že jeho držiteľ splnil ku dňu jeho

⁸³ K tomu pozri bližšie: JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie. In: *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Košice: ŠafárikPress, 2023. ISBN 978-80-574-0235-0 (e-publikácia), s. 25.

⁸⁴ JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 141 [cit. 2023-10-15]. ISBN 9788081529191.

vydania požiadavky predpokladané smernicou.⁸⁵ Možnosť odmietnutia účinkov hostiteľským štátom je pretavená v čl. 11 ods. 4 smernice, podľa ktorého členský štát odmietne uznať platnosť akéhokoľvek vodičského preukazu vydaného iným členským štátom osobe, ktorej vodičský preukaz je obmedzený, pozastavený alebo odobratý na území tohoto štátu. Túto možnosť je však nutné, berúc v úvahu judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, vykladať reštriktívne, keďže predstavuje výnimku zo všeobecnej zásady vzájomného uznávania vodičských preukazov, ktorá bola znovu potvrdená v článku 2 ods. 1 uvedenej smernice.⁸⁶

Vzťahnutím tohto modelu na prepravu odpadu by nepochybne došlo k nahradeniu predchádzajúceho písomného oznámenia, jeho potvrdenia a napokon i vyjadrenia súhlasu rozhodnutím o preprave odpadu vydaným štátom odoslania. V dôsledku tejto zmeny by štát určenia, príp. štát tranzitu mohol postupovať dvojako. Prvý postup spočíva v pasívnom reagovaní na dané rozhodnutie, čím štát určenia, príp. tranzitu nepochybne akceptuje cezhraničné účinky tohto rozhodnutia (resp. toto rozhodnutie nadobudne účinky automaticky). Druhý postup reflektuje na možnosť odmietnutia účinkov tohto rozhodnutia niektorým z dotknutých štátov, v dôsledku čoho sa automaticky nadobudnuté účinky tohto rozhodnutia natrvalo strácajú. Táto zmena by nepochybne zjednodušila administratívny postup v prípadoch, kedy podľa súčasného modelu môžu dotknuté štáty vyjadriť bezpodmienečný súhlas, príp. súhlas odoprieť. Napriek tomu však podľa názoru autorky vypustenie, resp. nahradenie predchádzajúceho písomného oznámenia, jeho potvrdenia a následného súhlasu rozhodnutím štátu odoslania o preprave odpadu môže spôsobiť značné problémy. A to s ohľadom na samotnú podstatu predchádzajúceho písomného oznámenia, ktoré pre štát určenia, príp. štát tranzitu slúži ako podklad informatívneho charakteru. Na jeho základe môžu dotknuté členské štáty vyhodnotiť, či sú splnené všetky podmienky na to, aby mohla byť preprava odpadu uskutočnená, resp. či existujú v danom prípade prekážky, ktoré by tejto preprave mohli brániť. Pri existencii týchto prekážok majú dotknuté členské štáty možnosť vyjadrenia súhlasu s podmienkami, príp. vyjadrenia námietok. Zo samotnej právnej úpravy obsiahnutej v čl. 11 a 12 nariadenia je totiž evidentné, že normotvorca ráta i s možnosťou, že dôvody, o ktoré sa podmienky prepravy ako i námietky voči preprave odpadu určeného na zhodnotenie alebo zneškodnenie opierajú, sú mnohokrát odstrániteľného charakteru. Toto tvrdenie sa opiera o povinnosť dotknutých členských štátov v prvom rade dospieť na ich podklade

⁸⁵ JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 140 [cit. 2023-10-15]. ISBN 9788081529191.

⁸⁶ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 26. apríla 2012, vec Wolfgang Hofmann v. Freistaat Bayern (C-419/10), bod č. 71.

k uspokojivému riešeniu, či už vzájomne alebo za participácie Komisie. To znamená, že samotná existencia problémov súvisiacich s dopravou zhodnocovaním alebo zneškodňovaním odpadu nemusí byť v konečnom dôsledku podľa súčasného modelu prekážkou pre vydanie niektorého zo súhlasov podľa čl. 9 nariadenia. To v prípade modelu tkvejúcom v možnosti členských štátov účinky modifikovaných transteritoriálnych správnych aktov odmietnuť, neprichodí do úvahy. Ako už bolo uvedené, pri aplikácii tohto modelu môžu štáty postupovať buď formou odmietnutia účinkov transteritoriálneho správneho aktu alebo zdržania sa tohto konania, v dôsledku čoho takýto akt nadobúda účinky automaticky. Tento model však členským štátom neumožňuje v procese prijímania rozhodnutí adekvátne reagovať na prípadné prekážky, ktorých potencionálnu existenciu nemožno ignorovať, vzhľadom na veľkú rozmanitosť regiónov Únie, ale i rôznorodé demografické či materiálne podmienky jednotlivých členských štátov. Berúc v úvahu uvedené preto autorka zastáva názor, že v prípade vzniku prekážok súvisiacich s prepravou odpadu by sa členské štáty uchýľovali skôr k odmietaniu účinkov týchto rozhodnutí než k zdržaniu sa tohto konania, čím by sa počet vydávaných rozhodnutí o preprave odpadu rapidne znížil. Úbytok rozhodnutí o preprave odpadu by nepochybne viedol k nárastu hromadenia odpadu na území jednotlivých členských štátov, čím by došlo k nárastu počtu skládok, čo nemožno (vzhľadom na snahy Európskej únie postupne ukončovať zneškodňovania odpadu na skládkach odpadov), označiť za vyhovujúce.⁸⁷ S ohľadom na uvedené preto autorka zastáva názor, že model zložených správnych aktov nie je možné nahradiť modelom transteritoriálnych správnych aktov s možnosťou odmietnutia účinkov hostiteľským štátom na jeho území (berúc v úvahu predovšetkým vyššiu mieru ich efektivity pri výskyte prípadných prekážok v samotnom procese ich prijímania). S ohľadom na uvedené je preto podľa názoru autorky potrebné zvoliť iný prístup, ktorý neráta s prítomnosťou správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami v tejto oblasti, kde sa ako určitá vidina zmeny k lepšiemu javí úplný presun rozhodovacej právomoci na tomto úseku z členských štátov na inštitúcie Únie. Táto alternatíva však bude, vzhľadom na rozsiahlosť tejto problematiky, predmetom ďalšieho výskumu autorky a preto nie je obsiahnutá v predkladanom príspevku.

⁸⁷ V tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že podľa správy o stave životného prostredia v Slovenskej republike z roku 2021 bolo až 72% dovezeného odpadu zhodnoteného vo forme spálenia s energetickým využitím a zvyšných 28 % bolo materiálovo zhodnotených (recyklovaných). K tomu pozri bližšie: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2021. s. 169 [online]. Dostupné na internete: <https://www.enviroportal.sk/uploads/report/11401.pdf>.

ZÁVER

So stále rastúcou globalizáciou práva nie je možné v súčasnosti vnútroštátne právo vnímať izolovane, ale vo vzájomných súvislostiach s právnymi poriadkami iných štátov, ako aj s právom nadnárodných organizácií či so záväzkami, ktoré pre jednotlivé štáty vyplývajú z medzinárodných zmlúv.⁸⁸ Je nesporné, že medzi jednu z najväčších a najvýraznejších globálnych tém, ktoré dnes rezonujú v spoločnosti spadá i problematika ochrany životného prostredia, vrátane problematiky nakladania s odpadom, vnímajúc predovšetkým jeho negatívne dopady na životné prostredie a tým i na kvalitu ľudského zdravia. V európskom prostredí je dominujúcim subjektom v tejto oblasti práve Európska únia, ktorej environmentálne politiky predstavujú výrazný determinant právnych poriadkov jednotlivých členských štátov. Podľa smernice Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov by sa malo v priestore Európskej únie vykonávať len bezpečné a kontrolované skládkovanie, čoho prejavom je aj snaha Európskej únie tkvejúca v postupnom ukončovaní zneškodňovania odpadu na skládkach odpadov.⁸⁹ Jedným z najčastejšie využívaných prostriedkov na dosiahnutie týchto snáh sú i správne rozhodnutia, na poklade ktorých dochádza k preprave odpadu medzi jednotlivými členskými štátmi za účelom jeho zhodnotenia, príp. zneškodnenia.

V rámci predkladaného príspevku sa autorka zaoberala skúmaním nariadenia o preprave odpadu, s osobitným dôrazom kladeným na článok 9, vzťahujúc sa na súhlasy s dopravou, zhodnocovaním alebo zneškodňovaním odpadu. Analýzou postupu vydávania týchto súhlasov autorka dospela k záveru, že sa jedná o tzv. zložené správne akty, medzi negatíva ktorých spadá predovšetkým ich administratívna náročnosť a zvýšená miera byrokracie. Vnímajúc tieto nedostatky sa preto autorka v rámci ďalšieho vytýčeného cieľa venovala zodpovedaniu otázky, či nie je možné tento model nahradiť iným modelom cudzích správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami. Pri zohľadnení znakov, ktoré sú pre jednotlivé modely charakteristické dospela autorka k záveru, že jedinú možnú alternatívu predstavujú modifikované transteritoriálne správne akty s možnosťou hostiteľského štátu ich účinky na svojom území odmietnuť. I keď aplikácia tohto modelu nepochybne predstavuje odľahčenie dotknutých členských štátov v prípadoch, kedy podľa súčasného modelu môžu dotknuté štáty vyjadriť bezpodmienečný súhlas, príp. súhlas odoprieť, na strane druhej však samotná koncepcia tohto modelu nezohľadňuje prípadnú existenciu problémov v procese ich prijímania. Preto

⁸⁸ BERNÍKOVÁ, E. – PANIGAJ, J. Vplyv práva Európskej únie na skládkovanie odpadov v Slovenskej republike. In: *Právo bez hraníc*. Košice: ŠafárikPress, 2023. ISBN 978-80-574-0242-8 (e-publikácia), s. 237.

⁸⁹ Európska komisia. Odpad: Komisia sa rozhodla postúpiť Súdnemu dvoru prípad SLOVENSKA za nedodržiavanie pravidiel EÚ o skládkach odpadov. [online]. [cit. 2023-10-12]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_23_164.

autorka dospela k záveru, že súčasný model zložených správnych aktov nie je možné, i napriek jeho nevýhodám, nahradiť iným modelom cudzích správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami. Tento záver predstavuje vhodný podklad pre ďalší výskum autorky v tejto oblasti, pri ktorom sa autorka zameria na iné alternatívy, ktorými je možné negatíva súčasného modelu minimalizovať, resp. eliminovať. Do úvahy prichodí najmä presun rozhodovacej právomoci členských štátov na úseku prepravy odpadu na inštitúcie a orgány Únie.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. BERNÍKOVÁ, E. *Administratívna a trestnoprávna regulácia ochrany životného prostredia*: Písomná práca k dizertačnej skúške. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. 2023. 19 s.
2. BERNÍKOVÁ, E. Premietnutie extrateritoriality a transteritoriality v rámci politiky Európskej únie na úseku ochrany životného prostredia. In: *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Košice: ŠafárikPress, 2023. ISBN 978-80-574-0235-0 (e-publikácia), s. 123.
3. BERNÍKOVÁ, E. – PANIGAJ, J. Vplyv práva Európskej únie na skládkovanie odpadov v Slovenskej republike. In: *Právo bez hraníc*. Košice: ŠafárikPress, 2023. ISBN 978-80-574-0242-8 (e-publikácia), s. 237.
4. DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Transnational Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 239 - 240. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.
5. Európska komisia. Odpad: Komisia sa rozhodla postúpiť Súdnemu dvoru prípad SLOVENSKA za nedodržiavanie pravidiel EÚ o skládkach odpadov. [online]. [cit. 2023-10-12]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_23_164.
6. HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty: studie z mezinárodního správního práva*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788088018155. s. 91.
7. JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie. In: *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav*. Košice: ŠafárikPress, 2023. ISBN 978-80-574-0235-0 (e-publikácia), 11- 12 s.
8. JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v*

podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 69 [cit. 2023-10-12]. ISBN 9788081529191.

9. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Predchádzajúce písomné oznámenie a súhlas. [online]. [cit. 2023- 10-10]. Dostupné na internete: https://www.minzp.sk/files/sekcia-enviromentalneho-hodnotenia-riadenia/odpady-aobaly/registre-a-zoznamy/3-predchadzajuce-pisomne-oznamenie_2.pdf.
10. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2021. s. 168 [online]. Dostupné na internete: <https://www.enviroportal.sk/uploads/report/11401.pdf>.

Judikatúra:

1. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 459/2020 zo dňa 24. septembra 2020.
2. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 26. apríla 2012, vec Wolfgang Hofmann v. Freistaat Bayern (C-419/10).

Právne predpisy:

1. Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie.
2. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu.
3. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126 ES o vodičských preukazoch.
4. Smernica Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Mgr. Eva Berníková

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Kováčska 26, 040 01 Staré Mesto

Tel. č.: 0918033847

e-mail: eva.bernikova@student.upjs.sk

PAAKTY AKO NEŽIADUCI JAV V PRÁVNOM ŠTÁTE

THE ADMINISTRATIVE NULLITY ACTS AS AN UNDESIRABLE PHENOMENON IN THE RULE OF LAW

Miroslava Francová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Nulitné správne akty sú nežiadúcim javom v správnom práve. Predmetný článok sa zaoberá nulitou správnych aktov z pohľadu princípov právneho štátu. Článok prináša analýzu pojmu paakty v kontexte nežiadúcej vlastnosti správneho aktu a zásady prezumpcie správnosti, ktorá vyplýva z pilierov demokratického zriadenia a právneho štátu. Autorka sa v závere článku pokúša odpovedať na otázku prečo sú paakty nežiaducim javom v zriadení právneho štátu, čím poukazuje na dôvody prečo sa každý demokratický štát snaží výskyt paaktov eliminovať. Článok vychádza najmä z relevantnej odbornej literatúry a názorov právnej vedy ako aj z rozhodovacej praxe súdov a iných orgánov.

ABSTRACT

The administrative nullity acts are an undesirable phenomenon in administrative law. The article in question deals with the nullity of administrative acts from the point of view of the principles of the rule of law. It provides the reader with an analysis of the term paakty in the context of an undesirable feature of an administrative act and the principle of the presumption of correctness, which results from the pillars of a democratic establishment and the rule of law. At the end of the article, the author tries to answer the question why pacts are an undesirable phenomenon in the establishment of the rule of law, thereby pointing out the reasons why every democratic state tries to eliminate the occurrence of pacts. The article is mainly based on relevant professional literature and legal science opinions, as well as on the decision-making practice of courts and other authorities.

ÚVOD

Princípy právneho štátu sú neoddeliteľnou súčasťou každej demokratickej krajiny. Tvoria piliere modernej, fungujúcej demokracie, a teda aj verejnej správy. Princípy právneho štátu sú obsiahnuté v Ústave SR, v najvyššej právnej norme, a majú vplyv na činnosť všetkých orgánov verejnej správy. Týchto princípov je niekoľko, avšak v článku sa autorka zameriava hlavne na zásadu zákonnosti a právnej istoty, v kontexte nulitných správnych aktov ako aj prezumpcie správnosti. Nulitnosť, tzv. „právne nič“ je nežiaducim javom v každom právnom štáte. Už samotní tvorcovia myšlienky pojmu právny štát si uvedomovali možnosť a závažnosť vydania paaktu správnymi orgánmi, nakoľko práve tieto dva princípy v záujme zachovania svojej podstaty, umožňujú prelomenie prezumpcie správnosti pri výskyte nulitných správnych aktov. Z uvedeného vyplývajú dôvody, pre ktoré väčšina vyspelých demokratických krajín má pojem nulitnosť a procesný postup pri jej riešení zakotvený vo svojich vnútorných právnych predpisoch.

Slovenský zákonodarca do dnešného dňa problematiku ničotnosti nezahrnul do žiadneho právneho predpisu, nevytvoril definíciu pojmu ničota, nestanovil dôvody ničotnosti, a ani samotný postup orgánov verejnej správy, ani správnych súdov pri deklarovaní ničotnosti správnych aktov.

Autorka má za to, že zákonodarca nevenoval tomuto inštitútu náležitú pozornosť, napriek tomu, že okolité susedné štáty majú tento inštitút vo svojich právnych poriadkoch zafinovaný, to znamená, že slovenský zákonodarca sa pri tvorbe právnej úpravy má kde inšpirovať a z čoho čerpať.

Aktuálny stav, t.j. neexistencia právnej úpravy v Slovenskej republike predstavuje závažný exces právneho poriadku. Paakty, na ktoré sa má v zmysle judikatúry slovenských súdov ex offio nahliadať ako na neexistujúce od počiatku, je možné podľa terajšej právnej (ne)úpravy odstrániť len rovnakým postupom, ktorý sa aplikuje na zrušenie alebo zmenu správnych aktov, ktoré trpia bežnými odstrániteľnými vadami. Tento stav autorka pokladá za neprípustný, ktorý je v hrubom rozpore so základmi materiálneho právneho štátu, za ktorý sa Slovenská republika pokladá.

Autorka v článku analyzuje poznatky teórie o pojme ničotnosti správnych aktov a snaží sa poukázať na niekoľko aktuálnych aplikačných problémov v podmienkach Slovenskej republiky. Pri spracovaní tohto vedeckého článku autorka využila okrem metódy analýzy, aj metódu syntézy, kedy jednotlivé čiastkové poznatky o paaktoch spája do celku a snaží sa formulovať závery a myšlienkové úvahy de lege ferenda v rovine potreby prijatia právnej úpravy daného právneho inštitútu.

Cieľom predkladaného vedeckého článku je prispieť k rozšíreniu povedomia o problematike paaktov, upriamiť pozornosť na nevyhnutnú potrebu zakotvenia

inštitútu nulity v právnom poriadku Slovenskej republiky a poukázať na nedostatky aplikačnej praxe za aktuálnych podmienok.

1 PRÁVNY ŠTÁT

1.1 Základné tézy o právnom štáte

V rámci výstavby právneho piliera modernej a fungujúcej verejnej správy je potrebné sa zamerať na aspekt napĺňania princípov právneho štátu v rámci procesu realizácie platného práva, pričom veľký dôraz je potrebné klást' predovšetkým na aspekt aplikácie.⁹⁰

Princíp právneho štátu v jeho pravom slova zmysle je neoddeliteľnou súčasťou každej demokratickej spoločnosti a vyžaduje, aby bolo pri rozhodovaní s každou osobou zaobchádzané dôstojne, rovnako, objektívne a v súlade so zákonom a aby jej bola poskytnutá možnosť napadnúť rozhodnutie pre jeho nezákonnosť pred nezávislým a nestranným súdom, kde jej bude zaručené spravodlivé konanie.⁹¹

Existuje veľké množstvo rôznych definícií pojmu právny štát, avšak všetky vychádzajú z nasledovných prvkov, ktoré tvoria základnú charakteristiku daného pojmu:

- Zákonnosť,
- Právna istota,
- Suverenita ľudu,
- Zákaz arbitrážnosti,
- Prístup spravodlivosti pred nestranným a nezávislým súdom,
- Rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd,
- Zákaz diskriminácie a rovnosť pred zákonom,
- Deľba moci v štáte.

Uvedené prvky predstavujú základné piliere správne fungujúceho právneho štátu. Bližšie sa autorka bude venovať zásade zákonosti a právnej istote, nakoľko vytvorením, aplikáciou a realizáciou nulitného administratívneho správneho aktu sú narušené hlavne tieto dve uvedené zásady, a tým aj celková štruktúra právneho štátu.

Legalitu možno pokladať za ťažiskový princíp materiálneho chápania právneho štátu. Princíp zákonosti, inak nazývaný aj ako princíp viazanosti právom sa považuje za fundamentálny princíp fungovania dobrej verejnej správy

⁹⁰ HRTÁNEK, Ladislav. Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy. Vedecká monografia. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2013. 74 s. ISBN 978-80-89447-78-7.

⁹¹ Ústavný súd Slovenskej republiky. Správa o právnom štáte prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva. Benátky, 25. – 26. marec 2011.

v podmienkach modernej Európy. Princíp zákonnosti je nutné chápať v čo najextenzívnejšom slova zmysle. Tento princíp je zakotvený v samotnej Ústave Slovenskej republiky, v I. hlave, čl. 2 ods. 2 a ods. 3. Vo vzťahu k orgánom verejnej správy stanovuje povinnosť konať len na základe právnych predpisov a v ich medziach.

Vo vzťahu k súkromným subjektom je zákonnosť vyjadrená tým spôsobom, že tieto subjekty môžu konať všetko čo im zákon nezakazuje a nie je možné ich nútiť konať to, čo zákon výslovne neukladá. S princípom zákonnosti úzko súvisí právo na spravodlivý proces najmä v otázkach správneho súdnictva, ktoré okrem iného preskúmava dodržiavanie princípu zákonnosti správnymi orgánmi konajúcimi vo veciach ochrany práv, právom chránených záujmov a povinností fyzických osôb a právnických osôb.⁹² Dôležitou zárukou princípu viazanosti právom je, aby bol v demokratickom a právnom štáte zabezpečený stav, keď dodržiavanie predpisov je kontrolovateľné sudcami, ktorí sú pri výkone svojej právomoci nezávislí a rozhodnutia, ktorých sú vynúiteľné.⁹³

Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí zdôraznil: „Jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka všeobecnej platnosti, trvácnosti, stability, racionality a spravodlivého obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy).“⁹⁴ Ďalej v zmysle judikatúry Ústavného súdu SR: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasti okrem iných stelesnené také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu, čo možno spoľahlivo vyvodiť z čl. 1 ústavy), sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektami, ktorým boli priznané (I. ÚS 10/98).“⁹⁵

⁹² VALLOVÁ, Jana. Princíp viazanosti právom ako určujúci limit zákonnosti konania. In EPI Odborné články [on-line]. 2021. [cit. 2023-09-17]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/princip-viazanosti-pravom-ako-urcujuci-limit-zakonnosti-konania.htm>.

⁹³ BERTHOTYOVÁ, E. Dobrá správa – zásade modernej verejnej správy. In Bulletin slovenskej advokácie. 2013, roč. 19, č. 12. s. 2.

⁹⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 3/03 z 28.01.2009.

⁹⁵ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 54/02 zo dňa 13.11.2002 [on-line]. Dostupné na internete:

Nulitné správne akty predstavujú neželaný exces pri činnosti správnych orgánov. Správne orgány nedodržaním svojej bezvýhradnej právnej povinnosti, stanovenej v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR nerespektujú a nedodržiavajú platné právo. Správne orgány sú v zmysle spomínaného článku Ústavy SR povinné postupovať v medziach právnych predpisov a vydávať zákonné rozhodnutia, ktoré sú bezchybné. V prípade chyby majú byť takéto rozhodnutia zrušené, resp. zmenené.

