

Acta Universitatis Tyrnaviensis - Iuridica

**Ročenka
Právnické fakulty
Trnavské univerzity
v Trnave**

XII, 2020



Acta Universitatis Tyrnaviensis – Iuridica

XII

Ročenka
Právnickéj fakulty
Trnavskej univerzity
v Trnave

2020



Editorka

doc. JUDr. PhDr. Adriana Švecová, PhD.

Redakčná rada

doc. JUDr. Monika Jurčová, PhD.

doc. JUDr. Miriam Laclavíková, PhD.

ThLic. Mgr. Michaela Moravčíková, Th.D.

JUDr. Zuzana Nevolná, PhD.

prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.

prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.

doc. JUDr. PhDr. Adriana Švecová, PhD.

Recenzenti

Mgr. Lucia Berdisová, PhD., LL.M.

Mgr. Katarína Kuklová, PhD.

JUDr. Jan Horecký, PhD.

prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA

doc. Mgr. Marek Káčer, PhD.

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

prof. JUDr. Jan Ondřej, CSc., DSc.

JUDr. Alexander Škrinár, CSc.

doc. JUDr. PhDr. Adriana Švecová, PhD.

doc. JUDr. Miroslava Vráblová, PhD.

Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons 4.0, AttributionNonCommercial NoDerivatives. Dielo je možné opakovane používať za predpokladu uvedenia mien autorov a len na nekomerčné účely, pričom nie je možné z diela ani z jeho jednotlivých častí vyhotoviť odvodené dielo formou spracovania alebo iných zmien.

Za jazykovú a odbornú úpravu príspevkov zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.

© doc. JUDr. PhDr. Adriana Švecová, PhD. (ed.), 2020

© Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2020

DOI: <https://doi.org/10.31262/978-80-568-0299-1/2020>

ISBN 978-80-568-0299-1 (on-line)

OBSAH

Úvodné slovo	5
<i>Lucia Berdisová</i> Metodológia tvorby etického kódexu pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave	6
<i>Mário Ernest</i> Trestnoprávny postih novinára za kritiku cirkevného hodnostára v svetle judikatúry ESLP	36
<i>Miriám Laclavíková – Michal Maslen</i> Boj proti infekčným chorobám a epidémiám pred sto rokmi a dnes (právna regulácia boja proti epidémiám a jej historická paralela)	57
<i>Natália Mansella</i> Vybrané otázky právni regulace podnikatelských subjektů v oblasti cestovního ruchu v České republice	82
<i>Michal Maslen</i> Realizácia procesných environmentálnych práv v kontexte klimatických dohovorov	97
<i>Zuzana Nevolná</i> Vzťah člena štatutárneho orgánu kapitálovej obchodnej spoločnosti k spoločnosti z hľadiska povinnosti lojality	132
<i>Marek Švec – Andrea Olšovská</i> Reprezentatívny znamená v kolektívnom pracovnom práve relatívne najväčší a niekedy ani to	142
<i>Karin Vrtíková</i> Aktuálna judikatúra vo veciach svedka	159

Študentské vedecké fórum

Peter Belák

Solidarita a zásluhovosť v dejinách dôchodkového zabezpečenia Československa	176
---	-----

Michal Horský

Je regulácia politických strán na Slovensku efektívna?	191
--	-----

Daniel Vasilišín

Postavenie Rusínov v prvej Slovenskej republike (právno-historický náčrt vybraných problémov)	204
--	-----

ÚVODNÉ SLOVO

Acta Universitatis Tyrnaviensis – Iuridica je vedeckou ročenkou Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave a ako domáci recenzovaný vedecký zborník je primárne určená všetkým vedeckým pracovníkom a pedagógom, pôsobiacim vo vysokoškolskom právnickom vzdelávaní v Trnave vrátane doktorandov. Publikáčnými výstupmi sa chápu najmä originálne (ešte nepublikované) vedecké články, odborné články, sekundárne tiež polemiky, diskusné príspevky, anotácie či recenzie. Zborník predstavuje interdisciplinárny pohľad na rozličné právnické témy, týkajúce sa hodnôt v práve i aktuálnych právnych problémov a kontroverzií, ktoré variujú v publikovaných autorských príspevkoch. AUTI poskytuje osobitnú rubriku s názvom študentské vedecké fórum pre publikačné výstupy študentov bakalárskeho a magisterského štúdia. V roku 2020 zborník obsahoval v tejto rubrike tri zaujímavé príspevky študentov magisterského štúdia, zaradené do rubriky študentské vedecké fórum, a to Petra Beláka, Michala Horského a Daniela Vasilišina. Autormi ďalších príspevkov sa stali: Lucia Berdisová, Mário Ernest, Miriam Laclavíková, Natália Mansella, Michal Maslen, Zuzana Nevolná, Andrea Olšovská, Marek Švec a Karin Vrtíková.

Kľúčové slová: právo, právna veda, teória práva, trestné právo, občianske právo, dejiny práva, právo životného prostredia, medzinárodné právo verejné a súkromné, európske právo.

doc. JUDr. PhDr. Adriana Švecová, PhD.
editorka

V Trnave december 2020.

METODOLÓGIA TVORBY ETICKÉHO KÓDEXU PRE PRÁVNICKÚ FAKULTU TRNAVSKÉJ UNIVERZITY V TRNAVE

Lucia Berdisová

Abstrakt: Článok¹ sa zaoberá pragmatickými i teoretickými dôvodmi prípravy etického kódexu pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave, odôvodňuje užitočnosť kódexov a hodnotí voľby, ktoré sa pri príprave kódexu budú musieť uskutočniť z hľadiska jeho koncepcie, obsahu, vymáhania, ale aj samotnej prípravy. V rámci procesu prijímania navrhuje uskutočniť dotazníkový prieskum medzi vyučujúcimi, študentmi a študentkami, pričom ponúka aj formát, ktorý by mal byť pre prieskum nosný a zároveň odôvodňuje jeho užitočnosť. Pri metodike tvorby článok referuje aj na tvorbu Zásad sudcovskej etiky, a to tak, aby bolo možné sa z tohto procesu a jeho dobrých a zlých stránok poučiť.

KLúčové slová: etický kódex, profesijná etika, výskumná integrita, etické dilemy.

Abstract: The paper deals with the practical and theoretical reasons for development and implementation of the Trnava University in Trnava, Faculty of Law Code of Conduct. It also provides reasoning defending the importance of such a code and it evaluates the choices that need to be made while writing the code regarding its conception, content, enforcement, and its preparation. It proposes the part of the introduction of the code should be done by the questionnaire which would map the way professors and students at the faculty would solve proposed dilemmas – as the key part of the questionnaire. The paper also provides the outline of the method of introduction of the Judicial Code of Conduct to identify the positive sides of the process and its caveats that might be useful for the development of the Code of Conduct at the faculty of law.

Key words: Code of Conduct, lawyers' ethics, research integrity, ethical dilemmas

„Prijať členstva na univerzite sa jednotlivec stáva súčasťou spoločnosti, ktoré je v ideálnom prípade charakteristické slobodou prejavu, slobodou vedeckého bádania, intelektuálnou poctivosťou, rešpektom k dôstojnosti iných a otvorenosťou ku konštruktívnej zmene.“

Vyhlásenie Harvardovej univerzity o právach a o zodpovednosti (1970)

¹ Mgr. Lucia Berdisová, PhD., LL.M., Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied a Katedra teórie práva a ústavného práva, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave. Tento príspevok vznikol v rámci projektu APVV-19-0090 s názvom „Právna metodológia pre dobu právneho pluralizmu“.

Téma etiky a lepšej regulácie správania sa členov a členiek právnických povolání oživa v krízach. V Spojených štátoch napríklad potreba lepších etických kódexov a zavedenia výučby profesijnej etiky na kurikulá škôl, aj do celoživotného vzdelávania právnikov a právničiek v komorách, vyplynula najmä z konštelácie škandálu Watergate, na ktorom sa podieľalo množstvo právnikov a „prezidentovi muži zahanbili profesiu“.² Samozrejme, dôveryhodnosť profesie súvisí aj s jej schopnosťou prispôbovať sa meniacemu sa prostrediu a čeliť rozličným výzvam okolia plného súťaživosti.³

Základným cieľom tohto článku je vytvoriť metodologický podklad na koncipovanie etického kódexu Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Článok tak má ašpirácie v oblasti praktického využitia. Na dosiahnutie tohto cieľa (i) rámcovo popisuje cesty, akými vznikla a vyvíjala sa diskusia o právnickej etike a etických kódexoch cez pripomienky kríz, akými prešli právnické povolania v našom priestore po vzniku štátu a cez aktivity Slovenskej akreditačnej agentúry pre vysoké školstvo, (ii) ponúka prehľad dôvodov na vytvorenie etických kódexov, z ktorých možno jednotlivé vybrané z nich pri písaní kódexu akcentovať, (iii) ukazuje, aké voľby budú musieť byť pri písaní kódexu urobené, a to z hľadiska jeho koncepcie, obsahu, vymáhania, ale aj samotnej prípravy, pričom si ilustratívne pomáha popisom vzniku Zásad sudcovskej etiky a ich realizáciou (iv) ponúka obsah pre dotazník, ktorý považuje za vhodnú súčasť prípravy kódexu tak, že formuluje desať etických dilem pre vysokoškolských učiteľov a učiteľky a desať dilem pre študentov a študentky.

1. Cesty k potrebe vytvorenia kódexu

U nás doma téma profesijnej etiky žila v deväťdesiatych rokoch najmä v kontexte snahy dosiahnuť európsky uznávané štandardy profesií, pričom etický kódex alebo obdobná (vonkajšia aj) vnútorná regulácia profesií sa považovala za dobrú prax. Neskôr téma ožila najmä ako dôsledok pôsobenia býva-

² MOLITERNO, J. E. *The American Legal Profession in Crisis: Resistance and Responses to Change*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 96 a nasl.

³ Pozri aj etické problémy súvisiace s rebríčkami právnických fakúlt v USA, kde niektoré školy napokon naplňali kritériá len formálne a vyslovene účelovo. Ak bolo dôležitým kritériom hodnotenia fakulty zamestnanosť študentov a študentiek rok po ukončení štúdia, existovali školy, ktoré na krátky čas sami študentom poskytli zamestnanie, aby zvýšili svoj rating. HARPER, J. S. *The Lawyer Bubble: A Profession in Crisis*. New York: Basic Books, 2013, s. 27. Problémy prinieslo aj zavedenie konceptu účtovateľných hodín a mnohé ďalšie zmeny trhu. Tamže, s. 79.

lého predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) a ministra spravodlivosti Slovenskej republiky, Štefana Harabina. V prvej vlne, tesne pred rokom 2010 išlo predovšetkým o zvláštne odmeňovanie sudcov, disciplinárne konania proti sudcom, podozrenia z ovplyvňovania súdnych rozhodnutí, prechody v rámci jednotlivých mocí a čiastočne aj výroky Štefana Harabina ako ministra spravodlivosti,⁴ ktorý z postu ministra opätovne kandidoval na funkciu predsedu najvyššieho súdu. V občianskej verejnosti vzniklo viacero kritických iniciatív.⁵ V druhej vlne, približne od roku 2015, išlo najmä o výroky a správanie sa sudcu Harabina na verejnosti, jeho pôsobenie v rámci konšpiračnej scény a presahy do politiky vrátane kandidatúry na funkciu prezidenta Slovenskej republiky v roku 2019.⁶ Priebežne téma žila aj kvôli tomu, že mnohí kontroverzní ústavní činitelia boli právnikmi.⁷ Nezabudnuteľnou je napríklad karikatúra Martina Šútovca, Shootyho, ktorý v júli 2013 nakreslil prasa v dekanskom talári ako mladému človeku –prasiatku odovzdáva diplom a hovorí: „*Stali ste sa doktorom práv. Na drancovanie tejto krajiny niet lepšej kvalifikácie.*“⁸

Kritizované boli i právnické fakulty, napríklad aj ich prax hodnotenia záverečných prác, keď najznámejšou témou v ostatnom čase bola rigorózna práca bývalého predsedu národnej rady Andreja Danka.⁹

V súčasnosti diskusie o právnickej etike formujú najmä prepisy komunikácie Mariana Kočnera cez Threemu poukazujúce na ovplyvňovanie rozhodnutí súdov a iných orgánov ochrany práva a trestné konania priamo alebo nepri-

⁴ Napríklad <https://www.youtube.com/watch?v=BC-OiWcmY4I> [cit. 10. 11. 2020].

⁵ Pozri napríklad iniciatívu „Červená pre Harabina“, ktorá sumarizovala aj problematické momenty jeho pôsobenia – <http://cervenapreharabina.fair-play.sk/index.php?page=harabin> [cit. 10. 11. 2020].

⁶ Pozri aj disciplinárne konanie za výroky smerom k predsedníčke najvyššieho súdu Daniele Švecovej, kde bol sudca Harabin v prvom stupni oslobodený (sp. zn. 3 Ds 8/2015 z 13. mája 2016) a následne odvolací senát rozhodnutie zrušil a vec vrátil na prvý stupeň, ale v podstate len z procesných dôvodov (sp. zn. 1 Dso 5/2016 z 2. decembra 2016). V prvom stupni už následne disciplinárny senát nerozhodol a sudcovi Harabinovi (napriek istým diskusiám) zanikla funkcia sudcu kvôli kandidovaniu v prezidentských voľbách.

⁷ Pozri komentár GÁLIS, T. *Dedičstvo zlých právnikov*. Denník SME, 24. máj 2013, <https://komentare.sme.sk/c/6812169/dedictstvo-zlych-pravnikov.html> [cit. 8. 10. 2020].

⁸ <https://komentare.sme.sk/c/6873685/shooty.html> [cit. 8. 10. 2020].

⁹ Pozri BENEDIKOVIČOVÁ, M. – PRUŠOVÁ, V. – VRAŽDA, D. *Danko zakázal zverejniť svoju prácu minulý týždeň v piatok, až po otázkach na jeho titul JUDr..* Denník N, 26. september 2018, <https://dennikn.sk/1242074/danko-zakazal-zverejnit-svoju-pracu-minuly-tyzden-v-piatok-az-po-otazkach-na-jeho-titul-judr/> [cit. 8. 10. 2020] a BENEDIKOVIČOVÁ, M. – VRAŽDA, D. *Danko vykradol päť učebníc, jeho rigorózna práca je plagiat.* Denník N, 15. november 2018, <https://dennikn.sk/1294382/danko-vykradol-pat-ucebnic-jeho-rigorozna-praca-je-plagiat/> [cit. 8. 10. 2020].

mo nadväzujúce na zistenia z Threemy. Tím Národnej kriminálnej agentúry nazvaný *Hmla*, v marci 2020 v rámci akcie *Búrka* zadržal trinásť aktívnych sudcov a sudkyň, z toho jednu bývajú štátnu tajomníčku Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo spravodlivosti“), jednu bývalú sudkyňu, advokáta a advokátku. V októbri 2020 zas prebehla akcia *Víchrica*, keď boli zadržaní aj štyria sudcovia a sudkyne a dvaja advokáti. V októbri bol Národnou kriminálnou agentúrou zadržaný aj špeciálny prokurátor Dušan Kováčik.

Už po roku 2010 sa začalo diskutovať o vylepšení etických kódexov viacerých právnických povolání a o zavedení výučby právnickej, resp. profesijnej etiky na právnických fakultách. Kurzy zamerané na riešenie etických dilem, teda praktické kurzy, vznikli postupne od roku 2014 na právnických fakultách v Trnave,¹⁰ Košiciach¹¹ či Bratislave (aj na Univerzite Komenského,¹² aj na Paneurópskej vysokej škole práva¹³). V Banskej Bystrici sa vyučuje predmet *Etika v práve*.¹⁴ Nie vždy sa však výučba daných predmetom premietla do toho, aby si právnici a právničky a budúci právnici a právničky, upravili svoje etické záväzky v rámci fakultného prostredia, a to prostredníctvom etického kódexu určeného práve im a oceňujúceho špecifickosť záväzkov v prípade pôsobenia v profesii vysokoškolského učiteľa alebo učiteľky a pri príprave na povolanie právnika alebo právničky. A to aj v reakcii na „dedičstvo zlých právnikov“ a pokračujúcu a odôvodnenú stratu dôvery v právnikov a právničky. V zásade sú tak tí, ktorí pôsobia na právnických fakultách, viazaní univerzitnými etickými kódexmi.

Novozriadená Slovenská akreditačná agentúra pre vysoké školstvo vydala v roku 2020 tzv. *Štandardy pre vnútorný systém zabezpečovania kvality vysokoškolského vzdelávania*.¹⁵ V nich od univerzít a vysokých škôl požaduje aj zavedenie a uplatňovanie politík, štruktúr a procesov vnútorného systému, ktoré by zaručili aj „zachovávanie vedeckej integrity a dodržiavanie akademickej etiky, ostražitosť

¹⁰ http://iuridica.truni.sk/sites/default/files/dokumenty/katedry/tpaup/edpp_plan_2020.doc [cit. 16. 10. 2020].

¹¹ <https://www.upjs.sk/pravnicka-fakulta/ustavy/utp/zamestnanci/curos/vyucba/> [cit. 16. 10. 2020].

¹² https://uniba.sk/fileadmin/praf/TEMP/Cuzdojazyzne_predmety/Ethical_Dilemmas_in_Legal_Practice.rtf [cit. 16. 10. 2020].

¹³ https://is.paneurouni.com/katalog/syllabus.pl?odkud=zobrazit_sklad=0;zobrazit_obdobi=0;obdobi=zpet=../pracoviste/predmety.pl?id=54;lang=sk;predmet=49866;typ=1;jazyk=2;vystup=1;lang=sk [cit. 16. 10. 2020].

¹⁴ <https://www.prf.umb.sk/app/cmsSiteAttachment.php?ID=5533> [cit. 16. 10. 2020].

¹⁵ <https://saavs.sk/wp-content/uploads/2020/09/Standardy-pre-vnutorny-system-zabezpecovania-kvality-2.pdf> [1cit. 8. 10. 2020].

voči plagiátorstvu a ďalším akademickým podvodom; umožňujú ich odhaľovanie a zaručujú vyvodenie dôsledkov“¹⁶ či „ochranu proti akémukoľvek druhu intolerancie a diskriminácie študentov, zamestnancov a uchádzačov, najmä na základe pohlavia/rodu, rasy, farby pleti, jazyka, veku, sexuálnej orientácie, viery alebo náboženstva, zdravotného znevýhodnenia, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku a pôvodu“.¹⁷ V rámci tzv. Štandardov pre študijný program¹⁸ zas akreditačná agentúra požaduje, aby bol študijný program „uskutočňovaný spôsobom, ktorý posilňuje vnútornú motiváciu študentov neustále sa zdokonaľovať, vedie k dodržiavaniu princípov akademickej etiky alebo profesijnej etiky, ak ide o profesijne orientovaný bakalársky študijný program“.¹⁹ Zároveň, v rámci vyhodnocovania napĺňania štandardov sa metodologicky postupuje tak, že pracovná skupina alebo zamestnanci agentúry pracujú s platnými vnútornými predpismi vysokej školy, ktoré sú zverejnené na internete.²⁰

Trnavská univerzita v Trnave sa na tieto požiadavky rozhodla reflektovať aj prijatím etických kódexov súčastí Trnavskej univerzity. Právnická fakulta Trnavskej univerzity tak bude prijímať sériu nadväzujúcich predpisov, napríklad aj smernicu o plagiátorstve či smernicu o rovnakom zaobchádzaní a o ochrane pred diskrimináciou. Môže tak vniknúť sieť podporujúca aj hodnoty pripravovaného etického kódexu.

2. Prečo potrebujeme etické kódexy?

O zmysluplnosti etických kódexov panuje v časti odbornej verejnosti skepsa. Tá je zrejme čiastočne založená na predstave, že problematické najčastejšie nie je rozpoznať, čo je správne urobiť, ale skutočne nájsť odvahu tak konať; prípadne na predstave, že hodnoty, lebo o tie napokon skutočne ide, sa neprenášajú a nefixujú textom predpisu, ale konaním komunity. Veď preto tiahnu príklady (*exemplo ducti*), nie texty.

Ďalší dôvod na skepsu možno spojiť v našom kontexte prostredníctvom Štefana Harabina so známym konštatovaním o tom, že etiku má každý v sebe.

¹⁶ Článok 2 ods. 6 písm. e) štandardov pre zabezpečovanie kvality.

¹⁷ Článok 2 ods. 6 písm. d) štandardov pre zabezpečovanie kvality.

¹⁸ <https://saavs.sk/wp-content/uploads/2020/09/Standardy-pre-studijny-program-2.pdf> [1cit. 8. 10. 2020].

¹⁹ Článok 4 ods. 5 štandardov pre študijný program.

²⁰ Článok 3 ods. 2 tzv. *Metodiky na vyhodnocovanie štandardov* dostupnej na <https://saavs.sk/wp-content/uploads/2020/09/Metodika-na-vyhodnocovanie-standardov.pdf> [1cit. 8. 10. 2020].

Teda sa akoby nedala naučiť. Zabúda sa pritom na to, že aj to, čo je morálne a nemorálne sme sa rôznym spôsobom učili od iných členov a členiek spoločenstva, a to aj prostredníctvom dialógu, či dokonca čítaním textu. Veď na komunikácii etických zásad správania sa textom a jeho výkladom sú postavené mnohé náboženstvá vrátane kresťanstva. Zároveň je celkom zjavné, že aj morálny človek, etický právnik alebo právnička, má v istých situáciách problém rozhodnúť sa. Totižto hodnoty alebo princípy, ktoré sú v danom kontexte v hre, majú pri pomeriavaní niekedy približne rovnakú „váhu“. Treba tiež pripomenúť, že prax je často slepá sama k sebe a pri prijatí mechaník konania istého spoločenstva, pri pohľade zvnútra, jednoducho nevidíme problematické časti praxe. Nezastavíme sa a nezamyslíme sa, kým nedostaneme kritickú spätnú väzbu alebo nevidíme iný spôsob správania sa. Takúto spätnú väzbu môže poskytnúť aj normatívny text. Zároveň keď text etického kódexu tvoríme, sme nútení a nútené reflektovať a odôvodňovať aj naše doterajšie praktiky. Preto si dávame šancu ich prehodnotiť.²¹ Samozrejme, normatívne očakávania kódexu nemôžu byť príliš ďaleko od praxe – príliš ju predbiehať.