Neodmysliteľnou hodnotou materiálneho právneho štátu je požiadavka právnej istoty. Princíp právnej istoty predstavuje jednu z najvyšších ústavných hodnôt materiálneho právneho štátu. Nesie požiadavku predvídateľnosti práva, to znamená, že konanie orgánov musí byť predvídateľné a kalkulatívne.⁹⁶ Obsahom princípu právneho štátu je vytvorenie istoty, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď, inak povedané „obdobné situácie musia byť rovnakým spôsobom právne posudzované.“⁹⁷

Na obsah princípu právnej istoty boli rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu SR sformulované požiadavky všeobecnej platnosti, trvácnosti, stability, racionality a spravodlivého obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), rovnako tak aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci, ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem.⁹⁸

Pre potreby predvídateľného individuálneho právneho aktu možno definovať zásadu právnej istoty širšie ako len očakávanie zákonného rozhodnutia, ktoré je v súlade s hmotnými a procesnými právnymi normami. Účastníkom právnych vzťahov na základe uvedeného patria legitímne očakávania, že vydaný individuálny právny akt bude konzistentný tak s platnou právnou úpravou (účastník právnych vzťahov pozná právny predpis a očakáva vydanie rozhodnutia v súlade s ním), ako

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgleclefindmkaj/https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/bf313f9b-5a73-47c2-a659-acad89b7573b/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20I.%20C3%9AS%2054_02.pdf

⁹⁶ OPETT, L. Právna istota a predvídateľnosť súdnych rozhodnutí. In *Právny obzor* [on-line]. 2008, č. 4, str. 317-326. [cit. 2023-09-17]. Dostupné na internete:

<https://www.legalis.sk/sk/casopis/pravny-obzor/pravna-istota-a-predvidatelnost-sudnych-rozhodnuti.m-1126.html>.

⁹⁷ OPETT, L. Právna istota a predvídateľnosť súdnych rozhodnutí. In *Právny obzor* [on-line]. 2008, č. 4, str. 317-326. [cit. 2023-09-17]. Dostupné na internete:

<https://www.legalis.sk/sk/casopis/pravny-obzor/pravna-istota-a-predvidatelnost-sudnych-rozhodnuti.m-1126.html>.

⁹⁸ KROŠLÁK, D. *Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmy ochrany*. 1. Vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2022. 92 s. ISBN 978-80-7676-439-2.

aj s predchádzajúcim právoplatnými rozhodnutiami vydanými za rovnakých podmienok.⁹⁹

Stabilita práva je zárukou právnej istoty, avšak len za predpokladu pôsobenia ďalších princípov, ktorými sú: „neznalosť zákona neospravedlňuje“ a „súd pozná právo.“ Ďalšou zárukou právnej istoty je aj princíp prezumpcie správnosti, ktorý vyplýva z princípu právnej istoty, a svoje zakotvenie má v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR.

Autorka si dovoľí tvrdiť, že obe vyššie uvedené zásady, resp. princípy tvoriace základne piliere právneho štátu, nie je možné vykladať ako absolútne, nakoľko práve tieto dve hlavné zásady umožňujú prelomenie prezumpcie správnosti správnych aktov, a tým zabráňujú narušeniu podstaty právneho štátu. Vyplýva to zo samotnej podstaty právneho pojmu nulity, podľa charakteristiky ktorého je zrejme, že na skutočnosť či ide o nulitný správny akt, orgány verejnej správy ako aj súdy prihliadajú ex offio, t.j. z úradnej povinnosti, teda bez ohľadu na to či v tomktorom podaní subjekt práva poukázal na túto vadu - nulitu.

2 PAAKTY

2.1 Doktrína správnosti a paakty

Formy činnosti verejnej správy predstavujú spolu s metódami verejnej správy prostriedky na uskutočňovanie funkcií verejnej správy, sú konečným vonkajším výrazom činností správnych orgánov.¹⁰⁰ Formy činnosti verejnej správy sú širšia skupina, do ktorej zaraďujeme normatívne správne akty, individuálne správne akty, interné, normatívne akty, individuálne služobné akty, správne dohody, opatrenia orgánov verejnej správy individuálnej povahy, opatrenia orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami, iné právne akty vydané na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy, iné zásahy orgánov verejnej správy, (faktické úkony s priamymi právnymi dôsledkami), transteritoriálne správne akty.¹⁰¹

Správnym aktom vo všeobecnosti rozumieme autoritatívny, jednostranný, podzákonný, mocenský, záväzný akt orgánu verejnej správy, vydaný v rámci

⁹⁹ OPETT, L. Právna istota a predvídateľnosť súdnych rozhodnutí. In Právny obzor [on-line]. 2008, č. 4, str. 317-326. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na internete: <https://www.legalis.sk/sk/casopis/pravny-obzor/pravna-istota-a-predvidatelnost-sudnych-rozhodnuti.m-1126.html>.

¹⁰⁰ SEMAN, Tibor a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. ŠafárikPress, 2020. 138 s. ISBN 978-80-8152-869-9.

¹⁰¹ JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 46. ISBN 978-80-8152-919-1.

kompetencie tohto orgánu, v ustanovenej forme.¹⁰² Správny akt je záväzný pre adresáta, t.j. subjekt voči ktorému smeruje, ako aj pre orgán verejnej správy, ktorý tento akt vydal. Spravujúci subjekt v individuálnom správnom akte rozhoduje o právach a povinnostiach konkrétnych subjektov. Individuálne správne akty sú jednostrannými právno-realizačnými formami, ktorými dochádza k aplikácii práva vo verejnej správe. Pre individuálne správne akty je typické, že regulujúce pôsobenie právnych noriem sa prenáša zo sféry abstraktnej úpravy do sféry konkrétnych väzieb a vzťahov.¹⁰³ Prostredníctvom individuálnych správnych aktov sa realizuje výkon verejnej správy, plnia sa ciele, úlohy a funkcie verejnej správy.

Individuálny správny akt musí spĺňať zákonom ustanovené podmienky a predpoklady. Pokiaľ požiadavky vymedzené právnym predpisom spĺňať nebude, pôjde o nezákonné rozhodnutie, z ktorého nenastanú požadované právne účinky, a ktoré musí byť zrušené alebo zmenené.¹⁰⁴

Zákonné požiadavky pre individuálny správny akt:

- musí ho vydať správny orgán, ktorý je na to splnomocnený normatívnym správnym aktom a je vecne, miestne a funkčne príslušný,
- musí byť v súlade s hmotnoprávnymi a procesnými predpismi, t.j. musí v súlade so správnou právnou normou vzťahujúcou sa na danú vec a správne použitou (vykladanou),
- musí byť vydaný v súlade so zásadou objektívnej (materiálnej) pravdy po dokonalom zistení a preskúmaní skutkového stavu veci, správny orgán je povinný vyhľadať a posúdiť všetky podklady, ktorými sa preukáže skutočný stav veci,
- musí spĺňať obsahové a formálne náležitosti.

Pokiaľ správny orgán pri vydávaní individuálneho správneho aktu dodrží všetky vyššie uvedené požiadavky pre jeho vydanie, tak individuálny správny akt nadobudne vlastnosť bezchybnosti, čo je žiaduce.

Správne akty môžeme rozlišovať z viacerých hľadísk, a to napr. podľa právnych účinkov, podľa doby platnosti, či územného rozsahu, v ktorom platia. Podľa povahy

¹⁰² SEMAN, Tibor a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. ŠafárikPress, 2020. 143 s. ISBN 978-80-8152-869-9.

¹⁰³ CEPEK, Bronislav a kol. SPRÁVNE PRÁVO HMOTNÉ: Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018. 232 s. ISBN 978-80-8168-784-6.

¹⁰⁴ POTÁŠCH, Peter a kol. Komentár zákona č. 71/1967 Zb. Správny poriadok. In EPI komentáre k právnym predpisom [on-line]. [cit. 2023-10-09]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/komentovane-ustanovenie/Komentar-k-p-46-zakona-71-1967-Zb.htm>.

chýb ich rozdeľujeme na akty zmeniteľné a zrušiteľné a na akty nulitné, neexistujúce, tzv. paakty.¹⁰⁵

Správne akty sa môžu vydávať len v rozsahu pôsobnosti a právomoci správnych orgánov priznanom najmä zákonnými a podzákonnými právnymi predpismi, a spôsobom, ktorý je ustanovený v právnych normách, pretože len v tom prípade sú záväzné pre adresátov.

Pri individuálnych právnych aktoch (aktoch aplikácie práva), vydaných správnym orgánom na to oprávneným a predpísaným spôsobom, platí predpoklad (prezumpcia) správnosti a platnosti právneho aktu, preto aj evidentne chybný akt aplikácie práva má zásadne tie isté účinky ako právny akt bezchybný, to znamená, že určité právne chyby, napr. evidentné porušenie procesných noriem pri ich vydávaní, samy osebe ešte nespôsobujú neplatnosť právneho aktu.¹⁰⁶

Prezumpcia správnosti právneho aktu, podľa ktorej i vadný správny akt, ktorý nie je nulitný, sa pokladá za bezvadný, pokiaľ nie je úradným postupom zrušený alebo zmenený. To znamená, že aj vadný správny akt, dokiaľ nebol zrušený, vyvoláva zamýšľané právne účinky.¹⁰⁷ V praxi to znamená, že na každé vydané rozhodnutie správneho orgánu je potrebné nazerať ako na rozhodnutie bez väd až dovtedy, kým nie je nahradené novým. To je prejavom uplatnenia zásady prezumpcie správnosti, ktorá pramení z princípu právnej istoty.

Doktrína správnosti má v každom civilizovanom právnom štáte zásadný a kľúčový význam, nakoľko v prípade nerešpektovania právnych predpisov a/alebo rozhodnutí orgánov verejnej moci by to malo za následok anarchiu a samotné popretie zmyslu a účelu štátu ako takého.¹⁰⁸ V určitých prípadoch, za účelom zachovania materiálnej podstaty právneho štátu umožňuje náš právny poriadok zásadu prezumpcie správnosti prelomiť.

Jedným z týchto prípadov je ničotnosť/nulitnosť správnych aktov, a to bez ohľadu na ich druh, pokiaľ sú nulitné, platí právna domnienka, že ani nevznikli,

¹⁰⁵ JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 46. ISBN 978-80-8152-919-1.

¹⁰⁶ HRUBALA, Ján. *Súdne príkazy a rozhodnutia „sui generis“, zasahujúce do súkromia – potenciálne pochybenia a potenciálne následky*. In *EPI Odborné články* [on-line]. 2012. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Sudne-prikazy-a-rozhodnutia-sui-generis-zasahujuce-do-sukromia-potencialne-pochybenia-a-potencialne-nasledky.htm>.

¹⁰⁷ *Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. marca 2008, sp. zn. 2 Cdo 68/2007*

¹⁰⁸ MOHOLÁNYI, Marián. *Limity zásady prezumpcie správnosti*. In *Weis & Partners blog* [on-line]. 2023. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na internete: <https://akw.sk/limity-zasady-prezumpcie-spravnosti/>.

neexistujú, a de facto nevyvolávajú žiadne právne účinky. Správny akt je nulitný keď trpí ťažkými vadami. Tieto vady možno rozdeliť na dve kategórie a to na „ťažké vady“ procesného charakteru a na ťažké vady meritórneho/hmotnoprávneho charakteru, je potrebné uviesť, že ak je správny akt vadný, tak platí Doktrína správnosti, ale ak trpí „ťažkými vadami“, tak správny akt je nulitný, a teda nezáväzný.¹⁰⁹

V právnom poriadku SR chýba všeobecné zákonné vymedzenie pojmu nulita správneho aktu, resp. vymedzenie väd, ktoré nulitu (ničotnosť) správneho aktu spôsobujú. Judikatúra i teória správneho práva zhodne uvádzajú, že o paakt, ako správny akt, ktorý nevyvoláva zamýšľané účinky, ide vtedy, ak sú jeho vady tak zásadné a zrejmé, že na neho „nemožno hľadieť“ ako na správny akt.¹¹⁰

Z pohľadu právnej teórie sa o ničotnosti hovorí tak, že akt ktorý nemá špecifické náležitosti právneho aktu, nie je aktom právnym, ale aktom z právneho hľadiska ničotným – paaktom.¹¹¹

Synonymom ničotnosti je nenapraviteľnosť a nemá na ňu vplyv ani plynutie času, nakoľko nie je možné nulitné správne akty dodatočne zhojiť, zmeniť alebo zrušiť keďže sa na nich hľadá ako na neexistujúce od počiatku.

Za ťažké vady súdne orgány vo svojej praxi považujú nedostatok právneho základu, nedostatok právomoci, najťažšie vady príslušnosti, absolútny nedostatok formy, absolútny omyl v osobe adresáta¹¹², neexistencia skutkového základu, požiadavka plnenia fakticky nemožného, neurčitost', nezmyselnosť a pod.