Pristúpme však k problematike štruktúrovanejšie. Predtým pripomeňme, ako konštatuje Friedel, že kódexy sú síce skôr novým fenoménom, nemôžeme však zabúdať na to, že ich úlohy plnili napríklad prisahy pri vstupe do profesie či rady od starších členov a členiek profesie.²²

Zmysluplnosť etických kódexov, ak vezmeme do úvahy aj už povedané, spočíva nasledujúcom:

Pri tvorbe kódexu si jeho autori a autorky musia ujasniť prax, teda aké riešenia sa v akých situáciách v súčasnosti volia (možno ani nevedeli o variabilite praxe) a aké riešenia, resp. na aké hodnoty naviazané riešenia, by chceli ustanoviť ako štandard. O nastavení štandardu musia diskutovať, teda aj argumentovať. Tým si ujasňujú alebo menia svoje pozície. Toto je, samozrejme, prínosom kódexu vtedy, ak na tých, koho viaže, nepadne jeho hotový text takpovediac „z vrchu“. V procese tvorby kódexu sa tak buď doterajšia prax alebo praxe lepšie justifikujú, alebo sa zmenia. Kódex tak reálne a relatívne rýchlo (v porovnaní s vývojom praxe) dokáže zmeniť štandardy profesie alebo ich prehľadnejšie odôvodniť.

²¹ Teoretickejšie rozpracovaná argumentácia proti tvrdeniu o etike v sebe, aj pokus toto tvrdenie vyloužiť priaznivejšie pozri v BERDISOVÁ, L. *Právo a etika: Reflexia etických modelov v etických kódexoch právnických profesií*. In: BÁRÁNY, E. a kol. *Zmeny v chápaní práva: Pluralita systémov, prameňov, perspektív,...*. Bratislava: Slovak Academic Press, 2019, s. 139 a nasl.

²² FRIEDEL, T. *Potřebujeme etické kodexy?* In: SOBEK, T. (ed.). *Právní etika*. Praha: Leges, 2019, s. 403.

Diskusia nenastáva len pri tvorbe kódexu, ale aj na jeho platforme. Ďalej sa tak rozvíjajú témy, na ktoré sa kódex zamerá, a to aj cez výkladové stanoviská alebo komentáre ku kódexu.²³

Tak ako bolo spomenuté, štandardy správania sa je možné komunikovať rôzne, a to buď cez správanie samotné, cez verbalizáciu, teda jazykovo formulovaný príkaz, cez príkaz zachytený v texte a cez mnohé iné.²⁴ Výhodou komunikácie pravidiel alebo princípov v písanom texte je ich relatívna stálosť, možnosť vracieť sa k nim, a predsa len často menší priestor na dezinterpretáciu v porovnaní s výzvou na opakovanie správania (čo má totiž presne na správaní opakovať?). To, samozrejme, neznamená, že nemôže dôjsť k výkladovým nezhodám o význame textu. Je však zrejmé, že komunikovať štandardy profesie dokážu kódexy veľmi jednoducho, a to aj pre tých, ktorí a ktoré nie sú účastníkmi praxe, teda napríklad aj pre verejnosť.

Odkomunikované hodnoty a normy sa stávajú referenčnou rovinou správania sa – formujú normatívne očakávania od príslušníkov profesie dovnútra i vonok. To sa deje bez ohľadu na to, či kódex možno záväzne vymáhať, alebo nie.

Ak sa majú zásady etického správania sa záväzne vymáhať, je pre tých, ktorí a ktoré sú nimi viazaní omnoho vhodnejšie aj z hľadiska predvídateľnosti a právnej istoty, ak nie je skutkovou podstatou disciplinárneho priestupku len všeobecne „porušenie etických noriem profesie“, ale keď sú tieto pravidlá niekde presne upravené.

Aj ten, kto chce dodržať zásady vedeckej a pedagogickej integrity, má pochybnosti, o tom, aké správanie voliť. Rôzni príslušníci profesie môžu preferovať rôzne riešenia. Etický kódex vie buď vylúčiť isté typy riešení ako nekorektné, alebo inak naviesť na hľadanie riešení, ktoré je s ním v súlade. V prípade, ak je súčasťou kódexu vytvorenie inštitucionálneho mechanizmu na pomoc s riešením etických dilem, ako napríklad etická komisia, asistencia v hľadaní riešení je ešte výraznejšia. Kódex tak môže poskytnúť silnú podporu na hľadanie vhodných, ak už nie vyslovene správnych postupov.

²³ Porovnaj aj FRIEDEL, T. Potrebujeme etické kodexy?, s. 404.

²⁴ O takomto učení sa pravidlám hovorí napríklad Ludwig Wittgenstein (WITTGENSTEIN, L. *Filozofické skúmania*. Bratislava: Pravda, 1979) a zrejme podľa jeho vzoru aj Herbert L. A. Hart, keď popisuje spôsob učenia sa zloženia klobúka v kostole buď tým, že otec si jednoducho v kostole dá dole klobúk a povie synovi, že takto sa má správať aj on, alebo naopak tým, že otec vopred pred cestou do kostola synovi povie, že keď vojdú do vnútra, má si dať dole klobúk. Existuje, samozrejme, aj veľa iných spôsobov. HART, H. L. A. *Pojem práva*. Praha: Prostor, 2004, s. 129.

3. Aký etický kódex pre právnické fakulty?

Pri príprave, písaní, pripomienkovaní, schvaľovaní a implementácii kódexu Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave bude treba urobiť niekoľko koncepčných volieb. Práve týmito križovatkami sa budeme v tejto časti článku zaoberať. Nebudeme ponúkať riešenia, skôr osvetľovať súvislosti. Zameriame sa tu na proces prípravy a draftovania kódexu tak, že sa budeme viac alebo menej rozsiahlo zaoberať (i) normatívnym kontextom tvorby kódexu, (ii) špecifickosťou kódexu pre právnické fakulty, (iii) charakterom textácie kódexu a jeho koncepciou z hľadiska rôznych etických modelov, (iv) zapojením adresátov do procesu tvorby kódexu a dostupnosťou kódexu, (v) záväznosťou kódexu a jeho vymáhaním a (vi) otázkou zriadenia etickej komisie a jej právomocí. V tejto časti si pomôžeme aj históriou tvorby Zásad sudcovskej etiky z roku 2015.

3.1 Normatívny kontext

Pri príprave kódexu treba brať do úvahy normatívny kontext, spočívajúci najmä v existencii Európskeho kódexu etiky a integrity výskumu z roku 2017²⁵ od Európskej federácie akadémií vied. Zároveň treba sledovať Deklaráciu o posilnení kultúry vedeckej integrity na Slovensku,²⁶ vypracovanú pod záštitou Centra vedecko-technických informácií SR, ktorá bola spolu s návrhom Národného etického kódexu vedeckej integrity²⁷ a odporúčaniami na riešenie porušení etických pravidiel výskumu a vzdelávania²⁸ aj predmetom verejného pripomienkovania do 30. októbra 2020.²⁹ Inštitucionálny kontext vytvára zas Etický kódex Trnavskej Univerzity v Trnave z roku 2015.³⁰ Fakultný etický kó-

²⁵ Kódex je dostupný na <https://allea.org/code-of-conduct/> [cit. 30. 10. 2020]. Slovenská verzia kódexu má v porovnaní s anglickou verzou mierne farebnú slovnú zásobu a syntax.

²⁶ Deklarácia vo verzii na pripomienkovanie je dostupná na https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/2020/deklaracia_/Deklaracia_o_posilneni_kultury_vedeckejej_integrity_na_Slovensku.doc [cit. 30. 10. 2020].

²⁷ https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/2020/deklaracia_/Priloha_1_Narodny_eticky_kodex_vedeckejej_integrity.doc [cit. 30. 10. 2020].

²⁸ https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/2020/deklaracia_/Priloha_2_Oporucania_na_riesenia_porusenia_a_obvinenia_z_porusenia_etickyh_pravidiel_vyskumu_a_vzdelavania.doc [cit. 30. 10. 2020].

²⁹ https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/2020/deklaracia_/Vyzva_na_pripomienkovanie_Deklaracie_o_posilneni_kultury_vedeckejej_integrity_na_Slovensku.pdf [cit. 30. 10. 2020].

³⁰ Vyhláška rektora Trnavskej univerzity v Trnave číslo 3/2015 z 9. februára 2015, Etický kó-

dex, samozrejme, môže akcentovať iné hodnoty a nastaviť prísnejšie štandardy než spomenuté dokumenty, nemal by však s nimi byť v priamom rozpore. Špeciálne dôležité je nedostať sa do rozporu s etickým kódexom univerzity. To je však vzhľadom na jeho konštrukciu – skôr nie veľmi sporné zásady – hádam s niekoľkými výnimkami nepravdepodobné.³¹

Aj sudcovský etický kódex sa inšpiroval inými dokumentmi a pri interpretácii svojho textu na nich výslovne odkazuje. Ide konkrétne o Odporúčanie CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť z roku 2010, Londýnsku deklaráciu Európskej siete súdnych rád (ENCJ) o sudcovskej etike z roku 2010, Magnu chartu sudcov (Základné princípy) schválenú Poradnou radou európskych sudcov (CCJE) z roku 2010 a stanovisko č. 3 (2002) Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) o zásadách a pravidlách profesionálneho správania sudcov, o etike, nezlučiteľnom správaní a nestrannosti.³²

Normatívny kontext je vždy tvorený aj existujúcou praxou správania sa na fakulte, pričom reflektovať treba najmä tú, ktorá je všeobecne prijímaná ako úzus.

3.2 Špecifickosť kódexu pre právnické fakulty

Kódexy pre právnické fakulty majú isté špecifiká, v porovnaní s iným kódexmi pre akadémiu. Predovšetkým isté konanie, povedzme študenta medicíny, môže byť eticky problematické, ak by ho však urobil študent práva, hoci by išlo o rovnaký skutok, jeho problematickosť by sa ešte výrazne zvýšila. Napríklad pri podvádzaní na skúške študent medicíny zjavne porušuje etické normy. Ak však na skúške podvádza študent práva, nejde o akýkoľvek etický prešľap, ale o zradenie podstaty profesie. Úlohou právnikov a právničiek je totiž pravidlá chrániť. Preto tak citlivo vnímame, ak sú súčasťou organizované-

dex Trnavskej univerzity v Trnave, dostupná na https://www.truni.sk/sites/default/files/rektor/3_2015_eticky-kodex-tu-final-1.pdf [cit. 30. 10. 2020].

³¹ Otázkou je napríklad povinnosť pedagóga univerzity chrániť kresťanské hodnoty vrátane otázky interpretácie kresťanskosti hodnôt (čl. 4 ods. 1 kódexu), či na druhej strane veľmi konkrétna a presne merateľná povinnosť „dôsledne dodržiavať] dohodnuté termíny“ (čl. 4 ods. 14).

³² Tu len pripomeňme, že napríklad Európska sieť súdnych rád je obyčajnou neziskovou organizáciou zriadenou podľa Belgického práva a napríklad Poradná rada európskych sudcov je vyslovene, ako názov naznačuje, poradným orgánom zloženým zo sudcov. Ani v jednom prípade nejde o záväzné právne texty. Preto je zvláštne, ak ich ako referenčnú interpretačnú rovinu používajú naše záväzné Zásady sudcovskej etiky.

ho zločinu príslušníci polície. Nejde už o „obyčajný“ trestný čin, ale o konanie takpovediac anti-policiajné. Ak pri ovplyvňovaní rozhodnutí na súde pomáha sudca, nejde o zlého sudcu, ale anti-sudcu. Ešte raz, ak je súčasťou neonacistického pochodu predavač v obchode, je to zlé. Nevyhnutne to však z neho nerobí zlého predavača. Ak je súčasťou neonacistického pochodu právnik, robí to z neho zlého právnik, až anti-právnik. Zrádca totiž svoju úlohu ochrancu právneho štátu.

Pri písaní kódexu preto treba myslieť na to, aby sa v rámci princípov a hodnôt špeciálne zdôraznili a chránili tie, ktoré sú centrálné na plnenie úlohy právnikov a právničiek v spoločnosti. Na dosiahnutie tohto efektu je zrejme vhodné v kódexe vymedziť úlohu a postavenie právnikov v spoločnosti, v demokratickom a právnom štáte.

Druhou špecifickosťou kódexu pre právnické fakulty je to, že mnohí vyučujúci a vyučujúce sú rozkročení medzi pedagogickou a vedeckou pozíciou na fakulte a výkonnou inej právnickej profesie. Lojalita týchto profesií si môžu niekedy konkurovať. Napríklad ako advokát alebo advokátka mám lojalitu k Slovenskej advokátskej komore, ktorú chránim aj tým, že nenarúšam dôvernosť diskusií v rámci niektorých orgánov komory. Ako učiteľ či učiteľka však na vykreslenie fungovania advokácie môžem vnútorné diskusie považovať za veľmi ilustratívne. Alebo ak ako vedec či vedkyňa píšem článok o disciplinárnej zodpovednosti advokátov a pôsobím aj ako člen alebo členka disciplinárnej komisie a navyše som participoval/a na tvorbe disciplinárnych pravidiel, aký „odstup“ od témy mám? Čo všetko mám v článku priznať? Ako objektívne a nestranné viem k téme pristúpiť? Viem byť vôbec objektívna v základnom požadovanom štandarde?

Alebo ešte inak. Stačí, že absolútnu väčšinu svojho pracovného času, povedzme 80 percent, venujem advokácii a na fakulte budem vyučovať hlavne o veciach, s ktorými pracujem? Napokon študenti vždy radi počúvajú o veciach z praxe. Alebo na mňa pôsobenie na fakulte kladie vyššie nároky? Práve tento kontext majú navonok nezmyselné ustanovenia kódexov, napríklad tzv. Bystrianskej návrh Zásad sudcovskej etiky z roku 2013, ktorý obsahoval aj ustanovenie o tom, že sudca „[h]lavnú časť svojho pracovného času venuje svojim súdnym aktivitám“.³³

Práve nad rôznymi dilemami súvisiacimi s príslušnosťou k dvom právnickým profesiám treba pri tvorbe kódexu uvažovať. Istou komplikáciou je tu, samozrejme, už spojenie pozície vedca, resp. vedkyne a kantora či kantorky.

³³ https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/683_navrh-zasad-sudcovskej-etiky-predlozeny-judr-danou-bystrianskou.pdf [cit. 30. 10. 2020].

3.3 Charakter textácie kódexu a koncepcia podľa etických modelov

Etický kódex možno koncipovať rôzne. Môže obsahovať skôr zásady ako Zásady sudcovskej etiky, alebo skôr pravidlá, a to rôznej všeobecnosti, ako Etický kódex Trnavskej univerzity v Trnave, alebo prepojenie zásad či princípov a vysvetľujúcich pravidiel ich aplikácie ako Etický kódex štátneho zamestnanca.³⁴

Každý prístup má isté výhody. Treba však pripomenúť, že v prípade veľmi všeobecných zásad bez vysvetľujúcich interpretačných stanovísk alebo komentárov, resp. bez intenzívnej práce etickej komisie sa takto koncipovaný kódex nemusí vôbec pretaviť do života spoločnosti, ktorého správanie má regulovať. Dôkazom sú práve Zásady sudcovskej etiky. Tie ani za pätnásť rokov nerozhýbali a dostatočne neformovali diskusiu o etických štandardoch ani neboli v povšimnutiahodnej miere zrkadlom sudcovského správania sa. Za päť rokov života zásad boli vydané iba dve stanoviská Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „Súdna rada“) k ich interpretácii,³⁵ pričom hoci jedno zo stanovísk bolo vyslovene reflexiou konkrétneho prípadu a konštatovalo porušenie zásady, disciplinárny návrh od predsedníčky Súdnej rady podaný nebol. Aj čiastočne informovaný insider tak pochopil, že hoci stanovisko prijaté uznesením Súdnej rady Slovenskej republiky č. 102/2018 z 30. apríla 2018 konštatuje, že sudca Štefan Harabin (lebo na jeho správanie zovšeobecnene reagoval podnet ministerky spravodlivosti) Zásady sudcovskej etiky porušil, nebol proti nemu vyhovený žiadny dôsledok. To je situácia, ktorá znižuje dôveryhodnosť zásad ako takých. Vhodnejšie sa preto javí koncipovať kódex tak, že bude obsahovať vysvetľujúce pravidlá, ktoré pomôžu adresátom v zorientovaní sa v dileme a budú tak praktickým pomocníkom. V tomto zmysle môže byť Etický kódex štátneho zamestnanca príkladom. Hoci sa ešte len začína implementovať, je zrejмый jeho veľmi praktický presah, ktorý podporuje aj veľmi aktívna implementačná činnosť Rady pre štátnu službu.

V ďalšej rovine treba mať na pamäti, že pri tvorbe kódexu sa priamo alebo nepriamo formuje aj voľba etických modelov, resp. metód, akým správanie normujeme, a k ich kombinácii. Konkrétne kódexy môžu byť koncipované rámcovo z hľadiska modelu deontologického, konzekvencialistického a z hľadiska etiky cnosti. Pri prvom z modelov sa veľmi zjednodušene na správanie pozeráme a regulujeme ho bez ohľadu na následky, ktoré spôsobí alebo môže spôsobiť. Z hľadiska modelu konzekvencialistického posudzujeme morálnosť

³⁴ Pozri vyhlášku Úradu vlády Slovenskej republiky č. 400/2019 Z. z., ktorou sa vydáva Etický kódex štátneho zamestnanca.

³⁵ <https://www.sudnarada.gov.sk/uznesenia-a-stanoviska-sudnej-rady-sr/> [cit. 25. 10. 2020].

správania podľa jeho efektov, jeho utility, ktorá môže byť vymedzená rôzne. Tretí koncept sa menej sústreďí na normovanie správania a viac akcentuje charakteristiky morálneho človeka – v našom prípade charakteristiky dobrého vedca/vedkyne a učiteľa/učiteľky.³⁶ Každý model má svoje výhody a nevýhody. Súčasné domáce predpisy regulujúce správanie advokátov, sudcov či prokurátorov sú skôr deontologické, hoci majú viaceré konsekvencialistické parametre.³⁷ Pri sudcovskej etike je ale prítomný aj výrazný komponent etiky cnosti – vymedzenie vlastností sudcu.³⁸

3.4 Úroveň participatívnosti kódexu a jeho dostupnosť

Participatívnosť, dostupnosť a poznateľnosť kódexu sú prepojené nádoby. Aj v tejto časti si metodologicky pomôžeme pripomenutím skúseností z tvorby etického kódexu sudcov a sudkýň. Začneme tak históriou vzniku Zásad sudcovskej etiky, resp. kódexov, ktoré ho predchádzali.

Keď bol v roku 1999 Hlavným zhromaždením Združenia sudcov Slovenska schválený Etický kódex sudcu, tak aby bližšie zadefinoval „sudcovskú etiku“ z § 54 vtedajšieho, teraz už neplatného zákona č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch, časť jeho znenia (celkovo obsahoval 8 zásad – 8 viet) sa prelínala so znením zákona. Jeho poznateľnosť preto v rovine zákonných ustanovení bola zabezpečená, otvorenou ostala otázka vzťahu kódexu a zákona, ak sa v niektorých častiach výrazne prekrývali.³⁹ Dokument bol vytvorený so zjavným zápalom pre riešenie problémov súdnej moci vrátane absencie vymedzenia etických štandardov, navyše v situácii, keď bolo porušenie sudcovskej etiky (bližšie nedefinovanej) disciplinárnych priestupkom.⁴⁰ Správa z Hlavného zhromaždenia

³⁶ Pozri bližšie BERDISOVÁ, L. Právo a etika: Reflexia etických modelov v etických kódexoch právnických profesií, s. 137 – 152. Rôznymi spôsobmi môžu byť formátované aj etické tréningy. Jeden z európskych projektov Horizont 2020, ktorý sa zameriava na tréningy v oblasti dodržiavania etiky integrity výskumu podľa Európskeho kódexu etiky a integrity výskumu, je postavený práve na etike cnosti. Pozri <https://cordis.europa.eu/project/id/787580> [15. november 2020].

³⁷ BERDISOVÁ, L. Právo a etika: Reflexia etických modelov v etických kódexoch právnických profesií, s. 143 a nasl.

³⁸ Tamže, s. 145.

³⁹ Znenie kódexu je dostupné na stránke Súdnej rady Slovenskej republiky na https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/686_historia_eticky-kodex-schvaleny-hlavnym-zhromazdenim-zdruzenia-sudcov-slovenska-zss-v-roku-1999.pdf [cit. 25. 10. 2020].

⁴⁰ Pozri Analýzu stavu súdnictva a koncepciu stavu súdnej moci predloženú na Hlavnom zhromaždení Združenia sudcov Slovenska (3. – 5. december 1999), s. 9 – 10.

Združenia sudcov Slovenska z decembra 1999 sa pokúšala aj o zadefinovanie vzťahu adresátov prípadného etického kódexu, teda sudcov a sudkýň, k téme sudcovskej etiky. Podľa správy je časť sudcov znepokojená zlým stavom etiky sudcov a snaží sa o zmenu, časť sudcov pokladá zákonný odkaz za dostatočný s tým, že etické normy sudcov pôsobia cez etické normy v spoločnosti a „*sudcom sa môže stať a byť len človek akoby s vrozenou schopnosťou byť etickým*“.⁴¹ Tretia skupina hovorí, že dodržiavať procesné pravidlá vedenia konania je vlastne zákonným, teda spravodlivým, a tak aj etickým konaním. Štvrtej skupine nedostatočná právna úprava „*zjavne vyhovuje*“.⁴²

Podľa konštatovania sudcu Juraja Sopoligu bol tento návrh etického kódexu výsledkom „*rozsiahlej diskusie v sudcovskom zbore*“, do ktorej sa sudcovia a sudkyne zapojili najmä prostredníctvom sudcovských rád.⁴³

Kódex svojím znením, napriek avizovaným aspiráciám tvorcov, však nebol veľmi nápomocný k riešeniu etických dilem a predpokladal a jeho rozšírenie o výkladové pravidlá. Kódex sa skôr snažil stabilizovať úplne základné a v súčasnosti nie veľmi diskutabilné princípy. Treba však uznať, že tiež napríklad formuloval zásadu neprezentovania názoru verejne k prejednávanej veci či povinnosť podporovať dobrú povesť súdnictva. Tvorili ho, ako už bolo spomenuté, aktéri vyslovene z vnútra súdnej moci.

Ďalší návrh kódexu, ktorý by mal už jasný právny základ v novom zákone o sudcoch a prísediach, predložilo Združenie sudcov Slovenska novozaloženej Rade sudcov Slovenskej republiky.⁴⁴ Tá ich v roku 2001 ako koordinačný orgán sudcovských rád a orgán zúčastňujúci sa na štátnej správe súdov schválila po dohode s ministerstvom spravodlivosti, a to už na základe § 26 ods. 2 nového zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.⁴⁵ Len pre kontext, za Radu sudcov ich podpisoval ako predseda Štefan Harabin, za ministerstvo spravodlivosti zas minister Ján Čarnogurský, ktorý rok predtým podal neúspešný návrh na odvolanie Štefana Harabina z funkcie predsedu najvyššieho súdu. Tieto zásady už boli širšie,

⁴¹ Tamže, s. 9.

⁴² Tamže.

⁴³ Pozri materiál J. Sopoligu „Zásady sudcovskej etiky (odborný výklad)“ z októbra 2017 v rámci vzdelávania v Justičnej akadémii Slovenskej republiky dostupný na https://www.ja-sr.sk/system/files/private/Zasady_sudcovskej_etiky.pdf, s. 3, [cit. 26. 10. 2020].

⁴⁴ Sudkyňa Elena Berthotyová píše o tom, že tieto zásady pochádzajú „z dielne“ Združenia sudcov Slovenska. BERTHOTYOVÁ, E. Sudcovská etika a etický kódex sudcov. In: ČAPUTOVÁ, Z. (ed.). *Zodpovednosť sudcu: Sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť*. Pezinok: Via Iuris, 2011, s. 34.

⁴⁵ ČAPUTOVÁ, Z. (ed.). *Zodpovednosť sudcu: Sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť*, s. 5.

približne trikrát obsiahlejšie, než predošlý kódex. Boli však fakticky neznáme a nepoužívané. Elena Berthotyová v roku 2011 konštatovala, že verejnosť o týchto zásadách „nič netuší“ a že sama usudzuje, že „o nich nevedia ani sudcovia“.⁴⁶ Zverejnené boli len na webovej stránke Združenia sudcov Slovenska.⁴⁷

Po roku 2010 pri oživení témy sudcovskej etiky vzniklo viacero návrhov kódexu, ktoré sú stále dostupné na stránke Súdnej rady.⁴⁸ V podstate išlo o návrhy predložené Dr. Bystrianskou, Dr. Berthotyovou a akýsi kompromisný návrh predložený Dr. Vankom. Keď teda 17. decembra 2015 v Košiciach zasadala Súdna rada, na stole mala viacero verzií etického kódexu sudcov. Z hľadiska participatívnosti mali byť návrhy predložené sudcovským radám na súdoch. Tri štvrtiny z nich nemali k zaslaným materiálom pripomienky.⁴⁹ Z priebehu zasadnutia Súdnej rady sa však javilo, že text Dr. Berthotyovej samostatne na pripomienkovanie zaslaný nebol. Sudcovské rady teda pripomienkovali Vankov návrh. Na zasadnutí sa napokon urobil kompromis medzi týmito textami s tým, že prehĺbenie textu sa malo dosiahnuť cez výklad týchto zásad. Ako už bolo vyššie spomenuté, k skutočnému prehĺbeniu nedošlo.

Poučením nám môže byť to, že participatívnosť sama osebe nevyhnutne nemusí byť hodnotou, ktorá vylepší kvalitu a aplikovateľnosť kódexu, hoci môže v istej miere ovplyvniť jeho poznateľnosť. Na vysokú poznateľnosť však treba, samozrejme, aj dobrú dostupnosť kódexu. A dobrou dostupnosťou sa nemyslí len zverejnenie na úradnej výveske inštitúcie, ale v mieste, ktoré je skutočne fyzicky alebo virtuálne navštevované. Zmysluplná participatívnosť zas spočíva skôr v rozpoznaní potreby prijatia kódexu jeho adresátmi, a teda vo zvýšení otvorenosti prostredia pre vznik kódexu. Práve túto myšlienkovú líniu by preto mala sledovať aj tvorba etického kódexu Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Hlavný prvý krok zabezpečenia participatívnosti v súčasných podmienkach je navrhnutý vo štvrtej časti tohto príspevku.

3.5 Záväznosť kódexu a jeho vymáhanie

Je vecou dlhodobej aj medzinárodnej diskusie, či etické pravidlá zakotvené v kódexoch majú byť záväzné a ako sa potom majú vymáhať. Rôzne krajiny

⁴⁶ BERTHOTYOVÁ, E. Sudcovská etika a etický kódex sudcov. In: ČAPUTOVÁ, Z. (ed.). *Zodpovednosť sudcu: Sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť*, s. 34.

⁴⁷ Tamže.

⁴⁸ <https://www.sudnarada.gov.sk/zasady-sudcovskej-etiky/> [cit. 26. 10. 2020].

⁴⁹ Štatistiky sú dostupné tu https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/681_pripomienky-k-navrhu-zasad-sudcovskej-etiky.pdf [cit. 26. 10. 2020].

volia rôzne modely.⁵⁰ Jeden z argumentov o nezáväznosti kódexov stavia na tvrdení, že ak by kódexy boli záväzné, zanikol by rozdiel medzi zákonnými a etickými povinnosťami. A potom pri vymáhateľnosti možno konštatovať, že ak môže byť disciplinárne postihované aj porušenie etického kódexu, alebo ak môže byť považované za porušenie interného predpisu, skutočne nie je rozdiel medzi zákonnou a etickou povinnosťou. To je ale pravdou iba z hľadiska systému vymáhania. Zákonná povinnosť je totiž od tej etickej stále odlišná v tom, kto je jej autorom. Pri etických povinnostiach sa hovorí skôr o sebazaväzovaní, preto dôležitý rozdiel existuje už v tom, že zákony prijíma Národná rada a napríklad Zásady sudcovskej etiky prijala Súdna rada. Vplyv na moje povinnosti tak mám v prípade prijatia etického záväzku ako člen/ka profesie vyšší.

V našom prostredí prevládla v istom zmysle skôr opatrnosť pri písaní etických kódexov. Porušenie etického kódexu automaticky nie je, ale môže byť, predmetom disciplinárneho konania napríklad u sudcov alebo u prokurátorov. Vyslovene disciplinárne konanie s porušením etických noriem nespojil ani Etický kódex Trnavskej univerzity. Často sa dodržala dobrá prax v tom, že prostredníctvom kódexov sa zriaďujú etické komisie, ktoré môžu konštatovať porušenie kódexu a navrhnúť nápravu. Ich rozhodnutia ale neukladajú priamo sankcie. Takto je formátovaný Etický kódex Trnavskej univerzity v Trnave či Etický kódex Slovenskej akadémie vied. Disciplinovanie a reflexia etickosti konania zo strany iného subjektu sú tak u nás skôr paralelné. Výhodou tohto prístupu je aj to, že Etický kódex je predsa len vnímaný ako menšia hrozba. Zároveň otázka následkov porušenia kódexu a jeho záväznosti je otázkou prepojenou so spôsobom koncipovania kódexu. Ak je vytvorený ako skôr ideový dokument, promujúci isté princípy správania sa, nie ako dokument s konkrétnymi pravidlami, potom je jeho priama aplikácia a hľadanie správneho riešenia dilemy zložitejšie. Na princípoch vytvorený kódex skôr môže rátať so sankcionovaním len veľmi výrazných porušení princíпов. Ak je však príliš všeobecný, nedokáže efektívne smerovať ľudské správanie. A následne buď potrebuje interpretačnú podporu od nejakého orgánu (napríklad komisie), ak sa vôbec na nejaký typ vymáhania aj bez sankcie máme spoľahnúť. Alebo sa budeme na neho pozeráť skôr ako na nejakú sloganovú reklamu na profesiu, ktorá o profesii nič jasné nepovie, ale ani neurazí.

Ak máme o silnejšej záväznosti a sankcionovaní fakultného kódexu uvažovať, povinnosti z neho vyplývajúce by mali byť relatívne jasné a ich adresáti by mali mať podporu pri ich naplňaní. A to vrátane podpory na diskusiu o kon-

⁵⁰ KENT, A. Etika a správanie sudcov v Kanade. In: ČAPUTOVÁ, Z. (ed.). *Zodpovednosť sudcu: Sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť*, s. 6 a nasl.

krétnych pravidlách etického kódexu. V takom prípade je vhodné zaviesť aj možnosť poradiť sa o etickosti správania, ktoré sa už odohralo alebo ešte len ide odohrať, niekde v rámci inštitucionálnej organizácie. Dôležité je potom aj budovať jednotnú rozhodovaciu prax. A prípadne pri otázkach, o ktorých sa dá silne diskutovať, a komisia dospeje k určitému záveru skutočne „tesne“, aj upúšťať od potrestania. Pozornosť ale treba venovať aj ustanoveniu Európskeho kódexu etiky a integrity výskumu, ktoré hovorí, že u osôb, u ktorých sa zistí porušenie etických zásad integrity výskumu, budú prijaté opatrenia, a to podľa závažnosti konania.⁵¹

Netreba ale zabudnúť, že najdôležitejšou vymáhateľkou etického kódexu je profesia sama a atmosféra v nej.

3.6 Etická komisia a jej právomoci

Nadviažme čiastočne na predošlú podkapitolu. Keď sa na jednej z vlín diskusií o potrebe nového etického kódexu pre sudcov uvažovalo o spôsobe vyvodzovania zodpovednosti, domáce zaangažované publikum upútala myšlienka etických komisií.⁵² Zo skúseností poskytnutých zo zahraničia bolo zrejmé, že existujú rôzne argumenty za a proti zriadeniu komisie, ktoré súvisia, ako už bolo spomenuté, aj s tým, ako je koncipovaný samotný kódex (záväzný/nezáväzný?, naviazaný na disciplinárne konanie/nenaviazaný na disciplinárne konanie?, aké sú ciele kódexu resp. zásad sudcovskej etiky? a podobne). V zásade je ale v súčasnosti zriadenie etickej komisie súčasťou dobrej praxe pri tvorbe a vymáhaní etických kódexov.

Etická komisia môže byť veľmi funkčným prvkom fakultnej politiky v oblasti etických štandardov nielen z hľadiska vymáhania týchto štandardov cez prešetrovanie porušenia kódexu, ale aj cez (i) stabilizovanie štandardov cez výkladovú činnosť, a to napríklad na pozadí konkrétnych rozhodnutí, z ktorých komisia môže robiť generalizácie či iné výkladové stanoviská,⁵³ (ii) rozvíjanie

⁵¹ Časť 3.2 kódexu.

⁵² Pozri východiská konferencie „Zodpovednosť sudcu: Sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť“, v ktorých organizátori konštatujú, že uvažovať možno nad tým, že by v systéme „disciplinárnej zodpovednosti sudcov mala miesto etická komisia, ktorá by napríklad vydávala stanoviská k disciplinárnym previneniam sudcov, prípadne poskytovala stanoviská sudcov k otázkam týkajúcim sa súladu so sudcovskou etikou“. ČAPUTOVÁ, Z. (ed.). *Zodpovednosť sudcu: Sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť – Prístup k spravodlivosti – bariéry a východiská* 9, s. 5.

⁵³ Pozri napríklad článok II. ods. 7 Štatútu Etickej komisie SAV: „EK SAV môže prijímať a uverejňovať výkladové pravidlá Etického kódexu SAV z vlastnej iniciatívy alebo ako generalizácie rieše-

štandardov v prípade, ak má možnosť navrhovať úpravy kódexu, (iii) poradnú činnosť na dobrovoľnej báze na riešenie sporných situácií, a to aj v rámci zisťovania napĺňania štandardov týkajúcich sa návrhov konkrétnych vedeckých projektov,⁵⁴ (iv) podávanie návrhov disciplinárnej komisii alebo inej prepojenej komisii (napr. komisii pre rovnosť) na základe zistení ňou urobených v konkrétnych prípadoch.⁵⁵ Kľúčovým ale nie je dať etickej komisii široké množstvo právomoci, ak ich nebude spôsobilá z rôznych dôvodov vykonávať. Členovia a členky komisií musia fungovať na inštitucionálnej báze, ktorá umožní efektívny a poctivý výkon ich právomoci.

V poslednej časti príspevku sa vráťme k téme participatívnosti pri tvorbe kódexu cez návrh dotazníkového prieskumu.

4. Dotazníkový prieskum v akademickej obci fakulty

Je prirodzeným pokúšením pri zisťovaní názoru na etický kódex a jeho potrebný obsah pýtať sa priamočiaro. Teda na hodnoty, ktoré respondenti a respondentky preferujú, na to, ako by sa mal kódex vymáhať, na to, či a s akou dilemou sa respondenti a respondentky streli a podobne. Takýto prístup však má viaceré riziká. Pavol Žilínčik, ktorý sa téme etiky právnických povolání dlhodobo a na rôznych úrovniach venuje, v rámci minimalizovania týchto rizík predovšetkým pléduje za to, aby sa v interakcii s adresátmi kódexu, nech už bude mať akúkoľvek formu, formoval aj otázku o kódexe.⁵⁶ Preto je vhodnejšie ponúkať už naformulované dilemy. A to také, v ktorých sa nedá očakávať veľmi výrazná zhoda na odpovedi, prípadne kde nie je zreteľná sociálne vyžadovaná odpoveď.

ni etických problémov, ktoré prerokovala. EK SAV môže prijímať a uverejňovať odporúčania, ktoré riešia problémy so všeobecnou platnosťou a neupravuje ich Etický kódex SAV. Odporúčania môžu byť inkorporované do Etického kódexu SAV pri jeho ďalšej novelizácii.” Štatút je dostupný na https://www.sav.sk/php/download_doc.php?doc_no=8402 [5. november 2020]. Prvé takéto stanovisko komisie, a to konkrétne Stanovisko k dodržiavaniu Etického kódexu SAV zamestnancami SAV pôsobiacimi zároveň vo verejnej funkcii, je dostupné na https://www.sav.sk/index.php?lang=sk&doc=services-news&source_no=20&news_no=8913 [5. november 2020].

⁵⁴ Pozri napríklad Code of Ethics in Academic Research od European University Institute, časť III, s. 11. Dostupný na <https://www.eui.eu/Documents/ServicesAdmin/DeanOfStudies/CodeofEthicsinAcademicResearch.pdf> [5. november 2020].

⁵⁵ Tamže.

⁵⁶ Ústna konzultácia s Mgr. Pavlom Žilínčikom, MPP, z 26. novembra 2020. Za rady ku koncipovaniu dotazníka Pavlovi Žilínčikovi ďakujem.

Priamy praktický dosah článku v tejto jeho časti spočíva v tom, že ponúka dilemy, ktoré by mohli byť (aj v zúženom rozsahu) predmetom dotazníkového prieskumu. Táto forma je vhodná jednak kvôli možnosti anonymity, a teda aj väčšieho pocitu bezpečnosti pri výbere odpovedí, je ale zároveň dôsledkom pandemickej situácie.

Prostredníctvom dotazníka bude možné zistiť, aké hodnoty (každá voľba odpovede je vytvorená tak, aby komunikovala preferenciu konkrétnej hodnoty alebo súboru hodnôt) favorizujú členovia a členky akademickej obce Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Dané sa následne bude môcť premietnuť do návrhu kódexu pri konfrontácii s normatívnymi predstavami na identitu fakulty. V druhom slede by sa malo už o konkrétnom návrhu kódexu opäť diskutovať a mali by ho pripomienkovať jeho adresáti. Pýtanie sa na riešenia konkrétnych dilematických situácií však predovšetkým posilňujú pochopenie zložitosti situácií v rámci váženia hodnôt a diskusia o nich trénuje kladenie relevantných otázok. Ukazuje sa tiež, že v rámci vymedzovania vhodného a nevhodného správania ide o proces hľadania hranice, a spolupráca všetkých zainteresovaných je tu kľúčová. Zároveň participácia na tvorbe kódexu, aj ak by u niektorých adresátov prebehla iba prostredníctvom dotazníka, posilňuje vzťah ku kódexu. Menej sa vníma ako niečo, čo prichádza zvonku. Dotazník tak vytvorí lepší predpoklad na identifikovanie sa s ním zo strany tých, ktorých má zaväzovať. Zároveň sa zníži riziko toho, že kódex bude mať nerealistické požiadavky na správanie akademickej obce fakulty.

Dotazník by mohol zároveň zisťovať, ako poznateľný je existujúci univerzitný Etický kódex Trnavskej univerzity v Trnave.

Pri formulácii jednotlivých dilem vychádzame v jadre z viac alebo menej pozmenených, priamo alebo nepriamo zažitých alebo takpovediac odpočutých dilem tak, aby boli schopné pritiahnúť záujem adresátov.

4.1 Dilemy vyučujúcich

Dilema – spoluautorstvo článku

S kolegom som si dohodol/dohodla vystúpenie na konferencii a napísanie článku do zborníku. Už pred konferenciou mám pocit, že sa nepripravuje dostatočne, resp. vyvážené tak ako ja, hoci úlohy a oblasti sme si rozdelili. Prezentácia na konferencii dopadne dobre a do troch mesiacov máme odovzdať článok. Na článku robím, on sa však neozýva a nenachádza si čas na prácu na ňom, hoci sme si opäť rozdelili jednotlivé časti. Článok napokon napíšem celý a dám mu text na komentovanie. Kolega pridá iba jeden komentár, kde

upozorní na rozhodnutie súdu, ktoré poznám, ale z dobrých dôvodov napokon súčasťou článku nie je. Kolega zároveň potrebuje vykazovať publikačnú činnosť a z rozhovoru s ním chápem, že ráta so spoluautorstvom. Čo urobím?

1. Ako spoluautora ho neuvediem, v článku však uvediem, že sme príspevok, z ktorého text vychádza, prezentovali na konferencii spolu a poďakujem mu.
2. Uvediem ho ako symbolického spoluautora, napríklad v rozsahu 5 – 10 percent.
3. Uvediem ho ako spoluautora na viac percent, napr. 30 percent, aby som sa s ním nemusela konfrontovať.
4. Uvediem ho ako spoluautora na 50 percent.
5. Uvediem ho ako spoluautora na 50 percent, ale oznámim mu, že očakávam, že napíše článok, ktorý ja len okomentuje a uvedie ma ako spoluautora/spoluautorku na 50 percent.
6. Iné: ...

Dilema – vedenie prác

Pri vedení práce študentovi poradím štruktúru práce, keďže sám ju nevedel dobre skoncipovať. V oponentskom posudku bola študentovi vytknutá najmä zlá štruktúra práce. Konanú sa obhajoby. Čo urobím?

1. Nepovažujem potrebné na obhajobách priznať autorstvo konceptu štruktúry, veď študent ju prijal za svoju a za prácu nesie zodpovednosť. Ak chce, môže to komisii povedať on.
2. Štruktúru práce budem brániť, ale nepriznám, že išlo o môj nápad.
3. V hlasovaní o finálnej známke navrhnem lepšiu známku, než by som bežne navrhol/navrhla, aby sa zmazala „strata“ z oponentského posudku.
4. Poviem, že návrh štruktúry bol mojím nápadom.
5. Iné: ...

Dilema – Obhajoba habilitačnej práce

Som členom/členkou komisie, ktorá má vyjadriť stanovisko k habilitácii mladého kolegu, ktorý hranične splnil kvantitatívne požiadavky stanovené na fakulte na udelenie titulu docent. Osobne si myslím, že texty kolegu nemajú dostatočnú kvalitu, posudky na habilitačnú prácu ale boli pozitívne. Zároveň však viem, že jeho habilitácia by fakulte veľmi pomohla z hľadiska garantovania konkrétneho študijného programu, inak je reálne možné, že program nebude akreditovaný. Čo urobím?

1. Zahlasujem za udelenie titulu, lebo formálne podmienky boli splnené.

2. Zahlasujem za udelenie titulu, lebo hodnota prežitia študijného programu je veľmi významnou hodnotou.
3. Zahlasujem za udelenie titulu, lebo formálne podmienky boli splnené a hodnota prežitia študijného programu je veľmi významnou hodnotou.
4. Zahlasujem proti udeleniu titulu, lebo nejde len o splnenie formálnych podmienok, ale o posúdenie kvality prác. Preto sa komisia ustanovuje.
5. Zahlasujem proti udeleniu titulu, lebo nejde len o splnenie formálnych podmienok, ale o posúdenie kvality prác, ale zároveň pôjdem po hlasovaní za kolegom a poviem mu, za akých podmienok by som hlasoval/a za tak, aby mal návod, čo má zlepšiť.
6. Zdržím sa hlasovania.
7. Iné: ...

Dilema – prelínanie akademického pôsobenia a pôsobenia v praxi

Pôsobím okrem akademického prostredia aj v praxi a minister ma poprosí o neoficiálnu pomoc s prípravou konkrétnej právnej úpravy. Rozhodnem sa pomôcť, lebo na veci mi záleží. Väčšinu právnej úpravy napíšem napokon ja a napíšem aj podstatné časti dôvodovej správy. Autorsky je teda novela takmer moja. Z právnej úpravy sa v oblasti, v ktorej pôsobím, stane veľká téma. Nikto okrem ministra nevie, že mám podiel na jej príprave. K vyjadreniu k právnej úprave som vyzývaný/á v médiách a očakáva sa, že takú dôležitú tému spracujem aj vo forme vedeckého výstupu. Navyše v téme sa orientujem a mám množstvo zákulisných informácií.