Najvyšší súd SR k danej problematike vyslovil tento právny názor: „V prípade, ak súd zistí, že správny orgán vydal nulitný správny akt, teda paakt, čo je vlastne neexistujúce rozhodnutie, nezaobrá sa prípadnými ďalšími námietkami, pretože možno skúmať len zákonnosť tohto aktu, ktorý existuje. Neexistencia rozhodnutia znamená, že rozhodnutie nebolo doteraz v zákonom ustanovenej forme vydané, alebo, že vydané bolo, ale trpí takými ťažkými vadami, ktoré mali za následok jeho ničotnosť. Nulita je dôsledok takých závažných väd, ktoré spôsobujú, že o akte už vôbec nie je možné hovoriť. V prípade nulity aktu nie je vôbec možné uvažovať o

¹⁰⁹ MOHOLÁNYI, Marián. Limity zásady prezumpcie správnosti. In Weis & Partners blog [online]. 2023. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na internete: <https://akw.sk/limity-zasady-prezumpcie-spravnosti/>.

¹¹⁰ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. Správny poriadok – Komentár s novelou účinnou od 1.1.2004. Heuréka. 2012. 191 s. ISBN 978-80-8912-214-1.

¹¹¹ POTEŠIL, Lukáš. Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu. 1. vydanie. Brno: Masaryková univerzita. 2015. 102 s. ISBN 978-80-210-7830-7.

¹¹² Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sž/88/95 zo dňa 27.7.1995 [on-line]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/clanok-knihy/4--Nulita-spravneho-aktu-a-jeho-zrusenie-spravnym-sudom-ex-offo.htm>.

prezumpcii správnosti aktu. Platný právny poriadok Slovenskej republiky nedefinuje pojem „ničotné (nulitné) správne rozhodnutie“, ako je tomu napríklad v Českej republike, kde zákonodarca uvádza povahu, znaky ničotného rozhodnutia v správnom konaní a upravuje aj postup, t. j. kedy a za akých podmienok po zistení ničotnosti z dôvodov stanovených v zákone, vyhlasuje ničotnosť príslušný správny orgán, resp. vyslovuje súd.“¹¹³

Ako príklad možno uviesť, vydanie rozhodnutia bez návrhu hoci zákon predpokladá podanie návrhu, alebo vydanie správneho aktu v oblasti, ktorá je mimo vecnú príslušnosť správneho orgánu (napr. Inšpekcia práce vydá stavebné povolenie alebo by uložila pokutu za porušenie pravidiel na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky a pod.).¹¹⁴

Správne súdnictvo je zásadne ovládané dispozičnou zásadou, t.j. žalobca v podanej žalobe musí uviesť v akom rozsahu rozhodnutie a postup správneho orgánu napáda, musí uviesť v čom vidí nezákonnosť rozhodnutia a postup správneho orgánu, a aký záverečný návrh robí, súd nie je viazaný dispozičnou zásadou, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol oprávnený podľa zákona, v takom prípade, správny súd jeho rozhodnutie ex offiō zruší a konanie zastaví, keďže sa jedná o paakt.¹¹⁵

S danou problematikou súvisí rozhodovacia prax Ústavného súdu SR, v zmysle ktorej Ústavný súd SR zastáva nasledovný právny názor: „Čo sa týka právneho posúdenia nulitnosti správnych aktov ako otázky prejudiciálnej ako aj otázky, kedy sú všeobecné súdy oprávnené mimo rámec správneho súdnictva preskúmavať správne akty, dovolací súd udáva, že nulitné sú také rozhodnutia, ktoré boli vydané takými správnymi orgánmi, na vydanie ktorých nebol konkrétny správny orgán absolútne vybavený právomocou, a na ktoré sa pozerá ako keby nikdy neboli vydané, tzv. paakty. Len takéto rozhodnutia je všeobecný súd oprávnený preskúmať mimo rámca správneho súdnictva. Preskúmať teda môže správne akty zásadne len so zreteľom k tomu, či sa jedná o akty nulitné, t. j. také vady, ktoré sú tak závažné, že sa neuplatňuje prezumpcia ich správnosti. U ostatných platí

¹¹³ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžr/52/2016 zo dňa 12.12.2018[on-line]. Dostupné na internete: <https://www.nsud.sk/data/att/64513.pdf>.

¹¹⁴ MOHOLÁNYI, Marián. Limity zásady prezumpcie správnosti. In Weis & Partners blog [online]. 2023. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na internete: <https://akw.sk/limity-zasady-prezumpcie-spravnosti/>.

¹¹⁵ SEMAN, Tibor. Verejná správa v správnom súdnictve. Vedecká monografia. 1. vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, EQUILIBRIA, s.r.o.. 2016. 96 s. ISBN-978-80-8152-424-0.

prezumpcia ich správnosti. Skutočnosť, že súhlas bol v priebehu súdneho konania pre jeho nezákonnosť zrušený, nemá za následok jeho ničotnosť (nulitu).¹¹⁶

2.2 Paaky ako nežiadúci jav

Nulitnosť správnych aktov je v podmienkach Slovenskej republiky veľmi problematická oblasť. Základným nedostatkom je fakt, že právny poriadok našej krajiny neobsahuje žiaden právny predpis, ktorý by sa problematikou ničotných správnych aktov zaoberal.

To znamená, že zákonodarca nekreatoval žiaden osobitný orgán alebo sústavu orgánov, ktorá by bola oprávnená posudzovať nulitnosť správnych aktov, nedelegoval túto právomoc ani na súdne orgány či správne orgány, nestanovil ani procesný postup orgánov pri vyslovovaní nulitnosti, či prípadné opravné prostriedky, či postup vyvodzovania zodpovednosti voči orgánom verejnej moci, ktoré paaky vydali a ďalšie súvisiace inštitúty.

Absencia právnej úpravy inštitútu ničotnosti spôsobuje hneď niekoľko problémov. Základný problém je skutočnosť, že chýbajúcu právnu úpravu v danej oblasti sa snažia zastúpiť najvyššie súdne autority prostredníctvom svojej rozhodovacej praxe, ktoré vo svojich rozhodnutiach vymedzili čo je ničotnosť ako aj dôvody ničotnosti, ktoré sme uviedli vyššie. A však de facto náš právny poriadok patrí do kontinentálneho práva, ktorého charakteristickým znakom je, že vylučuje tvorbu sudcovského práva a teda de iure súdne rozhodnutia, hoc aj najvyšších súdnych autorít, nie sú záväzným prameňom práva, v užšom zmysle slova, v našich právnych podmienkach. Vzhľadom na absenciu právnej úpravy a hlavne procesného postupu sa vytráca rozdiel medzi správnym aktom nezákonným a ničotným, nakoľko ničotnosti sa je možné domáhať len rovnakým procesným postupom ako neplatnosti správneho aktu.

Na tomto mieste je vhodné si položiť otázku či zakotvenie procesného postupu k vysloveniu nulitnosti nie je nadbytočné a máťúce? V Českej literatúre sa vyskytujú názory v zmysle, ktorých nie je nutné upraviť žiaden procesný postup, nakoľko ničotný správny akt je „právne nič“, nevyvoláva žiadne právne následky a nikto takýto akt nie je povinný rešpektovať, hľadá sa na neho ako keby nebol. Z čoho je možné abstrahovať nadbytočnosť procesu z dôvodu, že správny akt sa ničotným nestáva, až keď o tom niekto autoritatívne rozhodne, resp. ničotnosť

¹¹⁶ Uznesenie ÚS SR sp. zn. III. ÚS 598/2014-10 zo dňa 01.10.2014. Dostupné na internete: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/879d2ba7-84fd-492f-bee3-3c01a1d9ff60e/Rozhodnutie%20%20Uznesenie%20z%20predbe%C5%BEn%C3%A9ho%20prerokovania%20III.%20%C3%A9AS%20589_2014.pdf.

rozhodnutím deklaruje, ale je ničotný od počiatku.¹¹⁷ Zároveň je však možné tvrdiť, že tento prístup je aplikovateľný pri ničotnosti v tzv. čistej podobe, avšak v praxi okolitých štátov sa procesný postup pri nulite vždy vyskytuje. Teória zhodne vychádza pri tomto konštatovaní z tézy, že problémom nie je to, že rozhodnutie je ničotné, ale fakt, že ničotnosť nemusí byť na prvý pohľad každému zrejmalá a jednoznačná.¹¹⁸ Zároveň však doktrínálny prístup odmieta skutočnosť, aby ničotný správny akt bol rušený autoritatívnym rozhodnutím, nakoľko takýto prístup popiera podstatu ničotnosti a pripúšťa situáciu kedy je rušené niečo čo vôbec v právnom zmysle neexistuje.¹¹⁹

V Českej republike je právny stav iný, nakoľko sa danej problematike venuje zákon č. 500/2004 Sb. správni rád, zákon č. 150/2002 Sb. soudní rád správni a zákon č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů. Českí autori sa držia názoru, že Slovenská republika pôjde po českom vzore, a teda predpokladajú, že slovenský zákonodarca zavedie obsahovo podobnú právnu úpravu inštitútu ničotnosti ako platí v Českej republike.

Ďalším problém sú hraničné strety pôsobnosti zásad právneho štátu, konkrétne zásady prezumpcie správnosti správnych aktov, ktorá umožňuje svoje prelomenie práve v prípadoch nulity, túto možnosť vytvorila judikatúra najvyšších súdnych autorít a zásada právnej istoty, ktorej podstatu sme analyzovali v predchádzajúcej kapitole. V praktickej rovine môže nastať skutočnosť, že adresát správneho aktu vyhodnotí, že daný správny akt je nulitný, a teda pre neho nezáväzný a uplatní fikciu neexistencie správneho aktu, a riadiť sa ním nebude. Avšak v dôsledku pôsobenia zásady právnej istoty, bude mať orgán verejnej správy, ktorý daný správny akt vydal, za to, že pokiaľ adresát v zákonnej lehote nepodal opravný prostriedok, tak správny akt je záväzný a nezmeniteľný. To znamená, že správny orgán sa bude môcť domáhať splnenia povinností stanovených v ním vydanom správnom akte, napriek tomu, že bude nulitným a nevyvoláva žiadne právne účinky. V tomto prípade to bude mať negatívne dôsledky na „domnelého“ adresáta správneho aktu.

¹¹⁷ POTEŠIL, Lukáš. Nicotnost a správni rozhodnutí ve středoevropském kontextu. 1. vydanie. Brno: Masaryková univerzita. 2015. 126 s. ISBN 978-80-210-7830-7.

¹¹⁸ POTEŠIL, Lukáš. Nicotnost a správni rozhodnutí ve středoevropském kontextu. 1. vydanie. Brno: Masaryková univerzita. 2015. 127 s. ISBN 978-80-210-7830-7.

¹¹⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Požadavek právně či fakticky nemožného (neuskutečnitelného) plnění jako důvod správního rozhodnutí. [on-line].2015.[cit. 2023-08-10]. Dostupné na internete: <https://www.mvcr.cz/clanek/pozadavek-pravne-ci-fakticky-nemozneho-neuskutecnitelneho-plneni-jako-duvod-nicotnosti-spravniho-rozhodnuti.aspx>.