A. Keď ma médiá oslovia na komentovanie právnej úpravy, čo urobím?

1. Právnu úpravu komentujem, ale snažím sa udržať si od nej odstup
2. Právnu úpravu komentujem, ale snažím sa nepoužiť zákulisné informácie.
3. Právnu úpravu komentujem len za podmienky, že by som sa nedostal/a do situácie, kde by som musel/a niečo zatajiť alebo klamať. Napríklad, poznal/a by som skutočný a nie deklarovaný cieľ právnej úpravy, ktorý by napríklad nebol legitímny.
4. Právnu úpravu komentujem za podmienky, že s tým súhlasí minister.
5. Právnu úpravu komentujem za podmienky, že minister mi dovolí odhaliť spoluautorstvo novely.
6. Právnu úpravu nekomentujem, lebo od nej nemám akademický odstup.
7. Právnu úpravu nekomentujem, lebo sa obávam, že by sa prípadne odhalilo viac, než by bolo dobré.
8. Iné: ...

B. Príprave právnej úpravy som venoval/a energiu a čas, ktoré mi chýbali pri publikačnej činnosti. Potrebujem viac publikovať. Čo urobím?

1. O právnej úprave napíšem článok „z odstupu“ a jej výrazné autorstvo nepriznám.
2. O právnej úprave napíšem článok „z odstupu“, ale priznám, že som na nej spolupracoval/a, a to po súhlase ministra.
3. O právnej úprave napíšem článok „z odstupu“, ale priznám, že som hlavný autor alebo autorka, a to po súhlase ministra.
4. O právnej úprave napíšem článok tak, že odhalím vývoj jej tvorby, a to aj bez súhlasu ministra.
5. O právnej úprave napíšem článok tak, že odhalím vývoj jej tvorby, a to so súhlasom ministra.
6. Žiadny vedecký článok priamo k téme danej právnej úpravy nenapíšem.
7. Iné: ...

Dilema – recyklovanie článku

Som na konferencii, na ktorej vystúpi aj môj kolega. Počúvam jeho príspevok a zistím, že vlastne myšlienky, ktoré hovorí, už poznám z jeho iného článku v zborníku, na ktorého editácii práve pracujem. Začnem sa trochu o vystúpenia kolegu zaujímať a zistím, že má povest recyklátora článkov – v jednej téme s rovnakou alebo len mierne pozmenenou literatúrou napíše aj tri alebo štyri články. Zistím, že aj toto je ten prípad, lebo publikáciu s rovnakými myšlienkami, resp. tézami už publikoval aj v jednom českom časopise. Čo urobím?

1. Nič, nie je to moja vec.
2. Nič, riadim sa princípom „ži a nechaj žiť“.
3. Porozprávam sa s kolegom o jeho praktike a poviem mu, že nie je korektná a je dôležité, aby s ňou prestal.
4. V rámci editorstva zborníka zvolám stretnutie kolegov, ktorí na ňom pracujú a prednesiem návrh na zváženie vyradenia článku zo zborníka.
5. Informujem nadriadeného daného kolegu.
6. Informujem vedenie fakulty.
7. Iné: ...

Dilema – skúšanie

Na ústnej skúške z predmetu, ktorý vyučujem, sa ako tretí v poradí zúčastní študent, ktorého poznám zo seminárov ako veľmi talentovaného a pracovitého. Skúšame dvaja vyučujúci z katedry. Tretí vyučujúci učil najviac seminárov, a teda pozná bližšie viac študentov než my dvaja. Dnes však termín s nami nemá. Prvých dvoch študentov sme ako vyučujúci bližšie nepoznali. Tento študent odpovedá slabo, zrejme mu otázky nesadli. Máme ho hodnotiť, jeho

samotná odpoveď je na nepochybné D. Zvažujem však, že dané neodzrkadľuje prácu študenta na hodinách. Čo urobím?

1. Študentovi udelíme D. Nebolo by férové mu prilepšovať, ak nepoznáme ostatných študentov, a teda im prilepšiť známku nemôžeme.
2. Študentovi udelíme D. Veď má možnosť známku nepriať a zúčastniť sa na skúške znova.
3. S kolegom sa dohodnem, ak bude súhlasiť, že budeme zohľadňovať výkon na seminároch u tých študentov, ktorých poznáme.
4. S kolegom sa dohodnem, ak bude súhlasiť, že budeme zohľadňovať výkon na seminároch u tých študentov, ktorých poznáme, ale majú známku len na rozhraní, teda sa prikloníme buď k horšej, alebo k lepšej známke.
5. S kolegom sa dohodnem, ak bude súhlasiť, že budeme zohľadňovať výkon na seminároch u tých študentov, ktorých poznáme, ale budeme im známku len prilepšovať, nikdy nie zhoršovať.
6. S kolegom sa dohodnem, ak bude súhlasiť, že budeme zohľadňovať výkon na seminároch u tých študentov, ktorých poznáme, a to aj tak, že známku vylepšíme o dva stupne.
7. Kolegovi nič nepoviem, ale zahlasujem za lepšiu známku tak, aby som študentovi pomohol.
8. Iné: ...

Dilema – správanie kolegu k študentkám

Na fakulte sa opakovane stretávam so situáciou, že jeden z mojich kolegov má poznámky na vizáž študentiek (komentuje krátkosť ich sukni a ich make-up). Následne ho na katedre vidím počas konzultačných hodín konzultovať s konkrétnou študentkou na gauči v priestoroch katedry tak, že má ruku preloženú takmer cez študentkine ramená. Tá sa cíti zjavne nekomfortne. Čo urobím?

1. Nie je to moja vec, neurobím nič.
2. Ak kolega pôsobí na mojej katedre, porozprávam sa s ním a poviem mu o nevhodnosti jeho správania.
3. S kolegom sa porozprávam o nevhodnosti tohto správania, len ak som mu funkčne nadriadený/á.
4. S kolegom sa porozprávam o nevhodnosti jeho správania.
5. Správanie kolegu oznámim vedúcemu alebo vedúcej katedry, na ktorej kolega pôsobí.
6. Správanie kolegu oznámim vedeniu fakulty.
7. Iné: ...

Dilema – romantické vzťahy medzi vyučujúcimi a študentmi/študentkami

Dozviem sa, že jeden z kolegov v postavení odborného asistenta začal „randiť“ so študentkou. Túto študentku neučí, ale v budúcnosti ju teoreticky učí môže. Ja študentku učím a budem ju aj skúšať. Študentka mi napíše e-mail, v ktorom sa pýta, či na konkrétnom termíne budem skúšať ja alebo niekto iný z kolegov, pričom uvedie, že jej mail navrhol napísať kolega. Čo urobím?

1. Na mail neodpíšem.
2. Študentke napíšem, že informáciu poskytnúť nemôžem.
3. Ozvem sa kolegovi a poskytnem informáciu telefonicky jemu.
4. Ozvem sa kolegovi a informujem ho o situácii. Ak zistím, že navrhol mail napísať, vytknem mu to.
5. Ozvem sa kolegovi a informujem ho o situácii. Ak zistím, že navrhol mail napísať, vytknem mu to a informujem jeho nadriadeného alebo vedenie fakulty.
6. Iné: ...
7. Môj celkový postoj k romantickým vzťahom medzi vyučujúcimi a študentmi/študentkami je nasledujúci:
8. Myslím si, že vyučujúci/vyučujúce sa môžu romanticky stretávať so študentmi/študentkami, ale nesmú ich skúšať alebo viesť či oponovať ich prácu.
9. Myslím si, že vyučujúci/vyučujúce by sa nemali romanticky stretávať so študentmi/študentkami, ktorých učia, alebo ich ešte učiť môžu.
10. Myslím si, že vyučujúci/vyučujúce by sa vôbec nemali romanticky stretávať so študentmi/študentkami.
11. Iný: ...

Dilema – kamarátstvo so študentmi/študentkami na facebooku

Založím si profil na sociálnej sieti, konkrétne na facebooku. O priateľstvo ma požiadajú aj moji študenti a študentky. Čo urobím?

1. Za priateľov si ich nepridám, lebo sa nechcem na FB kamarátiť so študentmi.
2. Za priateľov si ich nepridám, lebo to bude vyzeráť zvláštne, ak sa s niekým so študentov na FB kamarátiť budem a s niekým nie.
3. Za priateľov si ich nepridám, lebo kvôli rovnosti by som si potom musel/a pridať každého študenta a študentku, ktorý o to požiadala, a to nechcem.
4. Za priateľov si pridám tých, ktorých si pridať chcem.
5. Za priateľov si prípadne pridám tých, ktorých už nebudem učiť a skúšať.
- 6.

7. Za priateľa si pridám každého študenta alebo študentku, ktorý o to požiada.
8. Iné:...

Dilema – dar od študenta

Školím študentovi prácu. Po dokončení a predložení práce za mnou príde a poďakuje mi za nadštandardnú pozornosť, ktorú študentom pri školení práv venujem. Z vďačnosti mi podľa jeho slov priniesol dar a podáva mi darčekovú tašku. Čo urobím?

1. Tašku prijmem a poďakujem mu.
2. Spýtam sa, čo je v taške, a ak ide o malý dar ako káva, čokoláda, prijmem ho.
3. Spýtam sa, čo je v taške, a ak ide o niečo, čo sám študent pre mňa vyrobil, prijmem ho.
4. Spýtam sa, čo je v taške, a ak je tam viacero darov, prijmem ten s najnižšou hodnotou.
5. Študentovi poviem, že sa môžeme stretnúť po obhajobe práce, ale pred obhajobou žiadne dary prijímať nemôžem.
6. Študentovi poviem, že žiadne dary prijímať nemôžem, ale poďakujem mu za to, že ma chcel oceniť.
7. Študentovi poviem, že žiadne dary prijímať nesmiem a že jeho ponuku je možné pokladať za pokus o vylepšenie si postavenia, a teda aj za korupčné správanie.
8. Iné:...

4.2 Študentské dilemy

Dilema – práca v kolektíve

Na vypracovanie semestrálneho projektu sme rozdelení do skupín po štyroch ľuďoch. Jeden môj spolužiak sa síce zúčastnil na úvodnom stretnutí, kde sme si dohodli, kto čo naštuduje a ako prispeje do vypracovania projektu, odvtedy však prestal byť aktívny. Navyše viem, že intelektuálne je na tom o dosť horšie než ja a nemá ani snahu. Máme dva týždne do odovzdania semestrálneho projektu a spolužiak ignoruje naše pokusy spojiť sa s ním. Čo urobím?

1. Vypracujem časť projektu za neho, aby sme dostali dobrú známku. Nikomu mimo skupiny to nepoviem.
2. Vypracujem časť projektu za neho, aby sme dostali dobrú známku. Ostatným spolužiakom poviem, čo sa stalo, aby sa vedeli nabudúce zariadiť.

3. Prácu za spolužiaka si rozdelíme všetci traja a nikomu mimo skupiny nič nepoviem.
4. Prácu za spolužiaka si rozdelíme všetci traja. Ostatným spolužiakom poviem, čo sa stalo, aby sa vedeli nabudúce zariadiť.
5. Poradím sa s vyučujúcim, čo v takej situácii robiť, meno spolužiaka ale neprezradím.
6. Poradím sa s vyučujúcim, čo v takej situácii robiť a poviem aj, o koho ide.
7. Vyučujúcemu poviem, čo sa stalo až po odovzdaní zadania.
8. Každý ďalší postup bude závisieť od toho, ako sa dohodnem s ostatnými dvomi spolužiakmi v tíme. Podriadiť sa kolektívnemu rozhodnutiu.
9. Iné:...

Dilema – domáce úlohy za iných

Bývam na priváte so spolužiakmi a spolužiačkami zo školy. Dve spolubývajúce začnú chodiť na voliteľný predmet, ktorý by ma bavil, ale kapacitu mal už plnú v čase, keď som sa neho chcel/a prihlásiť ja. Ich predmet nebaví. Vyučujúci im zadáva zložité domáce úlohy. Ponúknem im, že ja im pomôžem s domácimi úlohami tak, že vytvorím ich riešenia, oni zas mi zas pomôžu s mojimi upratovacími službami na priváte. Čo urobím?

1. Ponuku prijmem, musíme si pomáhať.
2. Ponuku prijmem, veď je pre mňa len výhodná – niečo sa naučím.
3. Ponuku prijmem iba spolovice, vymyslím im riešenia na domáce úlohy a prípadne zadania aj napíšem, žiadnu protislužbu ale neprijmem. Pomáhať sa má nezištne.
4. Ponuku neprijmem, ale budem im aspoň v diskusii pomáhať hľadať riešenia zadaní, prípadne im pomôžem nájsť literatúru, veľkú prácu ale budú musieť odvieť samy.
5. Ponuku neprijmem, každý má robiť zadania podľa svojich kapacít. Je to takto férové.
6. Ponuku neprijmem, sú mojimi prípadnými konkurentkami na trhu, nebudem im predsa pomáhať.
7. Iné: ...

Dilema – spolužiak skresľujúci informácie o skúške

Som na ústnej skúške. V miestnosti sme spolu s dvoma vyučujúcimi vždy aj dvaja študenti – jeden odpovedá, jeden sa pripravuje. Spolužiak, ktorý odpovedá, je zjavne učivo naučený naspamäť. Nereaguje na doplnujúce otázky vyučujúcich, cituje však učebnicu. Dostáva známku D s odôvodnením, že ne-

bolo možné overiť úroveň porozumenie matérii. Študent je nahnevaný a pri odchode mierne buchne dverami. Odpovedám ja, naspamäť učivo neviem, ale v diskusii viem reagovať, dostávam známku B a vyjdem von z miestnosti. Na chodbe vidím, ako spolužiak, ktorý dostal D vulgárne nadáva na vyučujúcich a hovorí, že všetko vedel, že sa dlho učil a že vie z knihy recitovať a zaslúžil si A. Ostatní spolužiaci a spolužiačky prikyvujú a frflú na nespravodlivosť štúdiá na fakulte. Sám/sama mám názor, že známka D bola zaslúžená a priebeh skúšky bol iný, ako ho opisuje spolužiak. Čo urobím?

1. Nič, nie je mojou úlohou vstupovať do takýchto situácií.
2. V danom momente nič, ale keď bude spolužiak sám, pôjdem za ním a poviem mu, že hodnotenie bolo podľa mňa objektívne.
3. V danom momente neurobím nič, ale keď spolužiak odíde z chodby, poviem, ako vec vidím ja.
4. V danom momente nič, ale ak by vec narástla a na vyučujúcich by sa znieslo veľa nespravodlivej kritiky, povedal/a by som svoj názor na spolužiakovo hodnotenie.
5. V danom momente nič, ale poviem to skupinke mne blízkych ľudí a verím, že sa po škole rozšíri aj iná verzia príbehu.
6. Vstúpim do konverzácie a opíšem priebeh skúšky tak, ako som ho vnímal/a ja.
7. Pôjdem za vyučujúcimi a poviem im, čo sa stalo.
8. Iné:...

Dilema – podvádžajúci spolužiak

Pri rozhovore v akváriu fakulty som sa dopytal/a, že jeden môj spolužiak, ktorého meno bolo tiež spomenuté, podvádzał pri on-line skúškach. Vysvetlený mi bol aj spôsob, ako podvádzał. Čo urobím?

1. Nič, vec sa ma netýka.
2. Kriticky sa porozprávam so s tým, kto mal podvádžať, ak ho bližšie poznám.
3. Kriticky sa porozprávam so s tým, kto mal podvádžať, aj ak ho bližšie nepoznám.
4. Anonymne posuniem informáciu vyučujúcemu predmetu, v ktorom sa podvádžalo, a to aj s konkrétnym menom študenta, aby sa vedel zariadiť a prípadne podať aj návrh na začatie disciplinárneho konania.
5. Neanonymne posuniem informáciu vyučujúcemu predmetu, v ktorom sa podvádžalo, a to aj s konkrétnym menom študenta, aby sa vedel zariadiť a prípadne podať aj návrh na začatie disciplinárneho konania.

6. Vyučujúcemu poviem len spôsob, akým sa podvádzalo, aby mu mohol na budúce predísť.
7. Informáciu posuniem vedeniu fakulty.
8. Iné: ...

Dilema – spolužiaci posielajúci fotky vyučujúcim

V rozhovore so spolužiakmi na chodbe sa dozviem, že niektoré moje spolužiačky a spolužiaci hľadajú mladších vyučujúcich a doktorandov na sociálnych sieťach s potom im posielajú sexualizované fotky. Čo urobím?

1. Obdivujem ich odvahu a celkovo žasnem.
2. Pokladám to za neprofesionálne zo strany spolužiakov a spolužiačok, a keď zistím, že to robí niekto z môjho okruhu kamarátov na fakulte, aj mu to poviem.
3. Pokladám to za neprofesionálne zo strany spolužiakov a spolužiačok, a keď zistím, že to robí niekto konkrétny, poviem mu/jej svoj názor bez ohľadu na to, či sa viac poznáme.
4. Kontaktujem študentských zástupcov v senáte s tým, aby o veci vedeli. Riešenie nechám na nich.
5. Iné: ...

Dilema – učiteľ plagiátor

Pri príprave na skúšku zistím, že jeden môj vyučujúci vo svojej učebnici odpísal celé state z českej učebnice k danému predmetu. Čo urobím?

1. Nič, nie je to moja zodpovednosť riešiť plagiátorstvo vyučujúcich.
2. Nič, nechcem riskovať, že by vyučujúci zistil, že som v tejto veci urobil nejaký krok práve ja a prípadne by mi to chcel nejako vrátiť.
3. Poviem to danému vyučujúcemu a poviem mu, že ma mrzí, že nejde príkladom. Urobím to ale až po skúške.
4. Poviem to spolužiakom.
5. Poviem to vedúcemu katedry, na ktorej vyučujúci pôsobí, alebo vedeniu fakulty.
6. Poviem to zástupcom študentov v akademickom senáte.
7. Ofotím časti českej publikácie a slovenskej publikácie, vyznačím skopírovateľné časti a tie anonymne doručím vedúcemu katedry alebo vedeniu fakulty.
8. Iné: ...

Dilema – urážajúci učiteľ

Jeden z vyučujúcich sa k študentom a študentkám správa urážlivo. Niekedy má poznámku aj na mňa, keď mi povie, že moja odpoveď na otázku je hlúpa. Inak je však excelentný v prednášaní matérie. Ja urážanie nesiem relatívne ľahko, horšie sú na tom niektorí spolužiaci a spolužiačky. Na poslednej hodine z predmetu pred skúškou vyučujúci jednej spolužiačke povie, aby na skúšku ani nešla, lebo určite neprejde. Čo urobím?

1. Nič, poznámky zvládam.
2. Povzbudím spolužiačku v tom, aby vec riešila.
3. Navrhнем stretnutie skupiny na káve, kde sa porozprávame o tom, čo robiť. Ak bude prevažujúci názor taký, že vec máme nechať ležať, budem to rešpektovať.
4. Navrhнем stretnutie skupiny na káve, kde sa porozprávame o tom, čo robiť. Ak s názorom skupiny budem veľmi nesúhlasiť, podniknem niečo sám/sama.
5. Pôjdem na čím skorší termín, a keď skúšku absolvujem, anonymne sa obrátim na vedúceho katedry alebo vedenie fakulty a správanie vyučujúceho popíšem.
6. Pôjdem na čím skorší termín, a keď skúšku absolvujem, osobne sa obrátim na vedúceho katedry alebo vedenie fakulty a správanie vyučujúceho popíšem.
7. Iné: ...

Dilema – vystráajúci spolužiaci v mikine fakulty

Študentská rada pripravila univerzitné mikiny a podľa ich farby sa dá identifikovať aj konkrétna fakulta. Neskoro večer v centre mesta vidím spolužakov z fakulty oblečených v mikinách fakultnej farby, ako v zjavne podnapitom stave vyberajú dlažbové kocky z dlažby na námestí a simulujú bitku. Zároveň vykrikujú vulgárne heslá proti úradujúcim politikom. Čo urobím?

1. Nič, nechcem mať problémy.
2. Nič, nie je to moje vec. Nepriznávam sa k nim.
3. Idem za spolužiakmi a poviem im, nech nebláznia, že nám robia hanbu.
4. Idem za spolužiakmi a poviem im, nech nebláznia, a ak musia robiť hanbu, nech si aspoň dajú dole mikiny.
5. Zavolám políciu.
6. Zavolám iným spolužiakom a požiadam ich o posily. Spolu sa budeme snažiť opitých spolužakov upokojiť a dostať preč z verejnosti.

7. Čin spolužiakov v krátkom čase oznámim vedeniu fakulty.
8. Iné: ...

Dilema – písanie záverečných prác za iných

Sedím po vyučovaní so spolužiakmi na káve a bavíme sa o spôsoboch zárobku na lepšie osamostatnenie sa. Jedna spolužiačka povie, že ona s financiami problém nemá, lebo píše právnické bakalárske a diplomové práce na zákazku. Tak si zarobí na relatívne pohodlný život. Čo urobím?

1. Nič, nie je to moja vec, každý sa musí nejako živiť.
2. V rozhovore jej skúsím ponúknuť alternatívne verzie zárobku.
3. Upozorním ju na problémy takejto aktivity a na to, že vďaka nej sa právnikmi stávajú leniví a/alebo neschopní ľudia.
4. Spolužiačky sa akoby zo záujmu spýtam, komu práce písala. Neskôr informáciu posuniem ich školám, najmä ak pôjde o študenta na mojej fakulte.
5. Na káve nič nepoviem a poradím sa nejakým vyučujúcim na fakulte, ktorému dôverujem, čo by bolo dobré urobiť.
6. Na káve nič nepoviem, ale oznámim jej správanie vedeniu fakulty.
7. Podám anonymný disciplinárny podnet na jej správanie.
8. Iné: ...

Dilema – kamaráti na FB

Sledujem publikačnú a publicistickú činnosť niekoľkých učiteľov a učiteľiek na fakulte. Aktivity troch z nich sú špeciálne zaujímavé. Na facebooku nájdem profil dvoch z mojich troch obľúbených vyučujúcich. Jeden ma ešte učí, druhý už nie. Rád/rada by som si ich pridala za priateľov. Čo urobím?

1. Žiadosť o priateľstvo neodošlem, zdá sa mi to nevhodné.
2. Žiadosť o priateľstvo neodošlem, lebo sa obávam, že by odmietli moju žiadosť o priateľstvo a bolo by mi to nepríjemné.
3. Žiadosť o priateľstvo odošlem tomu, kto ma už neučí.
4. Spýtam sa vyučujúcich osobne alebo mailom, či si ich môžem za priateľov pridať.
5. Spýtam sa spolužiakov, ako to robia oni a ako na ich prípadné žiadosti o priateľstvo reagujú vyučujúci.
6. Žiadosť o priateľstvo odošlem, veď je na vyučujúcom, čo s ňou urobí. O nič vlastne nejde.
7. Iné: ...

Záver

Pri tvorbe etického kódexu sa názory zvonku môžu sústrediť hlavne na výsledok. Napokon tak bude etický kódex posudzovať aj Slovenská akreditačná agentúra pre vysoké školstvo. Pristúpiť k tvorbe kódexu sa dá rôzne – dá sa napríklad stavať navonok na istotu a dať sa vyhľadávať a parafrázovať zahraničné alebo iné kódexy vrátane Európskeho kódexu etiky a integrity výskumu. Dá sa však na ich podklade hľadať aj vlastná cesta k ustanoveniu štandardov, ktoré chce prijať a proklamovať konkrétna fakultná alebo univerzitná komunita. Pre ňu bude zrejme menej dôležité, či kódex bude písaný deontologicky alebo konzekvencialisticky, či bude alebo nebude prepojený s disciplinárnym konaním, či bude alebo nebude postavený viac na zásadách než na pravidlách, hoci ide o veľmi dôležité voľby. Pre komunitu je však zrejme najprínosnejší proces tvorby takéhoto kódexu. Jeho súčasťou je totiž aj premýšľanie nad tým, čomu chceme veriť a akí a aké chceme byť. My ako komunita, aj ja ako jednotlivec.

Summary

The methodology of developing the Trnava University, Faculty of Law Code of Conduct

The main aim of this paper is to lay methodological foundations for the development of the Trnava University, Faculty of Law Code of Conduct. The paper hence aspires to have strong practical utility. To reach this goal, the paper (i) sketches the evolution of the discussion on legal ethics and Codes of Conduct of lawyers through tracing the crises in legal professions in the last thirty years and through the activities of the newly established Slovak Accreditation Agency for Higher Education, (ii) provides the justification for the adoption of the Code of Conducts, (iii) shows the choices that need to be made while drafting the code from the point of view of its conception, content, implementation, and execution but also from the point of view of its sole preparation, (iv) offers the content for the questionnaire which it considers to be an important part of the preparation of the code of ethics in such a manner that it proposes ten ethical dilemmas for the professors and ten ethical dilemmas for the students.

TRESTNOPRÁVNÝ POSTIH NOVINÁRA ZA KRITIKU CIRKEVNÉHO HODNOSTÁRA V SVETLE JUDIKATÚRY EŠLP

Mário Ernest¹

Abstrakt: Predkladaný príspevok sa venuje problematike trestnoprávneho postihu novinárov za prejavy kritizujúce cirkevných hodnostárov. Autor prostredníctvom poukázania na konkrétnu vec stíhaného novinára identifikuje relevantné rozhodnutia EŠLP a formuluje záver do akej miery EŠLP vôbec pripúšťa trestnoprávny postih novinárov za tieto prejavy, ktoré sú posúdené ako hanobenie náboženstva.

Kľúčové slová: sloboda prejavu, práva novinárov, trestné stíhanie, hanobenie náboženstva.

Abstract: The presented article is analysing the issue of criminal liability of journalists for their comments criticising church representatives. Applying facts of a specific criminal prosecution, the author identifies the respective decisions of the ECHR and makes a conclusion whether the ECHR eventually accepts the criminal prosecution of journalists for their comments that are legally qualified as blasphemy.

Keywords: freedom of speech, journalists' rights, criminal prosecution, blasphemy.

Úvod

Dňa 14. 5. 2020 bol na webe Denníka N zverejnený rozhovor so spisovateľom a teológom M. H. Rozhovor bol venovaný jeho trestnému stíhaniu pre skutky právne posúdené ako trestné činy Ohovárania podľa § 373 Trestného zákona a Hanobenia národa, rasy a presvedčenia podľa § 423 Trestného zákona. Skutky, ktoré sa M. H. kladú za vinu, spočívajú v publikovaní výrokov v komentári s názvom „Pošlite K. do cirkusu“, ktorý bol zverejnený na webe denníka SME 27. 6. 2018.² V predmetnom komentári sa M. H. vyjadruje k verejným aktivitám rímskokatolíckeho kňaza M. K. S použitím satiry kritizuje jeho podporu určitým politickým stranám, označuje ho za vyšinutého metafyzického predátora, ktorý nenávidí svet a ľudské spoločstvo, ktorý používa jazyk náboženského teroru a má zjavné modloslužobné praktiky, čím sa jeho vykonávanie viery podobá na vieru zaostalých pohanských kmeňov a nie na

¹ JUDr. Mário Ernest, externý doktorand Katedry teórie práva a ústavného práva, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.

² Celé znenie rozhovoru možno nájsť v internetovom vydaní Denníka N zo 14. 5. 2020.

kresťanstvo, ktoré formovalo súčasnú civilizáciu. V závere odporúča dať M. K. do cirkusu, alebo aspoň do stand up predstavenia.³

Tieto výroky a vlastne celý kontext tohto trestného stíhania pripomínajú hneď niekoľko sporov pred Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej ESLP alebo súd), v rámci ktorých sa súd zaoberal právami novinárov v zmysle čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej Dohovor) práve v nadväznosti na trestné konanie voči nim vedené, ako aj spory, kde ESLP posudzoval súlad prejavov hanobiacich náboženské presvedčenie iných s garanciami čl. 10. Samotné trestné stíhanie novinára pre výroky uverejnené v tlači ešte automaticky neznamená zásah do slobody prejavu ich autora, no vyvoláva otázky súladu prípadnej trestnoprávnej sankcie so slobodou prejavu. Z ústavnoprávneho hľadiska totiž pôjde o to preskúmať, či prípadná sankcia uložená novinárovi v trestnom konaní je súladná s čl. 10 Dohovoru a čl. 26 Ústavy a či si štátne orgány splnili povinnosti, ktoré im v tomto smere pri ochrane slobody prejavu ukladá ako Ústava SR, tak i Dohovor.

Stranou ponechám trestnoprávny prieskum naplnenia všetkých znakov skutkových podstát vyššie uvedených trestných činov a zameriam sa na štandardy ochrany, ktorú novinárom pri uplatňovaní slobody prejavu garantuje čl. 10 Dohovoru a na nadväzujúcu judikatúru ESLP. Cieľom je poukázať na relevantné rozhodnutia ESLP a pokúsiť sa formulovať záver, do akej miery je prípadný trestnoprávny postih novinárov za prejavy kritické k otázkam viery a náboženstva súladný s ich slobodou prejavu tak, ako ju zakotvuje čl. 10 Dohovoru. Trestné stíhanie M. H. použijem ako skutkovú predlohu a na jej pozadí sa k uvedenému záveru pokúsím dopracovať prostredníctvom odpovedí na otázky, ktorých zodpovedanie je pre správne právne posúdenie veci nevyhnutné. V žiadnom prípade nie je mojím cieľom konštatovať, či je, alebo nie je daná trestnoprávna zodpovednosť M. H. pre vyššie uvedené skutky, ani nijako ovplyvňovať samotné trestné stíhanie.⁴ Cieľom je premietnuť skutkové okolnosti tejto veci na relevantné rozhodnutia ESLP a upozorniť tak na kritériá, ktoré ESLP v týchto veciach zohľadňuje pri posudzovaní vecí, kde sťažovatelia namietajú porušenie čl. 10 Dohovoru.

³ Celé znenie komentára možno nájsť v internetovom vydaní denníka SME z 27. 6. 2018.

⁴ Z uvedeného dôvodu uvádzam len iniciály mien zúčastnených osôb.

1. Možno M. H. považovať za novinára a vyplývajú mu z tohto postavenia osobitné práva?

Prvou právne relevantnou otázkou, ktorá by mala byť v rámci právneho posúdenia veci objasnená, je status autora predmetného komentára. Záver o tom, či možno M. H. považovať za novinára má totiž priamy vplyv na určenie rozsahu jeho práv a povinností, ktoré sa v zmysle judikatúry ESLP s týmto statusom priamo spájajú.

M. H. je v závere rozhovoru predstavený ako teológ a spisovateľ, z dostupných zdrojov je zjavné, že je pravidelným autorom komentárov v denníku SME, prispieva do viacerých médií a je autorom niekoľkých kníh (napr. *Besnota*, *Analfabet*, *Otec bol v strane*). Zároveň je moderátorom diskusnej relácie v RTVS Večera s H. Je tak nepochybné, že vykonáva pravidelnú publicistickú činnosť vo viacerých médiách, v rámci ktorej sa venuje spracovávaniu rôznych spoločensky závažných tém. Svojou činnosťou sprostredkúva poznatky a informácie o týchto témach čitateľom a divákovi a prispieva tak k podnecovaniu spoločenskej debaty o nich. Bez ďalších pochybností tak možno konštatovať, že M. H. zdroj svojej obživy získava pravidelnou publicistickou činnosťou a zasielaním svojich autorských príspevkov na uverejnenie v masmédiách, a je tak publicistom so špecifickým právnym novinárskym postavením, ktoré treba ďalej zohľadňovať.⁵

ESLP totiž dlhodobo a štandardne priznáva novinárom silnú ochranu ich slobody prejavu ako špecifickej kategórii jej nositeľov. Už takmer legendárnym sa stalo označovanie novinárov za strážnych psov demokracie (napr. veci *Barthold proti Nemecku*,⁶ *Jersild proti Dánsku*⁷), do novinárskej slobody súd zahŕňa možnosť určitej miery preháňania a provokácie (veci *Prager a Oberschilck proti Rakúsku*,⁸ *Radio France a ďalší proti Francúzsku*,⁹), zdôrazňuje úlohu novinárov pri šírení vecí verejného zájmu a význam garancií slobody prejavu, ktoré sa novinárom v tejto súvislosti priznávajú (vec *Goodwin proti Spojenému kráľovstvu*¹⁰). Tento prístup súdu však nie je možné vnímať ako absolútne privilegium slobody prejavu, iba sa pri vyvažovaní slobody prejavu a iných protichodných legitímnych záujmov kladie na jednu misku váh význam a úloha

⁵ K problému právneho posúdenia statusu novinára pozri ďalej DRGONEC, J.: *Sloboda prejavu a sloboda po prejave*. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 109 – 111.

⁶ Rozsudok z 25. 3. 1985, sťažnosť č. 8734/79, odsek 58.

⁷ Rozsudok Veľkej komory z 23. 9. 1994, sťažnosť č. 15890/89, odsek 31.

⁸ Rozsudok z 26. 4. 1995, sťažnosť č. 1574/90, odsek 38.

⁹ Rozsudok z 30. 3. 2004, sťažnosť č. 53984/00, odsek 37.

¹⁰ Rozsudok Veľkej komory z 27. 3. 1996, sťažnosť č. 17488/90, odsek 39.

médií v demokratickej spoločnosti, čím sa ochrana slobody prejavu pri danom vyvažovaní posilní.¹¹ ESLP však vo svojich rozhodnutiach pripomína, že ochrana novinárov nie je samoučelná a poskytuje sa za predpokladu, že novinári konajú v dobrej viere, poskytujúc správne a spoľahlivé informácie v súlade so žurnalistickou etikou (vec *Bladet Tromsø a Stensaas proti Nórsku*¹²). Nemalý význam súd priznáva úlohe tlače pri formovaní informovanej verejnej mienky a stimulovaní verejnej debaty o otázkach verejného záujmu (vec *Cumpăna a Mazăre proti Rumunsku*¹³). Toto rozhodnutie je zaujímavé aj v prípade prejednávanej trestnej veci M. H., keďže v ňom šlo o trestnoprávny postih novinára pre trestný čin ohovárania spáchaný prostredníctvom publikovania článku, ktorý sa týkal legitímnej debaty o záležitosti verejného záujmu. Navyše ESLP sa v tomto rozhodnutí vyjadril aj k zlučiteľnosti ukladania trestu odňatia slobody za trestný čin spáchaný prostredníctvom tlače. Podľa súdu je uloženie takéhoto trestu zlučiteľné s novinárskou slobodou prejavu iba za výnimočných okolností najmä vtedy, keď boli závažne porušené iné základné práva, ako v prípade nenávistných prejavov či podnecovania k násiliu (pozri odsek 115 cit. rozhodnutia). Z tohto rozhodnutia, ako aj ďalšej judikatúry ESLP (napr. vec *Kaperzyński proti Poľsku*¹⁴), možno ďalej dovodiť, že súd je mimoriadne citlivý na ukladanie akýchkoľvek trestných sankcií novinárom (teda nielen na ukladanie trestu odňatia slobody), pretože aj relatívne mierna trestná sankcia môže mať silný odradzujúci účinok (*chilling effect*) pre ostatných novinárov.¹⁵

Vrátiac sa k otázke načrtnutej vyššie potom treba konštatovať, že tieto osobitné práva a povinnosti žurnalistov sa v plnom rozsahu vzťahujú aj na M. H. pri publikovaní sporného komentára. Argumentom v prospech uznania jeho statusu ako novinára z hľadiska judikatúry ESLP je skutočnosť, že je aktívnym v publicistickej činnosti vo vzťahu k rôznym médiám a svojou aktivitou sa podieľa na sprostredkovaní poznatkov a informácií pre verejnosť a formovaní verejnej debaty o spoločensky významných otázkach. Ako novinárovi mu tak patria osobitné práva tak, ako vyplývajú z judikatúry ESLP opísanej vyššie. V širšom kontexte ochrany slobody prejavu treba ďalej uviesť, že súd priznáva istú mieru ochrany expresívnych prejavov aj iným osobám než novinárom, u ktorých nie sú pochybnosti o ich postavení (napr. vec *Kharlamov proti Rusku*¹⁶).

¹¹ BARTOŇ, M.: *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 66.

¹² Rozsudok Veľkej komory z 20. 5. 1999, sťažnosť č. 21980/93, odsek 65.

¹³ Rozsudok Veľkej komory z 17. 12. 2004, sťažnosť č. 33348/96, odsek 93.

¹⁴ Rozsudok z 3. 4. 2012, sťažnosť č. 43206/07, odsek 74.

¹⁵ KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1032.

¹⁶ Rozsudok z 8. 10. 2015, sťažnosť č. 27447/07, odsek 32.

2. Kto je M. K. a je osobou verejného záujmu?

Druhá právne relevantná otázka v tejto veci sa týka statusu osoby, o ktorej sa M. H. v svojom komentári vyjadroval – M. K. V rámci právneho posúdenia pôjde o zistenie, či má M. K. v rámci tohto statusu v zmysle judikatúry ESLP osobitnú povinnosť znášať ostrejšiu kritiku, ktorej ho predmetný komentár vy-
stavuje.

M. K. je kňazom rímskokatolíckej cirkvi, ktorý spravuje farnosť v obci Ž. Popri svojej kňazskej činnosti vedie občianske združenie, ktoré sa venuje charitatívnej činnosti, spočívajúcej v pomoci ľuďom na okraji spoločnosti. Je známy svojím silne konzervatívnym postojom k otázkam rodovej rovnosti, homosexuality a právnej úpravy umelého prerušenia tehotenstva. V týchto otázkach vyslovuje verejnú podporu politickým stranám, ktoré majú vo svojich programoch riešenia týchto otázok zodpovedajúce jeho konzervatívnemu postoju. S cieľom podporiť schválenie návrhov zákonov týmito politickými subjektmi organizuje v čase schôdzí Národnej rady verejné modlitby pred jej budovou¹⁷ a na webovom sídle občianskeho združenia publikuje odporúčania pre veriacich, týkajúce sa uplatnenia ich politických práv (účasť na voľbách do Národnej rady a odporúčanie koho voliť,¹⁸ účasť na refende¹⁹). Táto politická angažovanosť M. K. dokonca viedla k prijatiu stanoviska Konferencie biskupov Slovenska, ktoré nabáda všetkých klerikov, ktorí by boli spájaní s činnosťou politickej strany, aby takúto angažovanosť ukončili.²⁰ Svojich názorových oponentov nazýva liberálnou chobotnicou, ktorá šíri kultúru smrti,²¹ homosexuálov označuje za horších ako vrahov a faktor, ktorý spôsobuje genocídu národa.²² Jeho kázne sú dostupné na rôznych kanáloch portálu youtube a majú tisíce zhliadnutí.

Dôvodom na preskúmanie týchto verejných aktivít M. K. treba zistiť, či je osobou verejného záujmu tak, ako takéto osoby vníma ESLP pri výklade čl. 10 Dohovoru. Problematika osôb verejného záujmu (public figures) je totiž v judikatúre ESLP rozpracovaná od rozhodnutia vo veci *Lingens proti Rakúsku* a súd

¹⁷ <https://dennikn.sk/1663212/kotlebova-koalicia-vyvolava-otazku-ci-kbs-dokaze-zabranit-knazom-aby-ju-podporovali/>.

¹⁸ Vyjadrenie k voľbám je dostupné na webe tu : <http://www.ikv.sk>.

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=lHyu66ABjUc>.

²⁰ <https://www.tkkbs.sk/view.php?cislocianku=20191115025>. Analýza právneho charakteru tohto stanoviska KBS by bola nad rámec tohto príspevku, je však potrebné konštatovať, že jeho vynucovanie by bolo porušením politických práv nielen M. K.

²¹ Pozri rozhovor s M. K. publikovaný v internetovom vydaní Denníka N dňa 16. 5. 2019.

²² <https://www.youtube.com/watch?v=JaQ2ddcDfIE>.

ju zaraďuje medzi kritériá, ktoré vyhodnocuje pri difamačných sporoch v rámci výkladu čl. 10. V rozhodnutí *Lingens proti Rakúsku*²³ súd po prvýkrát pripustil, že miera akceptovateľnej kritiky sa líši podľa postavenia kritizovanej osoby. Daná vec sa týkala kritiky politika a súd výslovne uviedol, že limity prijateľnej kritiky sú širšie u politikov než u súkromných osôb. Dôvodom je skutočnosť, že na rozdiel od súkromných osôb sa politik nevyhnutne a vedome podrobuje dôkladnej kontrole každého svojho slova a činu zo strany novinárov i zo strany širokej verejnosti, a preto musí preukázať vyššiu mieru tolerancie. Od rozhodnutia vo veci *Lingens proti Rakúsku* súd vytvoril komplexnú hierarchiu osôb verejného záujmu, v rámci ktorej na vrchole pomyselného rebríčka stoja politici, a na najnižších stupienkoch radoví občania. Medzi týmito mantinelmi je však pomerne rozsiahla zóna, kde súd postupuje od prípadu k prípadu a zaradil do nej rôzne kategórie osôb, napr. celebrity, členov kráľovských rodín bez oficiálnej funkcie, osoby nakladajúce s verejnými prostriedkami, spevákov, ale aj športovcov.²⁴ Pre dané trestné stíhanie M. H. je dôležité upozorniť, že súd uznal ako legitímnu aj expresívnu kritiku postojov pápeža (vec *Giniewski proti Francúzsku*²⁵). Medializovanú kritiku voči svojej osobe tak musí akceptovať aj cirkevný hodnostár.²⁶

Významným kritériom na zaradenie do skupiny osôb verejného záujmu je skutočnosť, či sporné výroky na adresu kritizovanej osoby tvoria súčasť spoločenskej diskusie o otázkach verejného záujmu. Súd napríklad v rámci konkrétnej veci neuznal mestských policajtov ako osoby, ktoré musia zniesť vyššiu mieru kritiky, ak boli verbálne napádaní bez súvisu s diskusiou o otázkach verejného záujmu (vec *Janowski proti Poľsku*²⁷). Súd však uznal, že osoba verejného záujmu musí znášať zásahy do svojich osobnostných práv kritikou takého svojho správania, ktorého dôsledky sa prenášajú do verejnej sféry (vec *Colação Mestre a Sociedade Independente de Comunicacao S.A. proti Portugalsku*²⁸).

Je úplne zrejmé, že M. K. nie je politikom, na ktorého by sa vzťahovala široko ponímaná povinnosť strpenia zásahov do jeho osobnostných práv. Rovnako je však zrejmé, že M. K. svojimi aktivitami dobrovoľne vstupuje do verejného priestoru a verejnej debaty o legitímnych celospoločenských problémoch a vyvoláva záujem verejnosti o svoju činnosť. Inými slovami svojím správaním,

²³ Rozsudok z 8. 7. 1996, sťažnosť č. 9815/82, odsek 42.

²⁴ Pozri ďalej KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1083.

²⁵ Rozsudok z 31. 1. 2006, sťažnosť č. 64016/00, odsek 49.

²⁶ DRGONEC, J. *Sloboda prejavu a sloboda po prejave*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 161.

²⁷ Rozsudok Veľkej komory z 21. 1. 1999, sťažnosť č. 25716/94, odsek 33.

²⁸ Rozsudok z 26. 4. 2007, sťažnosti č. 11182/03 a 11319/03, odsek 28.

svojím verejným pôsobením, postavením, ktoré v spoločnosti zaujíma, alebo o ktoré sa usiluje, opodstatňuje verejný záujem o svoju osobu. Musí preto prijať, že sa ním verejnosť zaoberá.²⁹

Zohľadňujúc tieto rozhodnutia možno preto konštatovať, že M. K. je pre svoje verejné aktivity zahŕňajúce okrem iného aj verejnú podporu politických strán, osobou verejného záujmu tak, ako ju poníma ESLP. Má tak povinnosť zniesť záujem verejnosti o svoje aktivity a svoje výroky a akceptovať ich prípadnú verejnú kritiku a to v rozsahu, v akom sa táto bude týkať jeho verejného pôsobenia a bude vykonaná v rámci legitímnej diskusie o veciach celospoločenského významu.