Je vhodné aplikačné problémy demonštrovať na reálnej situácii, ktorá v praxi nastala. Na základe vlastných praktických skúseností, má autorka za to, že orgány územnej samosprávy sú častými autormi nulitných správnych aktov. Dôvodom je de facto skutočnosť, že orgány obcí často krát nevedia o čom, a akým spôsobom majú rozhodovať, resp. nepoznajú rozsah svojej kompetencie. Vhodným príkladom je rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 7S/76/2019 zo dňa 16.09.2020¹²⁰, ktorým predmetný súd zrušil dekrét, ktorým obec konajúca prostredníctvom starostu obce delegovala určitú konkrétnu osobu na štvorročné funkčné obdobie ako člena Rady školy. Celá problematika, t.j. pôsobnosť, organizácia a úlohy obce na úseku výkonu štátnej správy v školstve a v školskej samospráve je upravená v osobitnom predpise – zákon č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predmetný osobitný predpis upravuje pôsobnosť obce na danom úseku ucelene a komplexne, a to vrátane delby moci kompetencií medzi orgány obce, a preto má vo vzťahu k zákonu o obecnom zriadení postavenie špeciálneho zákona a uplatňuje sa zásada *lex specialis derogat legi generali* (konkrétnejší zákon deroguje všeobecnejší zákon). V tomto prípade starosta delegovaním zástupcu zriaďovateľa do Rady školy prekročil svoju právomoc, keďže o delegovaní, teda vymenovaní a odvolaní je oprávnené rozhodovať za zriaďovateľa výhradne obecné zastupiteľstvo, a teda opatrenie starostu sa dostalo do rozporu s ustanovením § 25 ods. 5 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Z obsahu zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov je zrejmé, že ustanovením § 6 ods. 1 zákonodarca výslovne delegoval na obce kompetenciu v rámci preneseného výkonu štátnej správy zriaďovať základné školy s tým, že na realizáciu tejto kompetencie, t.j. na zriadenie základnej školy je potrebné, aby obecné zastupiteľstvo prijalo všeobecne záväzné nariadenie. Zriaďovateľom základnej školy je teda s poukazom na § 6 ods. 1 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov obec, v rámci ktorej prináleží kompetencia zriadiť školy tam uvedené obecnému zastupiteľstvu, ktoré ju po formálnej stránke realizuje prijatím všeobecne záväzného nariadenia. Z uvedeného možno následne vyvodiť, že pokiaľ zákon č. 596/2003 Z. z. hovorí o zriaďovateľovi, rozumie sa ním obec zastúpená obecným zastupiteľstvom (na zriadenie školy bolo nevyhnutné prijatie všeobecne záväzného nariadenia obecným zastupiteľstvom, nie úkon starostu) za predpokladu, že zákon výslovne neustanoví inak. Vychádzajúc z toho mal súd za to, že zo zákona č.

¹²⁰ Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 7S/76/2019 zo dňa 16.9.2020. Dostupné na internete:

<https://www.vssr.sk/rozhodnutie-sudu/zastupcov-obce-do-rady-skoly-deleguje-zastupitelstvo-nie-starosta.htm>.

596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov je zrejmé, že jeho koncepcia je založená na konštrukcii rozhodovania obce, ako zriaďovateľa školy, a to v zastúpení obecným zastupiteľstvom. Iba vo výnimočných prípadoch, a to výlučne vtedy, ak to zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov výslovne (priamo) v konkrétnom ustanovení určuje, prechádza oprávnenie konať v mene zriaďovateľa na starostu obce, prípadne iný subjekt. Krajský súd v Košiciach predmetný dekrét zrušil a zároveň vyslovil nulitosť správneho aktu nakoľko starosta obce prekročil svoju právomoc a vydal rozhodnutie - dekrét, mimo rámca svojej rozhodovacej kompetencie, čo predstavuje v zmysle judikatúry jednu zo závažných neodstrániteľných väd, ktorá spôsobuje ničotnosť správneho aktu, t.j. jeho nezáväznosť od počiatku.

Ďalším príkladom z praxe je Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžr/52/2016 zo dňa 12.12.2018¹²¹, ktorým Najvyšší súd SR zrušil rozhodnutie Okresného úradu, pozemkový a lesný odbor, ktorým síce rozhodol o nenavrátaní vlastníctva k pozemkom podľa zákona č. 503/2003 Z.z. o navrátení vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov, z dôvodu nespĺnenia zákonných podmienok na prinavrátanie vlastníctva k pozemkom, avšak rozhodoval voči zomrelej osobe, a tým rozhodol o právach a povinnostiach osoby, ktorá nemala v čase vydania rozhodnutia procesnú subjektivitu. V tomto prípade však Najvyšší súd SR postupoval podľa môjho názoru, nie celkom správne, nakoľko nie len rozhodol o zrušení správneho aktu z dôvodu nulitnosti, ale vrátil vec správnomu orgánu na ďalšie konanie a opätovné rozhodnutie argumentujúc, že je potrebné sa vysporiadať s ostatnými žijúcimi účastníkmi pôvodného konania pred správnym orgánom, ktorý relatívne nárok na navrátenie vlastníctva k pozemkom mohli uplatniť v zmysle dedičského rozhodnutia. Zastávam názor, že Najvyšší súd SR tým, že správnomu orgánu vrátil vec na ďalšie konanie, poprel podstatu inštitútu ničotnosti, na ktorý sa odvolal vo svojom odôvodnení, nakoľko v zmysle záverov teórie správneho práva a judikatúry, ako to aj vyplýva z logiky veci, keď paakt je od samého začiatku neexistujúci a nezáväzný, tzv. právne nič, nie je možné o niečom, čo de iure, a ani de facto nevzniklo a neexistuje, konať ďalej a rozhodnúť. V tomto prípade, má autorka za to, že ostatní žijúci dediči mohli podať nový návrh na začatie predmetného konania.

ZÁVER

Je nesporné, že problematika nulity je v podmienkach Slovenskej republiky v počiatkoch a okolité štáty nás úpravou danej právnej oblasti predbehli. Slovenská

¹²¹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8Sžr/52/2016 zo dňa 12.12.2018. [on-line]. Dostupné na internete: <https://www.judikaty.info/document/nssr/73529/>.

republika ako demokratický štát založený na hodnotách právneho štátu, má povinnosť upraviť inštitút nulity v právnom poriadku. Jeho neupravením v konečnom dôsledku zákonodarca porušuje základné princípy právneho štátu, ktorými sú zákonnosť a právna istota, nakoľko aktuálne sa voči nulitným správny aktom je možné brániť len klasickým postupom, ktorý je možné uplatniť voči správny aktom s bežnými odstrániteľnými vadami. Je nevyhnutné aby ničota bola definovaná v právnom poriadku, rovnako tak jej znaky, ako aj procesný postup pri jej deklarovaní/vyslovení správny orgánom alebo súdom. Poukázaním na príklady paaktov z praxe, je jednoznačné, že správne orgány neuvedomujú si závažnosť svojho konania a jeho dôsledkov často vydajú paakt. Autorka je názoru, že jedným z dôvodov vydania paaktov je aj nízka vedomosť o inštitúte ničotnosti ako aj judikatúry, ktorá na tento inštitút poukazuje a vytvára jeho obsah, nakoľko zákonná úprava úplne absentuje. Zavedenie tohto právneho inštitútu do právneho poriadku Slovenskej republiky by prispelo k schopnosti správny orgánov ako aj súdov jednoznačne určiť, ktorý správny akt je paaktom a ako ho „odstrániť“, napriek tomu, že od počiatku neexistuje. Prijatím právnej úpravy by sa tiež zabránilo negatívnym dôsledkom na jednotlivých „domnelých“ adresátov paaktov.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. BERTHOTYOVÁ, E. Dobrá správa – zásade modernej verejnej správy. In Bulletin slovenskej advokácie. 2013, roč. 19, č. 12. 2 s.
2. CEPEK, Bronislav a kol. SPRÁVNE PRÁVO HMOTNÉ: Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018. 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.¹ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. marca 2008, sp. zn. 2 Cdo 68/2007
3. FRUMAROVÁ, Katerína. Požadavek právne či fakticky nemožného (neuskutečiteľného) plnení jako důvod správního rozhodnutí. [on-line].2015.[cit. 2023-08-10]. Dostupné na internete: <https://www.mvcr.cz/clanek/pozadavek-pravne-ci-fakticky-nemozneho-neuskutecnitelneho-plneni-jako-duvod-nicotnosti-spravniho-rozhodnuti.aspx>.
4. HRTÁNEK, Ladislav. Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy. Vedecká monografia. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2013. 200 s. ISBN 978-80-89447-78-7.
5. HRUBALA, Ján. Súdne príkazy a rozhodnutia „sui generis“, zasahujúce do súkromia – potenciálne pochybenia a potenciálne následky. In EPI Odborné články [on-line]. 2012. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na internete:<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Sudne-prikazy-a-rozhodnutia->

sui-generis-zasahujúce-do-sukromia-potencialne-pochybenia-a-potencialne-nasledky.htm.

6. JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky. Košice: ŠafárikPress, 2020, 208 s. ISBN 978-80-8152-919-1.
7. KOŠIČIAROVÁ, Soňa. Správny poriadok – Komentár s novelou účinnou od 1.1.2004. Heuréka. 2012. 191 s. ISBN 978-80-8912-214-1.
8. KROŠLÁK, D. Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmy ochrany. 1. Vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2022. 244 s. ISBN 978-80-7676-439-2.
9. MOHOLÁNYI, Marián. Limity zásady prezumpcie spravnosti. In Weis & Partners blog [on-line]. 2023. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na internete: <https://akw.sk/limity-zasady-prezumpcie-spravnosti/>.
10. OPETT, L. Právna istota a predvídateľnosť súdnych rozhodnutí. In Právny obzor [on-line]. 2008, č. 4, str. 317-326. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na internete: <https://www.legalis.sk/sk/casopis/pravny-obzor/pravna-istota-a-predvidatelnost-sudnych-rozhodnuti.m-1126.html>.
11. POTÁSCH, Peter a kol. Komentár zákona č. 71/1967 Zb. Správny poriadok. In EPI komentáre k právnym predpisom [on-line]. [cit. 2023-10-09]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/komentovane-ustanovenie/Komentar-k-p-46-zakona-71-1967-Zb.htm>.
12. POTEŠIL, Lukáš. Nicotnost a správni rozhodnutí ve středoevropském kontextu. 1. vydanie. Brno: Masaryková univerzita. 2015. 208 s. ISBN 978-80-210-7830-7.
13. SEMAN, Tibor. Verejná správa v správnom súdnictve. Vedecká monografia. 1. vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, EQUILIBRIA, s.r.o.. 2016. 180 s. ISBN-978-80-8152-424-0.
14. SEMAN, Tibor a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. ŠafárikPress, 2020. 252 s. ISBN 978-80-8152-869-9.
15. VALLOVÁ, Jana. Princíp viazanosti právom ako určujúci limit zákonnosti konania. In EPI Odborné články [on-line]. 2021. [cit. 2023-09-17]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/princip-viazanosti-pravom-ako-urcujuci-limit-zakonnosti-konania.htm>.

SÚDNE ROZHODNUTIA

1. Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8Sžr/52/2016 zo dňa 12.12.2018. [on-line]. Dostupné na internete: <https://www.judikaty.info/document/nsst/73529/>.

2. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 3/03 z 28.01.2009.
3. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 54/02 zo dňa 13.11.2002 [online]. Dostupné na internete: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/bf313f9b-5a73-47c2-a659-acad89b7573b/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20I.%20%C3%9AS%2054_02.pdf.
4. Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 7S/76/2019 zo dňa 16.9.2020. Dostupné na internete: <https://www.vssr.sk/rozhodnutie-sudu/zastupcov-obce-do-rady-skoly-deleguje-zastupitelstvo-nie-starosta.htm>.
5. Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sž/88/95 zo dňa 27.7.1995 [online]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/clanok-knihy/4--Nulitaspravneho-aktu-a-jeho-zrusenie-spravnym-sudom-ex-offo.htm>.
6. Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžr/52/2016 zo dňa 12.12.2018 [online]. Dostupné na internete: <https://www.nsud.sk/data/att/64513.pdf>.
7. Uznesenie ÚS SR sp. zn. III. ÚS 598/2014-10 zo dňa 01.10.2014. Dostupné na internete: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/879d2ba7-84fd-492f-bee3-3c01a1d9f60e/Rozhodnutie%20%20Uznesenie%20z%20predbe%C5%BE%C3%A9ho%20prerokovania%20III.%20%C3%9AS%20589_2014.pdf.
8. Ústavný súd Slovenskej republiky. Správa o právnom štáte prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva. Benátky, 25. – 26. marec 2011.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

JUDr. Miroslava Francová

UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra Ústavného práva a Správneho práva
Kováčska 26, 040 01 Košice

Tel. č.: 0911141368

e-mail: miroslava.francova@student.upjs.sk

ODOVZDANIE TRESTNÉHO STÍHANIA DO CUDZINY¹

TRANSFER OF PROSECUTION ABROAD

Dominika Pisarčíková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Príspevok sa zameriava na odovzdanie trestného stíhania do cudziny s dôrazom na subjekty správneho práva, ktorých súčinnosť je potrebná pri odovzdaní trestného stíhania. V rámci príspevku je analyzovaná právna úprava odovzdania trestnej veci do cudziny na vnútroštátnej, medzinárodnej a európskej právnej úrovni. Obsahom príspevku je základný prehľad právnych predpisov, poprípade inštitútov majúcich vplyv na postup pri odovzdaní trestnej veci do cudziny.