3. Čo bolo obsahom predmetného komentára, ktorý má zakladať trestnoprávnu zodpovednosť M. H.?

ESLP vo svojej rozhodovacej činnosti týkajúcej sa difamačných prejavov v zásade rozlišuje medzi obsahom prejavov, ktoré sú buď skutkové tvrdenia, alebo hodnotové úsudky. Skutkovým tvrdením je oznamovanie faktov. Je to vyjadrenie o konkrétnom údaji, ktorému možno priradiť jednoznačnú hodnotu pravdivosti podľa rozlíšenia pravda – nepravda.³⁰ Hodnotovým úsudkom sa prejavuje subjektívny názor jeho nositeľa. Rozlíšenie medzi skutkovými tvrdeniami a hodnotiacimi úsudkami má koncepčný význam, vytvoril sa ním základ binárneho rozlíšenia prejavov. Každý prejav sa vo svojej podstate týka buď skutkového tvrdenia (faktu, informácie), alebo hodnotiaceho úsudku (názoru, myšlienky).³¹ Toto rozlíšenie má svoj význam z hľadiska preukazovania atribútu pravdivosti či nepravdivosti, a to v zásade tak, že kým v prípade skutkových tvrdení takéto preukazovanie možné je, v prípade hodnotových úsudkov je z povahy veci vylúčené.

Súd začal túto rozhodovaciu doktrínu aplikovať od vyššie citovaného rozhodnutia *Lingens proti Rakúsku* a opakovane sa k jej aplikácii hlásil v ďalších podobných veciach (napr. rozhodnutia *Nilsen a Johnsen proti Nórsku*³² a *Pedersen a Baadsgaard proti Dánsku*³³). Vo veci *Lingens proti Rakúsku* rakúsky súd požadoval v rámci trestného stíhania sťažovateľa pre ohováranie dôkaz pravdy vo

²⁹ BOGUSZAK, J. Diferenciace lidských práv. In: *Právnik*, č. 3, 2000, s. 258.

³⁰ KEREČMAN, P. *Sloboda prejavu novinára a ochrana pred jej zneužitím*. Bratislava: Slovenský syndikát novinárov, 2009, s. 37.

³¹ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 609.

³² Rozsudok Veľkej komory z 25. 11. 1999, sťažnosť č. 23118/93, odsek 50.

³³ Rozsudok Veľkej komory z 17. 12. 2004, sťažnosť č. 49017/99, odsek 76.

vzťahu k výrokom, ktoré mali charakter subjektívneho názoru novinára, ktorým hodnotil rakúskeho kancelára. Súd túto požiadavku preukázania pravdivosti tvrdenia hodnotového úsudku považoval za rozpornú s čl. 10 Dohovoru a konštatoval, že existencia faktov môže byť dokázaná, ale pravdivosť hodnotiacich úsudkov preukázať nemožno. V praxi potom takýto prístup súdu znamenal na prvý pohľad jednoduchý záver o hodnotiacich úsudkoch automaticky patriacich pod slobodu prejavu a na druhej strane skutkových tvrdeniach, vo vzťahu ku ktorým treba vykonať test pravdy s cieľom zistiť, či tie patria pod slobodu prejavu. Problém takto jednoduchého rozlišovania však vznikol v rámci posudzovania expresívnych hodnotiacich úsudkov a kombinovaných výrokov, ktoré zahŕňajú znaky ako tvrdenia faktov, tak i prejavov názorov. Kvôli potrebe tohto rozlišovania sa tak judikatúra súdu posunula ďalej k preskúmvaniu skutkového základu hodnotiacich úsudkov a k záveru o tom, že excesívne hodnotiace úsudky, ktoré nemajú dostatočný skutkový základ, nepatria pod ochranu čl. 10 (napr. rozhodnutia *Jerusalem proti Rakúsku*³⁴ a *Turhan proti Turecku*³⁵). V ďalšom vývoji tohto rozlišovania šiel súd ešte ďalej a v rozhodnutí *Karsai proti Maďarsku*³⁶ použil termín „skutkové tvrdenie s hodnotovým nádychom“. Súd tým v podstate zdôraznil, že pôvodné klasické rozdelenie výrokov na fakty a názory nie je rigidne dané, ale naopak, je len návodom na presnejšiu identifikáciu danej vety z hľadiska potreby preskúmvania jej pravdivosti a možného zásahu do slobody prejavu. V každom prípade aj v tomto rozhodnutí súd zopakoval, že preto, aby hodnotové úsudky patrili pod ochranu slobody prejavu, musia mať aspoň čiastočný skutkový základ. Význam tohto rozlišovania súd zdôraznil v rozhodnutí *Scharsach and News Verlagsgesellschaft mbH proti Rakúsku*³⁷. Aj v tejto veci išlo o trestnoprávny postih novinára za výroky uverejnené v tlači. Spor sa týkal správneho posúdenia expresívneho výroku na adresu politiky. V jeho rámci rakúske sudy výraz „klozetová nacistka“ považovali za tvrdenie faktov, no podľa stanoviska ESLP vzhľadom na okolnosti danej veci (výrok na adresu aktívnej politiky, ktorá verejne vystupovala proti zákonu zakazujúcemu národnosocialistické aktivity) šlo o hodnotiaci úsudok. Súd však výslovne uznal, že rozlíšenie faktov a úsudkov môže byť v mnohých prípadoch náročné a znova potvrdil, že hodnotový úsudok musí spočívať na skutkovom základe, aby patril pod ochranu slobody prejavu.

Rozlišovanie výrokov na tvrdenia a hodnotové úsudky je tak skôr rozlišovaním dvoch medzných kategórií prejavov, z ktorého treba v rámci prieskumu

³⁴ Rozsudok z 27. 2. 2001, sťažnosť č. 26958/95, odsek 43.

³⁵ Rozsudok z 19. 5. 2005, sťažnosť č. 48176/99, odsek 24.

³⁶ Rozsudok z 1. 12. 2009, sťažnosť č. 5380/07, odsek 33.

³⁷ Rozsudok z 13. 11. 2003, sťažnosť č. 39394/98, odsek 40.

zásahu do slobody prejavu ďalej vychádzať a nevnímať ho mechanicky. Najmä v hraničných prípadoch expresívnych hodnotiacich úsudkov treba zobrať do úvahy mieru skutkového základu, z ktorého výrok vychádza, a celkový kontext debaty, v rámci ktorej bol prezentovaný. Dôležité je posúdenie výroku v širšom kontexte, nie izolovane, a rozhodujúce bude preto celkové vyznenie určitého textu, správy či reportáže.³⁸

Pre posúdenie významu skúmania kontextu sporných výrokov M. H. je ďalej vhodné poukázať na postup ESLP, keď v rámci difamačných sporov začal vytvárať koncept tzv. odvetnej funkcie slobody prejavu. Tento koncept má oporu najmä v judikatúre nemeckého Spolkového ústavného súdu a v princípe znamená, že ak sa nejaký subjekt dopustí ostrej kritiky, musí rátať prinajmenšom s rovnako ostrou odvetou. Tejto povinnosti strpieť protiútok kritizovanej osoby zodpovedá právo kritizovaného brániť sa proti kritike svojej osoby s použitím rovnako ostreho, dokonca ostrejšieho jazyka, ak je takáto obrana nevyhnutná na vyváženie nevráživosti a skreslení obsiahnutých v pôvodnom verbálnom ataku na svoju osobu.³⁹ Súd tento prístup zohľadnil napríklad vo veci *Kobenter and Standard Verlags GmbH proti Rakúsku*,⁴⁰ ako i vo vyššie uvedenej veci *Nilsen a Johnsen proti Nórsku*.⁴¹ Aj keď sa tento koncept nemusí nevyhnutne presne vzťahovať na danú prejednávajúcu vec trestného stíhania M. H., má podľa mojej mienky význam z hľadiska nutnosti posudzovania celého kontextu hodnotovej debaty medzi ním a M. K. a je vhodné ho v rámci komplexného posúdenia prípadného zásahu do slobody prejavu vziať do úvahy.

Aplikujúc tieto kritériá na sporný komentár M. H. možno potom uzavrieť, že tento komentár je vyjadrením subjektívneho postoja a názoru autora na verejnú aktivitu M. K. V naznačenej dichotómii fakty – hodnotiace úsudky je to hodnotový úsudok. Komentár obsahuje zjavné expresívne výrazy, no tie majú svoju oporu v skutkových okolnostiach – verejných aktivitách M. K., ktorými sa angažuje na podporu konzervatívnych riešení spoločensky závažných tém. Samotný komentár nebol osamelým na nič nenadväzujúcim výkrikom do tmy, ale bol publikovaný v rámci hodnotovej debaty medzi liberálmi a konzervatívcami a svojím spôsobom reaguje na expresívne výrazy M. K. na adresu nositeľov liberálnych názorov. Kým na jednej strane debaty tak stála „genocída národa homosexuálmi“, druhá strana odpovedala „metafyzickým predátorom“.

³⁸ Pozri ďalej BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010 s. 260 a nasl.

³⁹ KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1080.

⁴⁰ Rozsudok z 2. 11. 2006, sťažnosť č. 60899/00, odsek 30 a nasl.

⁴¹ Rozhodnutie cit. v pozn. č. 32, odvetná funkcia slobody prejavu pozri odsek 52.

Konfrontujúc celkový kontext tejto debaty, obsah komentára a vyššie uvedené rozhodnutia ESLP možno preto konštatovať, že výlučne z hľadiska obsahu je to síce silne expresívny hodnotiaci úsudok, avšak stále sa pohybuje v limitoch slobody prejavu tak, ako ju garantuje článok 10 Dohovoru.

4. Do akej miery je v demokratickej spoločnosti prípustné hanobiť náboženské presvedčenie iných? A možno tak urobiť kritikou cirkevného hodnostára?

Odpovede na tieto otázky sú z hľadiska prípadného zásahu do slobodu prejavu tým najpodstatnejším, na čo sa treba zamerať z hľadiska ústavného práva, preto ďalej túto tému podrobnejšie analyzujeme. M. H. bol totiž okrem trestného činu ohovárania trestne stíhaný aj pre trestný čin hanobenia národa, rasy a presvedčenia. Predpokladá sa tak, že svojim komentárom zasiahol do náboženského cítenia a náboženskej slobody iných.

Problematika ochrany náboženskej slobody veriacich v nadväznosti na slobodu prejavu tak, ako je v judikatúre ESLP aktuálne rozpracovaná, patrí k najkontroverzejším a veľmi často diskutovaným. Práve táto časť celej mozaiky trestného stíhania M. H. je pritom pomyslenou pointou celej veci. Pre jej čo najsprávnejšie zodpovedanie preto treba preskúmať vývoj, akým sa judikatúra súdu, týkajúca sa prejavov hanobiacich náboženské presvedčenie iných uberala, ako aj kritériá, ktoré súd zohľadňuje pri prieskume zásahov do slobody prejavu v týchto veciach. Súd pri rozhodovaní o týchto veciach posudzuje prejavy hanobenia v rámci legitímneho cieľa, ktorým je ochrana spoločenskej morálky či práv iných (čl. 10 ods. 2 Dohovoru).

Absencia jednotného a spoločného základu toho, čo zmluvné strany Dohovoru považujú za slušné a morálne je dôvodom, pre ktorý súd priznáva vnútroštátnym orgánom v oblasti ochrany spoločenskej morálky a práv iných veľmi vysokú mieru voľnosti. Vychádzajúc zo svojej subsidiárnej úlohy, súd zdôrazňuje, že vnútroštátne orgány sú v lepšej pozícii, aby posúdili mravné požiadavky doby a miesta a určili, čo je nevyhnutné v záujme ochrany morálky prípadne práv iných.⁴² Tento postup je uplatnením výkladovej doktríny *margin of appreciation*, v zmysle ktorej súd priznáva štátom určitú mieru voľnej úvahy pri vykonávaní legislatívnych, administratívnych alebo justičných úkonov týkajúcich sa práv garantovaných Dohovorom, vždy však pod konečným do-

⁴² BARINKA, R. Evropská úmluva o lidských právech a doktrína margin of appreciation: případ slobody prejavu. In: *Právnik*, 2007, č. 3.

hľadom samotného súdu.⁴³ Je to priestor na vlastné uváženie národných orgánov, ktorý im štrasburský súd poskytuje pri plnení ich záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru.⁴⁴

Doktrína bola po prvýkrát uplatnená v rozhodnutí *Handyside proti Spojenému kráľovstvu*,⁴⁵ a súd ju aplikuje aj pri prieskume zásahov do iných práv než slobody prejavu. Uplatňovanie doktríny je okrem rozhodovacej činnosti súdu výslovne uznané aj znením preambuly k Dohovoru po nadobudnutí účinnosti jeho Protokolu č. 15.⁴⁶ V prípade slobody prejavu aplikácia tejto doktríny znamená, že súd pri posudzovaní zásahov rozlišuje medzi rôznymi druhmi prejavov a v závislosti od ich charakteru a kontextu sa potom líši aj priestor na voľné uváženie orgánov štátu. Kým v prípade prejavov týkajúcich sa morálky a práv iných majú zmluvné strany výrazný priestor na vlastné uváženie, v prípade prejavov týkajúcich sa debaty o otázkach verejného záujmu je priestor na posudzovaciu voľnosť štátu minimálny.⁴⁷

Aplikujúc tento prístup súd spočiatku zotrval na stanovisku, v zmysle ktorého je prípustné kriticky sa vyjadrovať na adresu náboženského presvedčenia iných osôb, avšak len v medziach slušnosti. Príkladom tohto stanoviska sú chronologicky rozhodnutia *Otto Preminger proti Rakúsku*,⁴⁸ *Wingrove proti Spojenému kráľovstvu*⁴⁹ a *I. A. proti Turecku*.⁵⁰

Práve rozhodnutím vo veci *Otto Preminger proti Rakúsku* začal súd s aplikáciou tohto kontroverzného a kritizovaného stanoviska a po prvýkrát uznal, že zmluvné strany Dohovoru môžu legitímne obmedziť slobodu prejavu v prospech náboženského cítenia veriacich. V danej veci sťažovateľ, organizácia, ktorá prevádzkuje kino, namietala porušenie čl. 10 Dohovoru postupom ra-

⁴³ HARRIS, D. J. – O'BOYLE, M. – BATES, E. P. – BUCKLEY, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*, 4th Edition. Oxford University Press, 2018, s. 15.

⁴⁴ GREER, S. *The margin of appreciation: Interpretation and discretion under European Convention on human Rights*. Council of Europe Publishing, 2000, s. 5.

⁴⁵ Rozsudok z 7. 12. 1976, sťažnosť č. 5493/72, odsek 48.

⁴⁶ Znenie relevantnej časti preambuly: „Potvrdzujúc, že vysoké zmluvné strany majú v súlade s princípom subsidiarity primárnu zodpovednosť za zabezpečenie uplatňovania práv a slobôd zakotvených v Dohovore a jeho Protokoloch, pri výkone ktorej majú určitú mieru voľného uváženia, ktorá je vystavená dohľadu samotného Európskeho súdu pre ľudské práva ustanoveného týmto Dohovorom.“ (preklad autora)

⁴⁷ Pre prehľad jednotlivých kategórií prejavu a prístup súdu pozri BARINKA, R. Evropská úmluva o lidských právech a doktrína margin of appreciation: případ slobody prejavu. In: *Právník*, 2007, č. 3, s. 241 – 274.

⁴⁸ Rozsudok z 20. 9. 1994, sťažnosť č. 13470/87.

⁴⁹ Rozsudok z 25. 11. 1996, sťažnosť č. 17419/90.

⁵⁰ Rozsudok z 13. 9. 2005, sťažnosť č. 42571/98.

kúskych orgánov, ktoré zabavili film s názvom *Das Liebeskonzil* (Snem lásky). Film bol satirickou komédiou, ktorý pokladal sifylis za trest boží za ľudské hriechy a vysmieval sa z pomerov panujúcich na dvore pápeža Alexandra VI. Film mal byť nedostupný pre mládež do 17 rokov. Na základe trestného oznámenia miestnej diecézy katolíckej cirkvi začali rakúske orgány trestné stíhanie proti riaditeľovi organizácie pre trestný čin znevažovania náboženských doktrín podľa § 188 Trestného zákona a rozhodli o prepadaní filmu konštatujúc, že hrubý zásah do náboženského cítenia spôsobený provokatívnymi postojmi vo filme prevažuje nad slobodou umenia zaručenou rakúskou ústavou. Trestné stíhanie vedené proti riaditeľovi organizácie bolo zastavené. V konaní pred štrasburskými orgánmi následne nebolo odňatie a prepadnutie filmu vyhodnotené ako porušenie čl. 10 Dohovoru. Rozhodnutie nebolo prijaté jednohlasne a je doposiaľ predmetom kritiky odbornej verejnosti z viacerých dôvodov.⁵¹ Práve formulácie prípustnosti kritiky náboženstva len za predpokladu dodržania slušnej formy, ktorú súd však ďalej nevymedzil, pôsobia nanajvýš zmätočným dojmom. Dôsledkom je potom nepresvedčivé odôvodnenie rozhodnutia bez poskytnutia relevantných argumentov.⁵² Súd síce výslovne uznal, že tí, ktorí sa rozhodnú využiť svoje právo na slobodné prejavenie náboženského vyznania nemôžu rozumne očakávať, že sa nestanú objektom žiadnej kritiky a musia tolerovať a akceptovať odmietnutie ich náboženského vyznania inými, dokonca i propagovanie doktrín nepriateľských voči ich viere. Vzápätí však potvrdil, že otázka spôsobu, akým sa vyjadruje odmietanie náboženských doktrín môže vyvolať zodpovednosť štátu za zabezpečenie pokojného užívania práva zaručeného čl. 9 Dohovoru.⁵³ Súd šiel dokonca tak ďaleko, že z obsahu čl. 9 Dohovoru dovodil právo veriacich nebyť napádaný v svojom náboženskom presvedčení, čo je koncept nanajvýš kontroverzný a v zásade odmietaný odbornou verejnosťou,⁵⁴ ako aj sudcami, ktorí priložili k rozhodnutiu svoje odlišné stanoviská.⁵⁵ Vnútná rozpornosť rozhodnutia pokračuje klasickým liberálnym citovaním rozhodnutia *Handyside proti Spojenému kráľovstvu*,⁵⁶ v zmysle

⁵¹ Napr. BARINKA, R. Svoboda projevu versus náboženský sentiment druhých aneb co vlastně znamená slovo tolerance? In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 1, rovnako LORD LESTER OF HERNE HILL, Universality versus subsidiarity: A reply. *European Human Rights Law Review*, Issue 1, 1998, s. 80.

⁵² BARENDT, E. *Freedom of speech*. Oxford University Press, Second edition, 2005, s. 192.

⁵³ Čl. 9 Dohovoru garantuje slobodu myslenia, svedomia a náboženstva.

⁵⁴ BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 318 a nasl.

⁵⁵ Spoločné odlišné stanovisko sudcov Palmovej, Pekkanena a Makarczyka (bod 6) dostupné: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57897>.

⁵⁶ Rozhodnutie cit. v poznámke č. 45, odsek 49.

ktorého sloboda prejavu predstavuje jednu zo základných zásad demokratickej spoločnosti, jednu z prvoradých podmienok jej pokroku a rozvoja každého, vzťahuje sa na nielen na informácie alebo myšlienky prijímané priaznivo, alebo na tie, ktoré sa považujú za neškodné či bezvýznamné, ale aj na tie, ktoré šokujú, urážajú alebo znepokojujú štát či akúkoľvek časť populácie. Také sú požiadavky pluralizmu, tolerance a slobodomyselnosti, bez ktorých neexistuje demokratická spoločnosť. Zmätočne a rozporne s týmto úvodom však súd hneď vzápätí konštatoval, že k limitom slobody prejavu môže v kontexte náboženských názorov patriť i povinnosť vyvarovať sa prejavov neodôvodnene urážlivým voči druhým, ktoré sú porušením ich práv a neprispievajú k žiadnej forme verejnej diskusie napomáhajúcej pokroku ľudstva. Následne aplikujúc doktrínu *margin of appreciation* súd uviedol že, pri absencii spoločného pojmu morálky na európskej úrovni by mala byť ponechaná určitá miera voľnej úvahy vnútroštátnym orgánom pri posudzovaní existencie a rozsahu nevyhnutnosti zásahov do náboženského čítania iných. Súd vzal ďalej do úvahy skutočnosť, že rímskokatolícke náboženstvo je náboženstvom drvivej väčšiny obyvateľov Tirolska. Rakúske orgány tak konali v snahe zachovať náboženský mier v tejto oblasti a neprekročili mieru voľnej úvahy, ktorá im patrí. Z uvedených dôvodov preto ich postupom pri odňatí filmu nebol porušený čl. 10 Dohovoru.

V doktríne prípustnosti len slušných prejavov hanobenia náboženstva pokračoval súd vo veci *Wingrove proti Spojenému kráľovstvu*. Aj v tejto veci šlo o reštrikciu umeleckého prejavu, keď britské orgány odmietli udeliť licenciu na verejné premietanie filmu *Vision of Ecstasy* režiséra Nigela Wingrovea. Dôvodom boli erotické scény filmu zobrazujúce svätú Terezu Avilskú. Aj v tejto veci súd skonštatoval, že rúhanie nemá presnú právnu definíciu, a preto musí byť daná voľnosť vnútroštátnym orgánom v posúdení, aké konanie pod neho patrí. ESLP postup britských orgánov potvrdil a uviedol, že zásah mal za cieľ chrániť proti šokujúcemu poňatiu náboženskej témy každého, kto pozná, oceňuje alebo prijíma za svoje kresťanskú históriu a morálku. K porušeniu čl. 10 Dohovoru tak podľa súdu nedošlo, keďže predmetné obmedzenie zodpovedalo naliehavej spoločenskej potrebe, zásah bol primeraný sledovanému cieľu a dôvody uvádzané britskou vládou boli relevantné a dostačujúce.