ABSTRACT

The paper focuses on the transfer of criminal prosecutions abroad with an emphasis on the subjects of administrative law whose cooperation is necessary in the transfer of criminal prosecutions. The paper analyses the legal regulation of transfer of a criminal case to a foreign country at the national, international and European legal level. The content of the paper is a basic overview of the legal provisions or institutes affecting the procedure of transferring a criminal case to a foreign country.

ÚVOD

Voľný pohyb cez hranice jednotlivých štátov so sebou neprináša len výhody v podobe slobody pohybu, práce, tovarov a služieb, ale aj voľný pohyb trestnej činnosti a jej páchatel'ov. Práve z uvedeného dôvodu musí trestnoprávna úprava štátov reflektovať situácie, kedy je na ich území spáchaný trestný čin príslušníkom iného štátu, resp. keď ich štátny príslušník spácha trestný čin v inom štáte. Na vytvorenie funkčného právneho systému je potrebná spolupráca na medzinárodnej právnej úrovni alebo na úrovni európskeho práva.

¹ Tento príspevok vznikol s podporou a je výstupom riešenia výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0187/22 s názvom Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie.

Jedným z mechanizmov upravujúcim uvedenú problematiku je odovzdanie a prevzatie trestnej veci z/do cudziny. Odovzdanie trestného stíhania do cudziny, resp. prevzatie trestného stíhania z cudziny je prvkom trestného medzinárodného práva, ktorý má zabezpečiť efektívnejší priebeh trestného stíhania. Odovzdanie ani prevzatie trestného stíhania ako súčasť trestného práva by však nemohlo prebehnúť bez orgánov patriacich pod správne právo. Významným orgánom štátnej správy podieľajúcim sa na odovzdaní trestnej veci do cudziny je práve minister spravodlivosti zaradený na Ministerstve spravodlivosti SR.

Cieľom príspevku je pomocou metódy analýzy skúmať právne predpisy na nadnárodnej právnej úrovni upravujúce odovzdanie trestnej veci do cudziny. Čiastkovým cieľom je identifikácia inštitútov významných z pohľadu správneho práva vzhľadom na presah a prelínanie právnych odvetví. Správne právo a trestné právo sú právne odvetvia, ktoré sa v mnohých inštitútoch prelínajú. Súčasne s ohľadom na integráciu právneho systému Slovenskej republiky na medzinárodnej a európskej právnej úrovni, nie je možné náš právny poriadok vnímať oddelene od iných právnych systémov.

1 PRÁVNA ÚPRAVA TRESTNÉHO PORIADKU

Prevzatie a odovzdanie trestnej veci v ponímaní zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Trestný poriadok“) spadá pod právny styk s cudzinou. Právny styk s cudzinou je pojmom slovenského právneho poriadku, ktorý označuje špecifický druh konania, na základe ktorého orgány činné v trestnom konaní a súdy postupujú v zákonných medziach za podmienky, že daná oblasť nie je rozdielne upravená medzinárodnými zmluvami. V prípade existencie medzinárodných zmlúv Trestný poriadok má subsidiárny charakter a prednostne sa aplikuje konkrétna medzinárodná zmluva.² Vzhľadom k tomu, že Slovenská republika je súčasťou medzinárodného a európskeho právneho priestoru, je právny styk s cudzinou upravený hneď na troch úrovniach, na vnútroštátnej, medzinárodnej a európskej právnej úrovni.

V právnom poriadku Slovenskej republiky je odovzdanie a prevzatie trestnej veci upravené v Trestnom poriadku, ktorý upravuje prevzatie o odovzdanie trestnej veci v rámci štvrtej hlavy, piatej časti.

K odovzdaniu, resp. k prevzatíu trestného konania môže dôjsť zároveň so začatím trestného stíhania, následne po začatí trestného stíhania alebo na základe trestného oznámenia podľa čl. 21 Oznámenia Ministerstva zahraničných vecí ČSFR č. 550/1992 Zb. o dojednaní Európskeho dohovoru o vzájomnej pomoci v trestných

² ŠIMOVIČEK, I. a kol. Trestné právo procesné. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019, ISBN 978-80-7380-768-9, s. 341.

veciach (ďalej len ako „ED o vzájomnej pomoci“)³. Uvedený právny inštitút je aplikovateľný predovšetkým v prípadoch, ak v štáte vykonávajúcom trestné konanie proti páchatel'ovi trestného činu nastanú komplikácie rôznej povahy. Zväčša môže ísť o právne, resp. technické ťažkosti znemožňujúce zabezpečenie prezencie obvineného cudzinca na území štátu vedúcim trestné konanie.⁴

Odovzdanie trestnej veci je upravené v § 529 Trestného poriadku. Podstata predmetného inštitútu spočíva v právomoci slovenských orgánov dať podnet na odovzdanie trestného konania štátu, na území ktorého má osoba, voči ktorej sa vedie trestné konanie, bydlisko alebo je jeho štátnym občanom. Podnet na odovzdanie trestnej veci podáva v štádiu predsúdneho konania orgán činný v trestnom konaní Generálnej prokuratúry SR a v štádiu konania pred súdom podáva podnet priamo súd Ministerstvu spravodlivosti SR.⁵ Následne podľa § 529 ods. 2 Trestného poriadku je v právomoci ministra spravodlivosti rozhodnúť o podaní žiadosti o odovzdaní trestného konania. V prípade, že ešte nedošlo k podaniu obžaloby, rozhoduje minister spravodlivosti na základe návrhu Generálnej prokuratúry SR. Posledným krokom je samotné vypracovanie žiadosti o odovzdanie veci Ministerstvom spravodlivosti SR a jej zaslanie dožadnému štátu.

Práve v rozhodovacej právomoci ministra spravodlivosti spočíva presah správneho práva do noriem trestného práva, navyše s dosahom prekračujúcim hranice nášho štátneho územia. Minister spravodlivosti stojí na čele Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, ktoré je podstatnou súčasťou ústrednej štátnej správy. Ústredné orgány štátnej správy sú v odborných publikáciách charakterizované ako monokratické orgány s čiastočnou vecnou pôsobnosťou, ktorá spočíva v realizácii ich kompetencie v zákonom vymedzených oblastiach s územnou pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky a rovnako minister spravodlivosti je politicky naviazaným subjektom, ktorý je závislý od programového vyhlásenia vlády a od politického smerovania.⁶

Trestné konanie s ohľadom na jeho účel má byť spravodlivé. Požiadavku spravodlivosti je možné okrem iného, dosiahnuť jedine za súčasného rešpektovania

³ KORDÍK, M. Právny styk s cudzinou. Bratislava: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-89603-50-3, s. 76.

⁴ IVOR, J. – POLÁK, P. – ZÁHORA, J. Trestné právo procesné 2. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-618-4, s. 382.

⁵ ŠIMOŤEK, I. a kol. Trestné právo procesné. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019, ISBN 978-80-7380-768-9, s. 357.

⁶ TEKELI, J. IV. kapitola: Organizácia verejnej správy In: Správne právo hmotné : všeobecná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020. ISBN 978-80-8152-869-9. s. 71 – 72.

a dodržiavania nezávislosti a nestrannosti. Nezávislosť a nestrannosť súdnictva je zakotvená na ústavnej úrovni v čl. 141 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len ako „Ústava SR“). Uvedený ústavný článok zakotvuje atribúty súdnej moci ako dve rozdielne, no rovnako relevantné zložky.

Pod nezávislosťou súdnej moci Ústava SR rozumie trojdelenie moci na moc výkonnú, súdnu a zákonodarnú. „Všeobecne možno pojem nezávislosť súdov charakterizovať tak, že zahŕňa rozhodovanie bez akýchkoľvek právnych a faktických vplyvov na výkon ich právomoci, ako aj na proces ich rozhodovania a nezávislosť súdov ako ich nepodriadenosť pri výkone svojich funkcií komukoľvek inému. Nezávislosť súdnictva a nezávislosť súdov sú preto späté s plnením tých úloh, ktoré im v právnom štáte zveruje ústava. V tomto smere ako nezávislosť súdov, tak ani nezávislosť sudcov nemôže byť nikdy nezávislosťou absolútnou a „samoúčelnou“, keďže sa poskytuje funkčne pre potreby riadneho výkonu súdnictva.“⁷ Čl. 141 ods. 2 Ústavy SR zakotvuje inštitucionálnu oddelenosť súdnictva od iných štátnych orgánov, teda od moci výkonnej a moci zákonodarnej.

Nestrannosťou súdnej moci rozumieme povinnosť súdu postupovať nezaujato a nestranne voči účastníkom konania, ako aj voči predmetu konania. Danú vec má vždy posúdiť objektívne a s prihliadnutím na všetky podstatné skutočnosti, na základe ktorých má sformulovať svoje rozhodnutie. Sudca sa musí vyhnúť akýmkoľvek zásahom do jeho rozhodovania a nemôže sa nechávať ovplyvňovať politickou situáciou.⁸

Ministerstvo spravodlivosti SR nespadá pod súdnu moc, ale pod moc výkonnú, preto nie je povinné postupovať nezávisle a nestranne. Práve naopak, ako sme vyššie spomenuli, Ministerstvo spravodlivosti SR, ako súčasť verejnej správy, je politicky smerované a ovplyvňované.

Je na mieste sa zamyslieť, či politický charakter Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky do určitej miery nemá potencionálny vplyv na súdnu moc v oblasti trestného konania. Minister spravodlivosti má vo svojich rukách právomoc rozhodnúť, či určité trestné konanie prebehne na území Slovenskej republiky alebo na území iného členského štátu, resp. na území signatára medzinárodnej zmluvy. V niektorých prípadoch by mohol trestne stíhanej osobe prílepiť, ale naopak aj priťažičť.

Právny styk s cudzinou, ako súčasť trestného práva upravený v Trestnom poriadku, by mal rovnako spĺňať požiadavky spravodlivosti, nestrannosti

⁷ Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 52/1999 zo dňa 4. júla 2000.

⁸ DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-89603-74-9, s. 1658 – 1659.

a nezávislosti. Vzhľadom na politickú naviazanosť ministra spravodlivosti je otázne, či je možné zachovať požiadavku nestrannosti a nezávislosti.

2 NADNÁRODNÁ PRÁVNÁ ÚPRAVA

Odovzdanie trestnej veci, resp. prevzatie trestnej veci by nebolo vykonateľné, ak by absentovala právna úprava na nadnárodnej úrovni. Medzi jednotlivými štátmi musia byť upravené pravidlá odovzdania a prevzatia trestnej veci, ako aj ďalšie inštitúty s tým súvisiace. Z právnej úpravy musí byť zrejmé vymedzenie príslušných orgánov na prijatie, resp. odovzdanie žiadosti, aplikovateľný právny poriadok, ale aj detaily, ako napr. preklady žiadosti.

2.1 Európsky dohovor o vzájomnej pomoci v trestných veciach

Za účelom realizácie vnútroštátnej právnej úpravy je potrebná existencia právnej úpravy na medzinárodnej alebo európskej právnej úrovni. Jedným z príslušných predpisov je napr. ED o vzájomnej pomoci. ED o vzájomnej pomoci bol podpísaný vo Štrasburgu dňa 20.04.1959.

Vo vzťahu k odovzdaniu trestnej veci je podstatný čl. 21 uvedeného dohovoru označený ako trestné oznámenie. Trestné oznámenia sú považované za špecifickú formu právnej pomoci, umožňujúcu poskytnúť druhému štátu informácie dostupné na území dožadujúceho štátu, ktoré môžu mať za následok začatie trestného stíhania pred súdmi druhej zmluvnej strany. Trestné oznámenia si zmluvné strany odovzdávajú prostredníctvom ministerstiev spravodlivosti, teda ústredných orgánov štátnej správy.⁹

V čl. 21 ods. 3 ED o vzájomnej pomoci je upravená povinnosť dožiadanej strany, ktorej bolo doručené trestné oznámenie, aby informovala dožadujúcu stranu, stranu zasielajúcu trestné oznámenie, o všetkých opatreniach vykonaných na základe trestného oznámenia dožadujúcej strany. Rovnako má dožiadaná strana povinnosť zaslať dožadujúcej strane odpis vydaného rozhodnutia.

Oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 165/2005 Z. z. o uzavretí Druhého dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o vzájomnej pomoci v trestných veciach (ďalej len ako „Dodatkový protokol k ED o vzájomnej pomoci“) bol s platnosťou pre Slovenskú republiku od 1. mája 2005 prijatý druhý dodatkový protokol k ED o vzájomnej pomoci. Na základe čl. 4 ods. 6 Dodatkového protokolu k ED môže každá zmluvná strana zaslať generálnemu tajomníkovi Rady Európy vyhlásenie, v ktorom určí orgány príslušné na odovzdanie alebo prevzatie trestného oznámenia.

⁹ NOVOTNÁ, J. Právní pomoc v cizím státu v přípravném řízení trestním. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-568-8, s. 259 – 260.

Ďalším článkom vzťahujúcim sa na odovzdanie trestnej veci je čl. 11 Dodatočného protokolu k ED o vzájomnej pomoci s označením spontánne informácie. Podľa čl. 11 ods. 1 uvedeného protokolu: „*Bez vplyvu na trestné konanie vedené príslušnými orgánmi zmluvnej strany môžu tieto orgány bez predchádzajúcej žiadosti zaslať príslušným orgánom inej zmluvnej strany informácie získané počas vyšetrovania, ak sa domnievajú, že poskytnutie takých informácií by mohlo pomôcť prijímajúcej zmluvnej strane začať alebo vykonať trestné konanie alebo by mohlo viesť k podaniu žiadosti touto zmluvnou stranou podľa dohovoru alebo jeho protokolov.*“ Predmetné ustanovenie znamená, že zmluvná strana má možnosť zaslať druhej zmluvnej strane, prijímajúcej zmluvnej strane, informácie získané počas trestného vyšetrovania, ak by mohlo byť na základe týchto informácií začaté trestné konanie v prijímajúcom zmluvnom štáte. Popríklad by mohli tieto informácie smerovať k podaniu žiadosti podľa dohovoru alebo jeho protokolov, napr. žiadosť o sledovanie, žiadosť o vykonanie kontrolovanej dodávky, žiadosť na vytvorenie spoločného vyšetrovacieho tímu a podobne.¹⁰

V čl. 11 ods. 2 Dodatočného protokolu k ED o vzájomnej pomoci je zakotvená možnosť poskytovajúcej zmluvnej strane určitým reštriktívnym spôsobom ovplyvniť prijímajúcu zmluvnú stranu vo vzťahu k nakladaniu s poskytnutými informáciami. V súlade so svojím právnym poriadkom môže uložiť prijímajúcej zmluvnej strane podmienky na použitie spontánnych informácií. Pre prijímajúcu zmluvnú stranu sú tieto podmienky záväzné.

Právna úprava však myslí aj na situácie, v ktorých prijímajúca zmluvná strana nebude viazaná podmienkami uloženými poskytujúcou zmluvnou stranou. Podľa čl. 11 ods. 4 Dodatočného protokolu k ED o vzájomnej pomoci má každý zmluvný štát právo kedykoľvek zaslať vyhlásenie generálnemu tajomníkovi Rady Európy, že nebude viazaný podmienkami poskytujúceho zmluvného štátu v prípade, ak nedostane vopred informáciu o charaktere poskytovanej informácie a sám nedá súhlas na jej poskytnutie.

Pre úplnosť treba dodať, že na ED o vzájomnej pomoci nadviazal Dohovor o vzájomnej pomoci v trestných veciach medzi členskými štátmi Európskej únie vypracovaný Radou Európskej únie v súlade s článkom 34 Zmluvy o Európskej únii podpísanej dňa 29. 5. 2000 v Bruseli (ÚL C 2000, 197, 3) (ďalej len ako „Bruselský dohovor“). Úlohou Bruselského dohovoru je zlepšenie justičnej spolupráce so súčasným rešpektovaním a zachovaním pravidiel ohľadom ochrany osobnej slobody. V zmysle Bruselského dohovoru sa vzájomná pomoc poskytuje v trestných veciach a rovnako v konaniach iniciovaných správnymi orgánmi

¹⁰ NOVOTNÁ, J. Právní pomoc v cizím státu v přípravném řízení trestním. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-568-8, s. 289 – 290.

o skutkoch, ktoré je možné potrestať podľa vnútroštátneho právneho poriadku dožadujúceho alebo dožiadaného členského štátu. Zároveň však musí byť naplnená podmienka, že došlo k porušeniu právnych noriem, o ktorých sa rozhoduje predovšetkým pred súdom príslušným na rozhodovanie v trestných veciach.¹¹ Podľa Bruselského dohovoru si členské štáty vymieňajú informácie týkajúce sa trestných činov a porušení právnych noriem, ktorých potrestanie patrí do právomoci prijímajúceho štátu prostredníctvom spontánnej výmeny informácií.

2.2 Európsky dohovor o odovzdaní trestného konania

Významným právnym predpisom pre odovzdanie trestného konania vo vzťahu k zahraničiu je aj Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 551/1992 Zb. o dojednaní Európskeho dohovoru o odovzdávaní trestného konania (ďalej aj ako „ED o odovzdaní trestného konania“) prijatý na pôde Rady Európy a podpísaný ČSFR dňa 13. februára 1992 v Štrasburgu. Úprava ED o odovzdaní trestného konania je detailnejšia a presnejšia ako úprava nášho Trestného poriadku. Jeho cieľom je zabezpečiť trestné stíhanie na medzinárodnej úrovni a odstrániť nedostatky vyplývajúce zo stretov právomocí.

Podľa čl. 2 ods. 1 ED o odovzdaní trestného konania: „*Na účely vykonávania tohto dohovoru bude ktorýkoľvek zmluvný štát mať právomoc viesť trestné stíhanie podľa svojho trestného práva pre ktorýkoľvek trestný čin, na ktorý sa použije právo iného zmluvného štátu.*“ Uvedenú právomoc je možné využiť len na základe žiadosti iného zmluvného štátu o začatie stíhanie.

ED o odovzdaní trestného konania rešpektuje aj požiadavku obojstrannej trestnosti.¹² Požiadavka je v Trestnom poriadku zakotvená ako významná zásada uplatňujúca sa v rámci medzinárodnej justičnej spolupráce v trestných veciach. Obojstranná trestnosť vyjadruje potrebu trestnosti skutku v oboch štátoch, ktorá sa skúma v čase spáchania skutku – *ex tunc* a nie v čase rozhodovania o skutku – *ex nunc*.¹³ Pri požiadavke reciprocitu môže nastať problém, či sa má pojem trestného činu vykladať abstraktne (stačí zhodný pojem označujúci čin v oboch štátoch) alebo konkrétne (skutočnosť, že činy sú trestné v oboch štátoch). V aplikačnej praxi sa presadzuje konkrétny výklad pojmu trestný čin. Podmienka

¹¹ MIHÁLIK, M. Prvky európskeho trestného práva. [online]. 2006, [cit. 15.10.2023]. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Prvky-europskeho-trestneho-prava.htm>>.

¹² Čl. 7 ods. 1 ED o odovzdaní trestného konania: „*Konanie nemožno v dožiadanom štáte začať, pokiaľ čin, pre ktorý sa žiada o začatie konania, by nebol trestným činom, keby bol spáchaný na jeho území a pokiaľ by páchatel' za týchto okolností nemohol byť stíhaný podľa právneho poriadku dožiadaného štátu.*“

¹³ KORDÍK, M. a kol. Trestná zodpovednosť právnickej osoby a jej trestné stíhanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-8960-361-9, s. 366 – 368.

reciprocity je logická, pričom z hľadiska medzinárodnej spolupráce považujeme za základnú hypotézu skutočnosť, že rôzne štáty majú zabezpečovať ochranu rovnakým hodnotám.¹⁴

Navyše, ED o odovzdaní trestného konania zachováva aj osobitný charakter páchatel'a alebo obeti trestného činu, ak sa jedná o verejného činiteľa. V zmysle čl. 7 ods. 2 ED o odovzdaní trestného konania: „*Pokiaľ trestný čin spáchal verejný činiteľ, alebo bol spáchaný proti verejnému činiteľovi alebo verejnej inštitúcii alebo čomukoľvek, čo má v dožadujúcom štáte verejný charakter, bude sa v dožiadanom štáte považovať za čin spáchaný verejným činiteľom alebo proti verejnému činiteľovi alebo proti verejnej inštitúcii alebo čomukoľvek, čo tomu v dožiadanom štáte zodpovedá a proti čomu bol čin skutočne spáchaný.*“ Uvedené ustanovenie priznáva zvýšenú ochranu veciam verejným a zároveň zachováva osobitné postavenie verejných činiteľov.

V čl. 8 ED o odovzdaní trestného konania sú vymedzené dôvody, pre ktoré je možné odovzdať trestné stíhanie do zahraničia, pričom stačí splnenie aspoň jednej z vymedzených podmienok. Žiadosť o začatie trestného konania v druhom zmluvnom štáte je možné podať v prípade, ak má podozrivá osoba trvalý pobyt v dožiadanom štáte, je občanom dožiadaného štátu alebo z neho pochádza. Žiadosť je možné podať aj vtedy, ak podozrivá osoba vykonáva alebo má vykonávať trest odňatia slobody v dožiadanom štáte, alebo sa voči nej už vedie konanie pre rovnaký čin alebo pre iný čin. Medzi ďalšie dôvody patrí dokazovanie, ktorého prevažná časť sa bude vykonávať v dožiadanom štáte, lepšie zabezpečenie resocializácie v dožiadanom štáte alebo nemožnosť zabezpečenia prítomnosti podozrivej osoby v dožadujúcom štáte počas konania, alebo následne pri zabezpečení výkonu trestu.

Príslušným orgánom na zaslanie a prijatie žiadosti je v zmysle čl. 13 ods. 1 ED o odovzdaní trestného konania ministerstvo spravodlivosti dožadujúceho štátu a ministerstvo spravodlivosti dožiadaného štátu. Zmluvné štáty majú možnosť si určiť iný orgán príslušný na prijatie, resp. odoslanie žiadosti o odovzdanie konania. Túto možnosť uplatnila Slovenská republika vo vzťahu k určaniu odlišného orgánu týkajúceho sa žiadosti o prevzatie trestného konania. Na základe oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 314/2000 Z. z. v znení účinnom od 7.10.2000 je orgánom príslušným na prijatie žiadosti o prevzatie trestného konania Generálna prokuratúra Slovenskej republiky. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky je príslušné na zaslanie žiadosti o odovzdanie trestného konania do cudziny.