Posledným z avizovaných rozhodnutí, na ktoré sa zameriam, je rozhodnutie *I. A. proti Turecku*. V danej veci došlo k odsúdeniu vlastníka vydavateľstva, ktoré vydalo román *Zakázané frázy*, v ktorom mal autor urážať Proroka Mohameda tvrdením, že prerušil svoj pôst pohlavným stykom a nezakazoval pohlavný styk s mŕtvou osobou alebo so živým zvieratom. Kniha vyšla v náklade 2 000 výtlačkov a jej vydavateľa odsúdili turecké orgány pre trestný čin rúhania sa voči Bohu, cirkvi, Prorokovi a svätej knihe podľa § 175 tureckého Trestného zákona, ktorého sa mal dopustiť publikovaním knihy. Bol odsúdený

na peňažný trest, a kniha samotná nebola zakázaná. Súd podobne ako v predošlých prípadoch skonštatoval, že opatrenia prijaté tureckými orgánmi mali za cieľ poskytnúť ochranu proti urážlivým výrokom v otázkach, ktoré moslimskí veriaci považujú za nedotknuteľné. Turecké orgány tak neprekročili mieru posudzovacej voľnosti a dôvody ich postupu na ospravedlnenie opatrenia boli relevantné a dostatočné. Preto ich postupom nedošlo k porušeniu čl. 10 Dohovoru. Ani toto rozhodnutie nebolo prijaté jednomyselne. Dissentujúci sudcovia naznačili, že v prístupe súdu k prejavom hanobiacim náboženstvo by mohol nastať posun v prospech slobody prejavu. Títo sudcovia sa nezhodli s väčšinou, priklonili sa na stranu slobody prejavu, kritizujúc postoj súdu ako v tomto rozhodnutí, tak aj vo vyššie opísaných veciach *Otto Preminger proti Rakúsku* a *Wingrove proti Spojenému kráľovstvu*. Vo vzťahu k doposiaľ aplikovanej doktríne súdu v danej oblasti na záver svojho stanoviska uviedli, že konečne možno nastal pravý čas na prehodnotenie tejto judikatúry, ktorá kladie príliš veľký dôraz na konformizmus a uniformitu myslenia a vyjadruje prehnane opatrnícke a bojácne vnímanie slobody prejavu.⁵⁷

K čiastočnému posunu v judikatúre v danej oblasti skutočne došlo, keď súd začal akceptovať kritiku cirkevných hodnostárov, ktorá mala byť aj hanobením viery iných, ako legitímne uplatnenie slobody prejavu. Príkladom je jednak už citované rozhodnutie vo veci *Giniewski proti Francúzsku*, ale najmä rozhodnutie vo veci *Klein proti Slovensku*.⁵⁸ Rozhodnutie *Klein proti Slovensku* vykazuje hneď niekoľko totožných skutkových okolností s trestným stíhaním M. H., preto sa ním budeme zaoberať bližšie. Rovnako ako vo veci M. H., aj tu došlo k trestnému stíhaniu novinára (sťažovateľ Martin Klein) pre trestný čin hanobenia národa, rasy a presvedčenia pre skutok spočívajúci v kritike cirkevného hodnostára, ktorý veriaci zároveň vnímali ako hanobenie ich viery. Sťažovateľ bol pre spáchanie tohto trestného činu odsúdený a bol mu uložený peňažný trest vo výške 15 000 Sk. Slovenské súdy posúdili ako trestný čin zverejnenie satirického článku v týždenníku *Domino efekt*, v ktorom bol arcibiskup Ján Sokol označený ako primas prvej kresťanskej cirkvi, ktorý v sebe nemá ani toľko cti ako primáš poslednej cigánskej kapely. Martin Klein ďalej v svojom článku vyjadril presvedčenie, že nechápe, prečo slušní katolíci nevystúpia z organizácie, na čele ktorej je taká obluda. Tento článok bol reakciou na verejné vystúpenie Jána Sokola v hlavnom večernom spravodajstve verejnoprávnej televízie, ktorým apeloval na orgány verejnej moci, aby

⁵⁷ Pozri spoločné dissentujúce stanovisko sudcov Costy, Cabral Barreta a Jungwierta pripojené k rozhodnutiu I. A. vs. Turecko (bod 8) dostupné na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70113>.

⁵⁸ Rozsudok z 31. 10. 2006, sťažnosť č. 72208/01.

vykonali opatrenia na zákaz filmu Miloša Formana *Lud* verzus Larry Flint, a stiahnutí propagandných plagátov k nemu. Plagát, ktorý zobrazoval muža s americkou vlajkou okolo pásu ukrižovaného na ženskom lone, mal podľa jeho vyjadrenia znesväcovať Boha a hanobiť základný symbol kresťanstva. Je nesporne zaujímavé, že slovenské súdy pri odsúdení Martina Kleina v zásade argumentovali podobne ako ESLP pri posúdení veci *Otto Preminger Institut proti Rakúsku*, zohľadňujúc vysoký podiel katolíckych veriacich v krajine. Súd prvého stupňa poukázal na to, že katolíci tvoria 69 % obyvateľstva Slovenskej republiky, predmetný článok bol uverejnený pred Veľkonočnými sviatkami, a teda v čase, keď si veriaci pripomínajú ukrižovanie a zmŕtvychvstanie Ježiša Krista. Najmä výrok Martina Kleina, ktorým vyjadril údiv nad tým, prečo slušní katolíci nevystúpia z cirkvi, podľa slovenského súdu hrubo znevážil a potupil skupinu obyvateľov pre ich katolícke vyznanie.⁵⁹ V každom prípade ESLP tieto argumenty vnútroštátnych súdov neuznal a odsúdenie Martina Kleina posúdil ako porušenie čl. 10 Dohovoru. Hlavným argumentom súdu bolo konštatovanie, že odsúdenie Martina Kleina nebolo nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ako to požaduje čl. 10. Na rozdiel od posúdenia slovenskými orgánmi, súd vylúčil, že by medzi ostrou kritikou arcibiskupa Sokola a zásahom do náboženského cítenia veriacich existoval súvis. Pejoratívny tón s expresívnymi výrazmi sa podľa záverov súdu týkal výlučne kritiky osoby arcibiskupa. Samotný fakt, že sa niektorí členovia katolíckej cirkvi mohli cítiť dotknutí ostrou kritikou arcibiskupa a najmä výrokom o tom, prečo z cirkvi nevystúpia, na danom posúdení nič nemení. Z uvedených dôvodov bolo preto odsúdenie Martina Kleina za trestný čin hanobenia národa, rasy a presvedčenia neprimerané a čl. 10 Dohovoru bol porušený. Súd tak v tejto veci, kde malo dôjsť k hanobeniu náboženstva poskytol ochranu slobode prejavu aj pri použití expresívnych výrazov, čo sa na prvý pohľad javí byť zjavne rozporné s jeho skorším prístupom vo vyššie opísaných veciach *Otto Preminger proti Rakúsku*, *Wingrove proti Spojenému kráľovstvu* a *I. A. proti Turecku*.

Medzi týmito rozhodnutiami a vecou *Klein proti Slovensku* však existuje niekoľko kľúčových rozdielov, ktoré ich výrazne odlišujú. V prvom rade treba zdôrazniť, že vo všetkých troch skorších rozhodnutiach šlo o zásah do náboženského cítenia iných, ktorý mal byť spôsobený umeleckým prejavom⁶⁰ (filmom vo veciach *Otto Preminger proti Rakúsku*, *Wingrove proti Spojenému kráľov-*

⁵⁹ HERCZEG, J. Svoboda projevu a ochrana náboženské morálky. In: *Trestněprávní revue*, č. 2, 2010, s. 398.

⁶⁰ Ku kritike kontroverzného prístupu súdu, ktorým poskytuje nižšiu mieru ochrany umeleckým prejavom pozri ďalej LORD LESTER OF HERNE HILL, *University versus subsidiarity: A reply*. *European Human Rights Law Review*, Issue 1, 1998, s. 80.

stvu a románom vo veci *I. A. proti Turecku*) a vo všetkých troch prípadoch išlo o prejav, ktorý smeroval proti náboženstvu a jeho ikonám, nie proti konkrétnej fyzickej osobe.⁶¹ Keďže šlo o umelecké prejavy, ani v jednom z týchto prípadov sa v osobe sťažovateľa nejednalo o novinára. Odlišne od týchto troch prípadov, vo veci *Klein proti Slovensku* šlo o odsúdenie novinára v trestnom konaní pre expresívne výroky namierené proti cirkevnému hodnostárovi, nie proti náboženstvu ako takému. Súd síce vo svojom rozhodnutí výslovne argument zvýšenej ochrany novinárov neuviedol, no v konečnom dôsledku poskytol ochranu slobode tlače a odmietol tézu, podľa ktorej expresívna kritika cirkevného hodnostára zasahuje do náboženského cítenia veriacich. Z hľadiska posudzovania zásahu do náboženského cítenia iných je preto pre vec *M. H. dôležitý práve tento odkaz rozhodnutia Klein proti Slovensku*, ako aj veci *Giniewski proti Francúzsku*, v zmysle ktorých kritika arcibiskupa, resp. pápeža nemôže byť posúdená ako útok na celé kresťanstvo.⁶²

Som presvedčený, že závery súdu z veci *Klein proti Slovensku* sú aplikovateľné aj na trestné stíhanie M. H., a to práve z týchto načrtnutých dôvodov, pre ktoré sa táto vec odlišuje napríklad od veci *Otto Preminger proti Rakúsku*. Aj Martin Klein aj M. H. použili expresívne a satirické výrazy adresované primárne cirkevnému hodnostárovi, nie veriacim katolíckeho náboženstva. Boli to hodnotové úsudky, ktoré predstavovali kritiku verejných aktivít cirkevných hodnostárov a reagovali tak na ich predchádzajúcu verejnú činnosť, nebol to výsmech náboženským ikonám. Navyše v oboch prípadoch šlo o súčasť verejnej debaty o hodnotových otázkach, ktorej súd tradične poskytuje silnú ochranu. M. H. napríklad v svojom komentári poukazuje aj na problém toho, kam sa v dôsledku absencie vecného a odborného postoja dostala verejná debata o niektorých závažných spoločenských témach, ktorými žije európska technologická spoločnosť 21. storočia v situácii, keď sa M. K. zameriava na šírenie „predtvereziánskeho ducha poverčivosti a modlárstva“.

Obrat v rozhodovacej činnosti súdu v prospech slobody prejavu, ktorý bol naznačený dissentujúcimi sudcami vo veci *I. A. proti Turecku* sa však napriek rozhodnutiu *Klein proti Slovensku* nekonal. Kontroverzia v rozhodovaní sporov o konflikte slobody prejavu a náboženského cítenia iných pokračovala rozhodnutím *E. S. proti Rakúsku*.⁶³ V tomto rozhodnutí súd skonštatoval, že odsúdenie sťažovateľky pre trestný čin Znevažovania náboženských doktrín

⁶¹ Rovnako BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 320.

⁶² GUERRA, L. L. *Blasphemy and religious insult: offences to religious feelings or attacks on freedom?* In: *Freedom of Expression, Essays in honour of Nicolas Braza*. Wolf Legal Publishers, 2012, s. 315.

⁶³ Rozsudok z 25. 10. 2018, sťažnosť č. 38450/12.

podľa § 188 rakúskeho Trestného zákona spočívajúci vo výrokoch o tom, že Prorok Mohamed bol pedofil, nebolo porušením čl. 10 Dohovoru. Skutkový stav v označenej veci bol nasledujúci. Sťažovateľka organizovala verejne dostupné semináre s názvom Základné informácie o islame. Počas týchto seminárov sa na adresu Proroka Mohameda vyjadrila okrem iného tak, že bol pedofilom, keďže si za manželku zobral Aishu, v čase, keď mala šesť rokov a manželstvo bolo konzumované v čase, keď mala deväť rokov. Rakúskymi súdmi bola pre tento skutok odsúdená na peňažný trest vo výške 460 eur a trest odňatia slobody v trvaní 60 dní v prípade nezaplatenia. Rakúske súdy toto odsúdenie odôvodnili tak, že sťažovateľka sa týmito výroky dopustila výsmechu a neodôvodnenej kritiky Mohameda a jej cieľom bolo neprávom ho obviňovať z pedofilných tendencií. Jej výroky neboli skutkovými tvrdeniami, ale škodlivými hodnotiacimi úsudkami, ktoré prekročili hranice legitímnej kritiky náboženstva. Tieto výroky tak podľa rakúskych súdov nemali za cieľ prispieť k legitímnej debate o islame alebo o fenoméne detských manželstiev, ale ich cieľom bolo hanobiť Mohameda prostredníctvom jeho obvinenia z pedofílie. Rakúske súdy tak v podstate pokračovali v línii rozhodnutí vo veci *Otto Preminger Institut proti Rakúsku a I. A. proti Turecku*, keď pripustili, že náboženské cítenie môže byť vystavené kritike, avšak tá nesmie byť útočná a náboženstvo znevažujúca. ESLP dal za pravdu rakúskym orgánom a potvrdil, že veriaci síce musia rátať s tým, že ich viera môže byť vystavená kritike, avšak v prípadoch, keď napríklad táto kritika predstavuje urážlivý útok na objekt náboženského uctievania, štát má právo považovať ju za nezlučiteľnú s právom na rešpektovanie myslenia, svedomia a náboženstva a v dôsledku toho prijať reštriktívne opatrenia. Aj v tejto veci súd zdôraznil, že pri uplatňovaní týchto opatrení patrí štátu široká miera voľnej úvahy (*margin of appreciation*), a to práve preto, že na európskej úrovni neexistuje jednotné ponímanie podmienok ochrany náboženského cítenia iných. Súd ďalej znova poukázal na záväzok štátu vyplývajúci z čl. 9 Dohovoru, spočívajúci v povinnosti zabezpečenia náboženského mieru. Skutkový stav sa síce odlišuje od vyššie uvedených vecí tým, že v tomto prípade nešlo o umelecké dielo, no stále šlo o znevažovanie náboženskej ikony a náboženstva ako takého. Inými slovami súd plynulo nadviazal na koncepciu ochrany náboženského cítenia iných tak, ako ju formuloval od rozhodnutia *Otto Preminger proti Rakúsku*. K týmto úvahám navyše prekvapivo pridal aj odkazy na svoju judikatúru o difamačných prejavoch vo všeobecnosti, ktorá je založená na rozdiel medzi tvrdením faktov a uvádzaním hodnotových úsudkov. Výroky sťažovateľky označil za hodnotové úsudky, ktoré nemajú svoju oporu vo faktickom základe a aj preto nepožívajú ochranu čl. 10. Odhliadnuc od problematickej aplikácie tohto

rozlišovania na udalosti spred 1 400 rokov,⁶⁴ má však tento prístup význam aj na posúdenie veci M. H. Súd totiž týmto prístupom potvrdil, že hodnotové úsudky, ktoré majú svoj faktický základ, sú chránené slobodou prejavu. V každom prípade súd uzavrel, že rakúske orgány neprekročili mieru voľnej úvahy v danej veci, keď odsúdili sťažovateľku za výroky znevažujúce náboženské doktríny. Preto nebol porušený čl. 10 Dohovoru.

Aktuálny postoj ESLP k otázkam hanobenia náboženského cítenia iných je tak stále formovaný závermi, ktoré sa odvíjajú od základného judikátu v tejto oblasti *Rozhodnutia Otto Preminger proti Rakúsku*, akokoľvek je považované za vecne nesprávne a zavádzajúce neexistujúce právo veriacich byť vystavený znevažovaniu svojej viery. V demokratickej spoločnosti je tak podľa ESLP prípustné kriticky sa vyjadrovať k otázkam viery a náboženského cítenia iných, no takáto kritika má svoje hranice a tie sú prekročené v prípadoch nedôvodných, znevažujúcich a urážlivých výrokov, ktoré netvoria súčasť verejnej debaty o otázkach všeobecného záujmu. Napokon súd rozlišuje medzi útokom na náboženstvo ako také a na jeho symboly a kritikou cirkevného hodnostára, pričom tieto druhy prejavov nie je možné zamieňať a takáto kritika neznamena automatické znevažovanie náboženského cítenia iných.

Záver

Akýkoľvek trestnoprávny postih novinára vyvoláva otázky jeho súladu so slobodou prejavu pre špeciálnu úlohu, ktorú novinári v spoločnosti plnia. Sumarizujúc vyššie identifikované rozhodnutia možno dospieť k záveru, že ESLP v zásade trestnoprávny postih novinárov nevylučuje. Napriek tomu sú kritériá, aby takéto odsúdenie nebolo porušením čl. 10 Dohovoru, vzhľadom na zvýšenú ochranu práv novinárov prísne. Zmluvné strany Dohovoru by mohli pristúpiť k trestnoprávnemu postihu novinárov za prejavy kritické k otázkam viery a náboženského cítenia iných vtedy, ak by boli vyslovene urážlivé, znevažujúce náboženské symboly, patrili by pod kategóriu nenávistných prejavov, prípadne by podnecovali k násiliu a nijako by tak neprispievali k debate o otázkach verejného záujmu. Inými slovami boli by to prejavy namierené výslovne proti náboženstvu ako takému a zmyslom ich reštrikcie by bolo zachovanie náboženského zmieru. Ak je však predmetom prieskumu ESLP prejav novinára,

⁶⁴ K tomuto kriticky SMET, S. Free speech versus religious feelings, the Sequel: Defamation of the Prophet Muhammad in E. S. v. Austria. In: *European Constitutional Law Review*, 15, č. 1, s. 158 – 170.

ktorý je síce expresívny, avšak jeho cieľom je kritika osoby verejného záujmu, a zahŕňa hodnotiace úsudky, ktoré majú svoj faktický základ, takýto prejav potom nepatrí pod ochranu náboženského ctenia iných tak, ako jej kritériá vymedzuje súd od rozhodnutia vo veci *Otto Preminger proti Rakúsku*. Koncept ochrany náboženských práv aplikovaný súdom a závery vyššie citovaných rozhodnutí v tejto oblasti nie je možné aplikovať na trestné veci podobné stíhaniu M. H. V jeho prípade totiž nešlo o útok na náboženské ctenie iných, ale o zrejmú kritiku cirkevného hodnostára a jeho verejných aktivít. Argumentácia týmito rozhodnutiami je podľa mojej mienky vylúčená okrem iného pre kľúčové rozdiely medzi nimi a vecou M. H. opísané vyššie. Takéto komentáre by tak veľmi pravdepodobne patrili pod ochranu čl. 10 a odsúdenie novinárov pre ich publikovanie by bolo súdom vyhodnotené ako jeho porušenie. Aj pri splnení formálnych podmienok vykonania zásahu na základe zákona, a pri sledovaní legitímneho cieľa, by odsúdenie len ťažko splnilo podmienku nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. V demokratickej spoločnosti totiž skutočne nie je nevyhnutné uložiť trestnoprávnu sankciu, nech by bola akokoľvek mierna, novinárovi, ktorý síce použije expresívne výrazy, avšak so skutkovým základom a s cieľom kritizovať osobu verejne činnú, nech je tá aj cirkevným hodnostárom. Samotný status predstaviteľa cirkvi ešte neznamená, že jeho expresívnou kritikou sa hanobí náboženstvo, ktoré ako kňaz reprezentuje. Na trestné stíhanie M. H. a prípadné podobné komentáre možno skôr aplikovať závery súdu vo veci *Klein proti Slovensku* a zamerať sa tak na otázku nevyhnutnosti obmedzenia slobody prejavu novinára v demokratickej spoločnosti. O to viac, ak ide o komentáre publikované v rámci debaty o verejnom záujme, v rámci debaty o hodnotových otázkach večného sporu medzi konzervatívnym a liberálnym stanoviskom na svet.

K záveru o veľmi pravdepodobnom porušení čl. 10 Dohovoru v teoretickom prípade uloženia trestnoprávnej sankcie M. H. je možné dospieť aj po zohľadnení doktríny *margin of appreciation* a identifikácii priestoru, ktorým prípadne štátne orgány v tejto a podobných veciach disponujú. Tento priestor je podľa mojej mienky minimálny. Z identifikovaných rozhodnutí ESLP totiž vyplýva, že možnosti štátu obmedziť slobodu prejavu novinára v prípade kritiky verejne činnnej osoby, ktorá je súčasťou debaty o veciach celospoločenského záujmu, sú výrazne limitované.

Úplne na záver si dovoľím uviesť, že pre slobodu prejavu je vždy lepšie, keď sa uplatňuje v slobodnej diskusii názorových oponentov, hoc aj expresívnou formou, než aby o jej hraniciach mal direktívne rozhodovať štátny orgán. Trestnoprávna sankcia by mala byť v prípadoch slobody prejavu skutočnou výnimkou a štát by k nej mal prikročiť len vo výnimočných prípadoch, ako je napríklad zneužitie slobody prejavu na podnecovanie násillia a šírenie radikál-

nych názorov smerujúcich proti podstate demokracie. Som presvedčený, že komentáre novinárov, ktoré obsahujú ostrú kritiku cirkevného hodnostára, ktorá však má svoj skutkový základ, a bola vykonaná v kontexte debaty o veciach verejného záujmu, takýmito prípadmi nie sú.

Summary

Criminal liability of a journalist for critical remarks addressed to church representative analysed through the ECHR judgments

The article analyzes specific commentary drafted by a journalist and published in the daily news. With this commentary, the journalist criticizes the public behaviour and acts of a church representative. These expressions were legally qualified by law enforcement authorities as blasphemy and libel, which triggers the question to what extent they could be covered by the freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention on the protection of human rights and corresponding jurisprudence of the ECHR. In this perspective, the author identifies four relevant questions that are then responded to using the application of the relevant ECHR jurisprudence. Responses to these questions then enable the author to formulate a final conclusion as to whether the impugned commentary falls under the protection of freedom of expression or not.