Za určitých okolností podmienených naliehavosťou je možné žiadosti, ale aj ďalšie písomnosti zasielať prostredníctvom Medzinárodnej organizácie trestnej

¹⁴ CORSTENS, G. – PRADEL, J. European Criminal Law. Hague : Kluwer Law International, 2002, ISBN 90-411-1362-2, s. 69 – 70.

polície – INTERPOL. Prioritnou úlohou tejto organizácie je zaistiť účinnú výmenu kriminálnych informácií za účelom podpory, objasňovania a prevencie kriminálnej trestnej činnosti.¹⁵

Obdobne ako v prípade ED o vzájomnej pomoci, aj podľa ED o odovzdaní trestného konania bude dožiadaný štát informovať dožadujúci štát o upustení od konania alebo o rozhodnutí, ktoré bolo prijaté ako výsledok konania. Spolu s informáciou sa dožadujúcemu štátu odovzdá aj overená kópia každého písomného rozhodnutia. Uvedenú povinnosť upravuje čl. 16 ods. 2 ED o odovzdaní trestného konania.

ZÁVER

Predkladaný príspevok poskytuje základný prehľad právnej úpravy a inštitútov vzťahujúcich sa k odovzdaniu trestnej veci do cudziny. Pozornosť je venovaná vnútroštátnej, medzinárodnej a európskej právnej úprave. Vzhľadom na rozsah jednotlivých právnych úprav nie je možné danú tému pre jej obsírnosť spracovať komplexne.

Aktuálna právna úprava poskytuje dostatočný právny podklad na odovzdanie trestnej veci do cudziny s jasne určeným postupom a pravidlami. Zároveň však štátom priznáva určitú mieru vlastnej autonómie a možnosti rozhodnúť o žiadosti o odovzdanie trestnej veci a s tým súvisiacich záležitostí.

Myslíme si, že aktuálna právna úprava je dostatočná. Ako mierny nedostatok sa javí politická naviazanosť Ministerstva spravodlivosti SR a čiastočne aj stručnejšia právna úprava v Trestnom poriadku. Stručnosť právnej úpravy je však dostatočne doplnená na medzinárodnej a európskej právnej úrovni. Vzhľadom na prednostnú aplikáciu nadnárodnej právnej úpravy by podrobná vnútroštátna úprava zrejme nebola aplikovateľná.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. CORSTENS, G. – PRADEL, J. *European Criminal Law*. Hague : Kluwer Law International, 2002, 650 s. ISBN 90-411-1362-2.
2. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN 978-80-89603-74-9.
3. IVOR, J. – POLÁK, P. – ZÁHORA, J. *Trestné právo procesné 2*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 492 s. ISBN 978-80-8168-618-4.

¹⁵ MVSR. Národná ústredná Interpol. [online]. [cit. 15.10.2023]. Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?interpol>>.

4. KORDÍK, M. Právny styk s cudzinou. Bratislava: C. H. Beck, 2017, 328 s. ISBN 978-80-89603-50-3.
5. KORDÍK, M. a kol. Trestná zodpovednosť právnickej osoby a jej trestné stíhanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 480 s. ISBN 978-80-8960-361-9.
6. MIHÁLIK, M. Prvky európskeho trestného práva. . [online]. 2006, [cit. 15.10.2023]. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Prvky-europskeho-trestneho-prava.htm>>.
7. MVSR. Národná ústredná Interpol. [online]. [cit. 15.10.2023]. Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?interpol>>.
8. NOVOTNÁ, J. Právni pomoc v cizím štátu v prípravnom řízení trestním. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 376 s. ISBN 978-80-7400-568-8.
9. ŠIMOVČEK, I. a kol. Trestné právo procesné. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019, 418 s. ISBN 978-80-7380-768-9.
10. TEKELI, J. IV. kapitola: Organizácia verejnej správy In: Správne právo hmotné : všeobecná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020. 252 s. ISBN 978-80-8152-869-9.
11. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 52/1999 zo dňa 4. júla 2000.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Mgr. Dominika Pisarciková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

040 75 Košice

dominika.pisarcikova@student.upjs.sk

ZÁVER

V súvislosti s riešením vedeckého projektu pod názvom „Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“ podporeného grantom Vedeckej grantovej agentúry pod č. 01/187/2022, sa v dňoch 19. – 20. októbra 2023 uskutočnila medzinárodná vedecká konferencia nesúca názov „Správne právo bez hraníc“. Na predmetnej konferencii sa zúčastnili všetci členovia riešiteľského kolektívu, dekan, ako aj prodekanka pre vedeckovýskumnú činnosť, doktorandské štúdium a ďalšie vzdelávanie Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach a v neposlednom rade aj odborníci na oblasť správneho práva nielen zo Slovenskej, ale aj Maďarskej či Českej republiky.

Konferenciu otvoril dekan Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach **prof. JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD.**, ktorý srdečne privítal všetkých účastníkov konferencie, vrátane členov riešiteľského kolektívu. Krátky predslov vyjadrila aj prodekanka pre vedeckovýskumnú činnosť, doktorandské štúdium a ďalšie vzdelávanie Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach **doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.**, ktorá okrem privítania účastníkov konferencie vyjadrila i vieru v hodnotnosť poznatkov obsiahnutých v prezentovaných príspevkoch.

Pokiaľ ide o členov riešiteľského kolektívu, tak zodpovedný riešiteľ **doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.**, prezentoval príspevok, ktorého cieľom bolo skúmanie rozsahu aplikovateľnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ako osobitného druhu súdneho konania podľa Správneho súdneho poriadku (berúc v úvahu nie len právnu úpravu de lege lata, ale i analýzu tridsiatich rozhodnutí správnych súdov v podmienkach Slovenskej republiky). V rámci svojho výskumu dospel k záveru, že medze prípustnosti tohto typu konania sú stanovené príliš úzko, čo vedie k nesprávnej súdnej praxi správnych súdov, ktoré si mnohokrát zakladali právomoc aj v prípadoch, kedy ju nemali a kedy konanie malo byť zastavené. Domnieva sa preto, že by bolo vhodné uvoľniť tieto medze skrz vypustenie požiadavky existencie „explicitného záväzku“ v medzinárodnej zmluve alebo v právnom akte Európskej únie, ako aj zakotvenie tohto „zvoľneného“ typu konaní nie len v Slovenskej republike, ale vo všetkých členských štátoch Európskej únie. **Doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.**, vo svojom príspevku ponúka historický pohľad na vývoj odklonov od nariaďovacej jurisdikcie štátu v jednotlivých obdobiach Slovenskej republiky a štátnych útvarov, ktoré jej predchádzali. **Doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.**, sa vo svojom príspevku zaoberá skúmaním problematiky uznávania vodičských preukazov v podmienkach Slovenskej republiky vydaných v štátoch Európskeho hospodárskeho priestoru, ako aj medzinárodných vodičských preukazoch vydaných v štátoch, ktoré sú zmluvnou

stranou Ženevského, príp. Viedenského dohovoru, pri súčasnom skúmaní uznávania registračných osvedčení pre vozidlá, ktorých právnych základ tkvie v sekundárnych právnych aktoch Európskej únie. **JUDr. Lukáš Jančát, PhD.**, vo svojom príspevku identifikuje základné právne predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ, za účelom zodpovedania otázky, či vytvorenie jednotného modelu uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí v EÚ možný je alebo nie (berúc v úvahu limitáciu určitými faktormi). Ostatní členovia riešiteľského kolektívu vo svojich príspevkoch nadviazali na svoj doterajší výskum, ktorý bude v dohľadnej dobe zhmotnený v ich dizertačných prácach (menovite **JUDr. Diana Repiščáková, Mgr. Eva Berníková, Mgr. Dominika Pisarčíková a JUDr. Miroslava Francová**).

Ako už bolo uvádzané vyššie, konferencie sa zúčastnilo aj viacero odborníkov z oblasti správneho práva. **Prof. JUDr. Jakub Handrlica** sa vo svojom príspevku zaoberal administratívno-právnymi vzťahmi s cudzím prvkom, kde zhodnotil preferenciu aplikácie práva legitímneho pred faktickým. **Ph.D., DSc., Prof. Dr. Adrián, Fábíán** vo svojom príspevku zdôraznil čoraz narastajúci nadnárodný charakter správneho práva, donedávna vnímaného ako rýdzo vnútroštátnu oblasť jurisdikcie. **Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.**, sa vo svojom príspevku zaoberala povinnosťami stavovských organizácií, tkvejącimi v rešpektovaní slobôd zaručenými primárnym právom Európskej únie. **Doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.**, a **doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.**, vo svojom príspevku sumarizovali informácie o aktuálnom stave právnej regulácie mediácie v konaniach pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi v niektorých členských štátoch Rady Európy a v Slovenskej republike. **Prof. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.**, a **doc. Ing. Peter Fandel, CSc.**, vo svojom príspevku ponúkajú kvantitatívnu analýzu súčasnej a novoprijatej stavebnej legislatívy, za účelom poukázania na negatíva, ale i pozitíva novoprijatých legislatívnych zmien v stavebnom poriadku Slovenskej republiky. **JUDr. Ing. Martin Adamec, Ph.D., LL.M.**, vo svojom príspevku zdôraznil potrebu zakotvenia určitých štandardov v oblasti televízneho vysielania v právnych predpisoch Európskej únie, za účelom ochrany kultúrnych potrieb spoločnosti. **Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.**, sa vo svojom príspevku zaoberal možnosťami využitia alternatívnych právnych nástrojov na konsenzuálne riešenie sporov plynúcich z administratívneho konania pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie s cezhraničným prvkom. **Prof. Dr. Árva Zsuzsanna** sa vo svojom príspevku zaoberala úvahami o zmene maďarského univerzitného modelu. **Dr. habil. Attila, Barta Ph.D.**, vo svojom príspevku zdôraznil viacero faktov o administratívnych prepojeniach Európskeho zoskupenia územnej spolupráce, ktoré je rozšírené najmä pozdĺž maďarsko-slovenských hraníc.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že na konferencii odznelo množstvo podnetných príspevkov dokazujúcich skutočnosť, že správne právo v súčasnosti nemožno

vnímať izolovane, ale vo vzájomnej korelácii s právnymi poriadkami iných štátov, príp. nadnárodných či medzinárodných organizácií, s ohľadom na čoraz narastajúcu globalizáciu práva. Možno konštatovať, že cieľ medzinárodnej vedeckej konferencie bol naplnený.

Správne právo bez hraníc

Zborník vedeckých prác

Zostavovatelia: Radomír Jakab, Eva Berníková, Diana Repiščáková (eds.)

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2024

Náklad: 100 ks

Rozsah strán: 270

Rozsah: 17,60 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s.r.o.

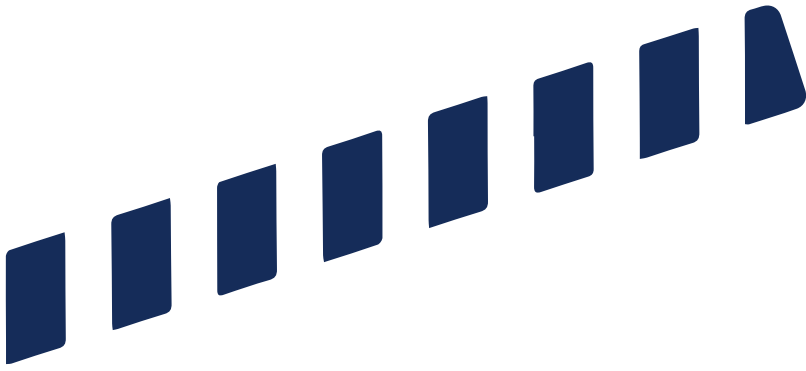
Účelová publikácia, nepredajná.

Umiestnenie: <https://unibook.upjs.sk/sk>

<https://doi.org/10.33542/SPH2024-0294-7>

ISBN 978-80-574-0293-0 (tlačená publikácia)

ISBN 978-80-574-0294-7 (e_publikácia)



ISBN 978-80-574-0293-0



9 788057 402930