Zoznam použitej literatúry a prameňov

- BARENDT, E.: Freedom of speech. Oxford University Press, Second edition, 2005.
BARTOŇ, M.: Svoboda projevu: princípy, garance, meze. Praha: Leges, 2010.
BARINKA, R. Evropská úmluva o lidských právech a doktrína margin of appreciation: prípad slobody prejavu. In: *Právnik*, 2007, č. 3.
BARINKA, R. Svoboda projevu versus náboženský sentiment druhých aneb co vlastně znamená slovo tolerance ? In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 1.
BOGUSZAK, J. Diferenciace lidských práv. In: *Právnik*, č. 3, 2000.
DRGONEC, J. *Sloboda prejavu a sloboda po prejave*. Šamorín: Heuréka, 2013.
DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015.
GREER, S. *The margin of appreciation: Interpretation and discretion under European Convention on human rights*. Council of Europe Publishing, 2000.
GUERRA, L. L. Blasphemy and religious insult: offences to religious feelings or attacks on freedom of expression. In: *Freedom of Expression, Essays in honour of Nicolas Braza*. Wolf Legal Publishers, 2012.
HARRIS, D. J. – O'BOYLE, M. – BATES, E. P. – BUCKLEY, C. M. *Law of the European Conven-*

- tion on Human Rights. 4th Edition, Oxford University Press, 2018. <https://doi.org/10.1093/he/9780198785163.001.0001>
- HERCZEG, J. Svoboda projevu a ochrana náboženské morálky. In: *Trestněprávní revue*, č. 2, 2010.
- KERECMAN, P. *Sloboda prejavu novinára a ochrana pred jej zneužitím*. Bratislava: Slovenský syndikát novinárov, 2009.
- KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012.
- LORD LESTER OF HERNE HILL, Universality versus subsidiarity: A reply, *European Human Rights Law Review*, Issue 1, 1998.
- SMET, S. Free speech versus religious feelings, the Sequel: Defamation of the Prophet Muhammad in E. S. v. Austria. In: *European Constitutional Law Review*, 15, č. 1. <https://doi.org/10.1017/S157401961900004X>

Internetové zdroje

Oficiálna databáza rozhodnutí ESLP dostupná na: <https://hudoc.echr.coe.int>

BOJ PROTI INFEKČNÝM CHOROBÁM A EPIDÉMIÁM PRED STO ROKMI A DNES (právna regulácia boja proti epidémiám a jej historická paralela)

Miriam Laclavíková – Michal Maslen

Abstrakt: Autori¹ analyzujú vývoj právnych nástrojov ochrany a podpory verejného zdravia na území Slovenska od začiatku 20. storočia po súčasnosť. V uvedenom kontexte tak poskytuje stručný prehľad, analýzy a deskripciu prameňov práva a aplikačno-právnych nástrojov, ktorých cieľom bolo zabezpečiť ochranu zdravia obyvateľov v rámci boja proti infekčným ochoreniam.

Kľúčové slová: epidémia, verejné zdravotníctvo, Československo, Slovenská republika, ochrana, podpora a rozvoj verejného zdravia, izolácia, karanténa, dohľad.

Abstract: The paper analyzes the development of legal instruments for the protection and promotion of public health in Slovakia from the beginning of the 20th century to the present time. In this context, it provides a brief overview, analysis and description of the sources of law and the enforcement legal tools that served to ensure the protection of public health in the fight against infectious diseases.

Keywords: epidemic, public health, Czechoslovakia, Slovak Republic, protection, support and development of public health, isolation, quarantine, supervision.

Úvod

Kreovanie ucelenej a inštitucionalizovanej štátnej politiky na úseku ochrany verejného zdravia a boja proti infekčným chorobám a epidémiám sa na našom území spája s koncom 19. a začiatkom 20. storočia, konkrétne s úpravou zák. čl. XIV/1876 o usporiadaní záležitostí verejného zdravia, ktorý v novelizovanom znení zostal kľúčovou úpravou v danom segmente aj v období prvej ČSR.² Zákon v rámcovej rovine upravil oznamovaciu povinnosť vo vzťahu k výskytu infekčných epidemicky sa šíriacich chorôb (obec, resp. obecné pred-

¹ Doc. JUDr. Miriam Laclavíková, PhD., Katedra dejín práva a doc. JUDr. Michal Maslen, PhD., Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.

² LANCZOVÁ, I. Náhľad do vývoja právnej úpravy poskytovania zdravotnej starostlivosti II. In: *Právo a manažment v zdravotníctve*, 2018, roč. 9, č. 5, s. 17 – 18.

stavenstvo; lekár, duchovný, učiteľ a v zásade každý, kto sa o šírení infekčnej choroby dozvedel), povinnosti jednotiek územnej správy pri protiepidemiologickej činnosti (zriaďovanie osobitných infekčných nemocníc alebo infekčných oddelení v nemocniciach), predpisy o zabránení šírenia infekčných chorôb v jednotlivých typoch škôl, povinnosti lekárov a zdravotníckeho personálu počas epidémií a pod. Obežník uhorského ministerstva vnútra č. 91.954 zo dňa 8. decembra 1894 vo veci oznamovania nákazlivých chorôb ako choroby podliehajúce okamžitému a presnému hláseniu označil záškrt (diphtheria), šarlach (scarlatina), osýpky (morbilli), čierny kašeľ (pertussis), všetky druhy kiahní (variola, variolois, varicella), brušný týfus (typhus abdominalis), škvrnitý týfus (typhus exanthematicus), červienka (dysenteria), aziatská a domáca cholera (cholera asiatica et nostras), epidemický zápal príušnic (parotitis epidemica), epidemický zápal obalov mozgových a miechových (meningitis cerebrospinalis), trachóm (trachoma), horúčka šestonedieľok (febris puerperalis). Ohlasovania povinnosť sa neskôr rozšírila aj o mor (pestis), detskú obrnu (poliomyelitis anterior acuta).

Definovanie záujmu štátu ako verejného záujmu nachádzame pregnantne vyjadrené v podzákonnej norme – nariadení uhorského ministra vnútra č. 83.874 B.M., ktorá vystihujúci inštitút núteného (povinného) liečenia uvádzala: *„Vyslovenie záväznosti lekárskej pomoci pri chorobe nákazlivej je v prvom rade vo verejnom záujme a smeruje k ochrane zdravých jedincov. Jedným z hlavných dôvodov núteného (povinného) liečenia je, zabrániť tomu, aby sa infekčnou chorobou trpiaci jednotlivec nestal zdrojom epidémie. To je však možné iba v tom prípade, ak bola lekárska pomoc uplatnená včas a ak úrad, ktorý bol lekárom na možnosť šírenia epidémie upozornený, uskutočnil včas všetky potrebné opatrenia. ... Nútené liečenie osoby trpiacej infekčnou chorobou „musí byť s veľkou obozretnosťou uvážené...“ Za najlepší variant pri nútenom liečení sa pokladala izolácia danej osoby. Nútená liečba v nemocnici sa odporúčala len pri tzv. chronických nákazách, „ktoré sa môžu zvrhnúť na choroby ľudové, ako syfilis a trachóm, pri ktorých, ani nie tak v záujme chorého, ale skôr v záujme širšej verejnosti môže byť v zmysle § 89 zák. čl. XIV/1876 a § 3 zák. čl. V/1886 nariadené a uskutočnené nútené liečenie pobytom v nemocnici, v prípade ak by sa nakazený jednotlivec zdráhal podrobiť sa riadnemu liečeniu“.*

Pojem epidemická nemocnica definoval obežník uhorského ministra vnútra č. 90.993/1906 o postavení epidemických nemocníc a dezinfekčných ústavov, ako i o oznamovaní suchotínarov. Epidemická nemocnica bola chápaná ako ústav slúžiaci na oddelenie chorých trpiacich na prudko nákazlivé choroby, z ktorých môžu prerásť epidémie (mor, cholera, kiahne, škvrnitý týfus atď.), ktoré treba stavať na mieste vzdialenom od mesta. Epidemické nemocnice boli povinné prijímať pacientov nakazených infekčnými chorobami, ktorých prijatie do všeobecnej nemocnice nebolo nežiaduce, ba bolo až neprípustné vzhľadom

dom na ochranu zdravia iných pacientov. Nemocničné pavilóny pre chorých na infekčné choroby, alebo izolačné oddelenia nemocníc, boli určené len na umiestnenie pacientov, u ktorých sa zistila infekčná choroba počas ich pobytu v nemocnici.

Aké boli epidémie, ktoré na prelome 19. a 20. storočia súdobú slovenskú skutočnosť skutočne sužovali? Sporadicky sa na našom území v lokálnom meradle vyskytovala cholera (účinnými prostriedkami v boji s epidemiou sa stali aj zriaďované karanténne stanice), kiahne (povinné očkovanie proti kiahňam zaviedol zák. čl. XIV/1876, následne sa zaviedla kontrolná právomoc orgánov štátnej správy vo veciach povinnej vakcinácie proti kiahňam s povinnosťou izolácie chorých a dezinfekcie ich domovov), brušný týfus, červienka, čierny kašeľ,³ záškrt (v epidemickej forme sa vyskytoval začiatkom 90. rokov 19. storočia s veľmi vysokou 50 % úmrtnosťou detskej populácie⁴), trachóm (v boji s touto infekčnou očnou chorobou bola osobitne významná edukačná a osvetová činnosť miestnych lekárov a aj vidieckeho obyvateľstva).

Vojna a nasledujúca ťaživá hospodárska kríza osobitne citelne zasiahli územie a obyvateľstvo Slovenska. Nezamestnanosť, hlad, drahota, neúroda, podvýživa, strata živiteľa rodiny v dôsledku vojny len prehĺbili kritický obraz stavu verejného zdravia na tomto území. Právna úprava na úseku ochrany verejného zdravia a boja proti infekčným chorobám vychádzala po vzniku samostatnej Československej republiky z faktu právneho dualizmu. Na území Čiech, Moravy a Sliezska platil zákon č. 68/1870 r. z. o organizácii verejnej služby zdravotnej a moderná precízna právna úprava v podobe zákona č. 67/1913 r. z. o zamedzení a potlačení nákazlivých chorôb a množstvo vykonávacích predpisov (napr. nariadenie ministra vnútra č. 39/1915 r. z. o oddeľovaní chorých infekčnou chorobou a podozrivých z ochorenia infekčnou chorobou a o označení domov a obydli a pod.). Na území Slovenska a Podkarpatskej Rusi platila úprava zák. čl. XIV/1876 o usporiadaní záležitostí verejného zdravia v novelizovanom znení a množstvo na ňu nadväzujúcich vydaných vykonávacích predpisov. Oblasť verejného zdravotníctva ako oblasť súdobo zahŕňajúca aj zdravotno-policijnú a zdravotno-sociálnu agendu patrila do roku 1918 do rezortu ministerstiev vnútra. V novovzniknutej Československej republike sa v jednej z jej prvých noriem (zákon č. 2/1918 Zb. z. a n., ktorým sa zriaďujú najvyššie správne úrady v štáte československom) kreuje samostatné ministerstvo zdravotníctva a telesnej výchovy. Medzi základné úlohy nového rezortu

³ LACLAVÍKOVÁ, M. – ŠVECOVÁ, A. *Dieťa medzivojnového Slovenska. Verejná sociálna starostlivosť o deti a mládež na Slovensku a jej inštitucionálna základňa*. Praha: Leges, 2019, s. 54.

⁴ BOKESOVÁ-UHEROVÁ, M. *Dejiny zdravotníctva na Slovensku*. Bratislava: Osveta, 1989, s. 84.

patrila okrem zlepšenia neuspokojivého zdravotného stavu obyvateľstva a požiadavky postupného znižovania dojčenskej úmrtnosti aj likvidácia pomerne vysokého počtu infekčných ochorení⁵. Na slovenskej úrovni úlohy Ministerstva zdravotníctva sprostredkovával referát pre zdravotníctvo zriadený pri Ministerstve s plnou mocou pre správu Slovenska a od roku 1921 Expositúra ministerstva zdravotníctva a telesnej výchovy (počas existencie župného zriadenia na Slovensku), z ktorej sa v roku 1928 vytvorilo zdravotnícke oddelenie Krajin-ského úradu (fungovalo v rokoch 1928 – 1939).

Jedným z prvých a zásadných zásahov do oblasti verejného zdravotníctva po vzniku ČSR bolo prijatie zákona č. 332/1920 Zb. z. a n., ktorým štát preberá výkony zdravotno-polícijné. V zmysle danej právnej úpravy sa poštátnil segment zdravotnej polície dovtedy viac-menej vykonávanej obcami na základe zák. čl. XXXVIII/1908 o zdravotnej službe v obciach. Nariadením č. 385/1922 Zb. z. a n. o presunoch pôsobnosti administratívnych úradov na Slovensku sa na okresné úrady zo župných úradov preniesla kompetencia vo veciach opatrení proti šíreniu infekčných chorôb, zabezpečenia verejnej hygieny, boj proti alkoholizmu a šíreniu pohlavných chorôb, výkon povinnej vakcinácie a celko-vo dozor nad zdravotníckym a ošetrovateľským personálom v okrese. Podľa tejto úpravy sa obecní a obvodní lekári stali štátnymi lekármi, a v nedoriešení ich finančného ohodnotenia a pomerne značnému nárastu ich agendy⁶ tkvel aj slabo fungujúci systém verejného zdravotníctva.⁷ Ďalším problémom bol nedostatok vyškoleného odborného zdravotníckeho personálu. K ďalšiemu presunu kompetencií z ústrednej úrovne na okresné úrady v hygienickej, protiepidemiologickej oblasti došlo prijatím vládneho nariadenia č. 96/1928 Zb. z.

⁵ FALISOVÁ, A. Medzivojnové Slovensko z pohľadu zdravotného a sociálneho. In: *Slovensko v Československu (1918 – 1939)*. ZEMKO, M. – BYSTRICKÝ, V. (eds.). Bratislava: VEDA, 2004, s. 365.

⁶ Do agendy štátneho lekára patrilo: zdravotná kontrola hygienických zariadení, hygienická kontrola pitnej vody, kontrola bytov, škôl, obchodov s potravinami a potravinových trhov, jatiek, verejných podnikov a ich zamestnancov, kontrola verejných komunikácií, lekármi, boj proti mastičkárstvu, poskytnutie prvej pomoci pri akútnych ochoreniach a úrazoch, evidencia a sledovanie osôb odkázaných na verejnú pomoc, boj proti nákazlivým ochoreniam, ohliadka mŕtvol a záležitosti pohrebniťva. FALISOVÁ, A. *Medzivojnové Slovensko z pohľadu zdravotného a sociálneho*, s. 368.

⁷ V mestách a obciach s viac ako 6 000 obyvateľmi boli zriadené zdravotné obvody, ktoré zabezpečovali zdravotno-polícijnú službu s jedným alebo viacerými lekármi. Menšie obce sa mali zoskupiť do obvodov s minimálne 6 000 obyvateľmi a s rozlohou do 100 km². Do agendy jedného lekára nemalo pripadnúť viac ako 10 000 osôb. Na celom Slovensku bolo vytvorených 382 zdravotných obvodov. BOKESOVÁ-UHEROVÁ, M. *Dejiny zdravotníctva na Slovensku*, s. 243.

a n.⁸ Od polovice 20. rokov (na základe zákona č. 236/1922 Zb. z. a n., ktorý novelizoval úpravu zákona č. 332/1920 Zb. z. a n.) mali v okresoch a v mestách pôsobiť zdravotné rady s poradnou pôsobnosťou pre veci verejného zdravotníctva. Popri nich a v súčinnosti s dobrovoľnými spolkami sa postupne začali zakladať protituberkulózne dispenzáre, poradne pre matky s deťmi, poradne pre venerické choroby, trachómové poradne a pod.⁹ Výnosom ministerstva zdravotníctva č. 10 991/1925 boli pre obvodných a hlavných mestských lekárov vydané služobné inštrukcie, podľa ktorých bol hlavný mestský lekár zodpovedný za výkon zdravotno-polícajnej služby a ostatní mestskí lekári mu boli služobne podriadení. Vzory lekárskeho správ a záznamov upravil výnos ministerstva zdravotníctva č. 38 671/1931. Po celé obdobie medzivojnového ČSR bol prvostupňovou inšinciou na úseku verejného zdravotníctva (aj v súvisi s protiepidemiologickými opatreniami) okresný úrad. Nadriadeným orgánom bolo zdravotnícke oddelenie Krajského úradu. Štátny zdravotno-sociálny ústav bol na Slovensku¹⁰ zriadený koncom 30. rokov (zákonom č. 101/1939 Sl. z.) s osobitným oddelením sociálnej hygieny (v jej rámci aj epidemiológie).

Medzivojnovú Československú republiku a osobitne územie Slovenska zasiahli viaceré lokálne epidémie.¹¹ Ich výskyt a ťažší priebeh priamo ovplyvňovali aj neutešené hospodárske a sociálne pomery, stupeň hygieny, nedostatočná výživa obyvateľstva, nevyhovujúce bytové podmienky a pod. Ako konštatovala Falisová: „Malé priestory, v ktorých sa tiesnilo niekoľko osôb, vytvárali ideálnu pôdu pre šírenie infekčných chorôb. Na dedinách chýbalo zásobovanie nezávadnou pitnou vodou, zdroje, odkiaľ sa voda čerpala, neboli dostatočne chránené pred znečistením a vodovodná a kanalizačná sieť na vidieku prakticky neexistovala. Úroveň hygieny sa v porovnaní s predchádzajúcim obdobím hmatateľne nezlepšila. Dodržiavanie hygienických zásad bolo u väčšiny obyvateľstva aj naďalej veľkou neznámou.“¹² Kritikom danej doby a jej hygienických pomerov osobitne ničiacich detskú populáciu bol aj lekár, pediater Alojz J. Chura, ktorý v 30. rokoch 20. storočia uskutočnil rozsiahly výskum zdravotného a sociálneho vývoja školopovinných detí na Slovensku. Vo vzťahu ku kvalite bývania veľmi kritizoval kysucký región (Čadca, Kysucké Nové Mesto, Veľká Bytča, Považská Bystrica), ktorý charakterizovali

⁸ LACLAVÍKOVÁ, M. – ŠVECOVÁ, A. *Dieta medzivojnového Slovenska*, s. 69 – 70.

⁹ BOKESOVÁ-UHEROVÁ, M. *Dejiny zdravotníctva na Slovensku*, s. 248.

¹⁰ V polovici 20. rokov (zákonom č. 218/1925 Zb. z. a n.) bol zriadený Štátny zdravotný ústav v Prahe s pôsobnosťou pre celé územie ČSR.

¹¹ Úmrtnosť na infekčné choroby bola do konca 30. rokov 200 – 400 osôb na 100 000 obyvateľov, v rokoch druhej svetovej vojny nastal mierny vzostup. BOKESOVÁ-UHEROVÁ, M. *Dejiny zdravotníctva na Slovensku*, s. 227.

¹² FALISOVÁ, A. *Medzivojnové Slovensko z pohľadu zdravotného a sociálneho*, s. 369.

obydlia „obyčajne s hlinenou dlážkou, malým oknom, ktoré veľmi často ani otvárať nemožno. Ak sa kedy vetrá, vetrá sa cez dvere, ale i to v chladnom a zimnom ročnom období zriedkavo, aby z miestnosti nahromadené teplo neuniklo. Pre malé okná alebo okno býva v zadnej časti miestnosti pološero aj na poludnie a v jednej tejto miestnosti sa varí, poprípade perie, suší, je a spí, koná všetko, čo prináša každodenný život a čo k nemu prináleží. Na prácu v takom byte dobre nevidieť a nedostatok svetla v byte zoslabuje, až ochrňuje pud i snahu po čistote a po poriadku. ... Stále vyrušujúcich ľudí, ba azda aj zvierat je mnoho ... Obyčajne je vzduch v takej miestnosti pre človeka vstupujuceho skoro nedýchatelný, čo sa ešte stupňuje, keď v tuhej zime obyvatelia chránia si tu i menšie domáce zvieratá“.¹³ Slovensko v medzivojnovom období zápasil aj s pomerne vysokou dojčenskou úmrtnosťou (nepriaznivejšie štatistiky v tomto smere mala v rámci ČSR už len Podkarpatská Rus). K celoplošnej likvidácii epidémií v lokálnom meradle prispievali tzv. epidemické autokolóny pôsobiace na území Slovenska od roku 1922.¹⁴ Šíreniu nákazy zo zahraničia mali zabrániť zdravotné stanice zriadené pri centrálnych hraničných priechodoch.

Aké boli epidémie, ktoré vo väčšom či menšom meradle zasiahli územie Slovenska v medzivojnovom období? Najťažšia celosvetová chrípková vlna otriasla Slovenskom v podobe španielskej chrípky na konci prvej svetovej vojny, a následne ešte v cyklických intervaloch so slabším dosahom r. 1922, 1927, 1929 a 1933. Chrípka postihovala najmä najmladšie a najstaršie vekové kategórie obyvateľstva, u ktorých mala aj najťažší a neraz až letálny (smrteľný) charakter.¹⁵ Španielsku chrípku (ľudovo nazývaná španielka) sprevádzal rad komplikácií ako zápal pľúc či centrálnej nervovej sústavy a na celom svete si vyžiadala viac obetí, než bolo obetí prvej svetovej vojny.¹⁶ Kedysi obávané infekčné choroby ako kiahne a cholera na začiatku 20. storočia predstavovali zanedbateľné riziko (boli temer eradikované, resp. mali ľahší a zdarnejší prie-

¹³ CHURA, A. J. *Slovensko bez dorastu? Sociálne-paediatrické štúdium. 2. diel*. Bratislava: Nákladom Roľníckej osvetys s príspevím Slobodného učenia sedliackeho v Bratislave, 1938, s. 36.

¹⁴ „Autokolónu tvorili štyri špeciálne upravené vozidlá ... prvý voz bol zariadený ako lekárske laboratórium, ďalší bol určený na transport pacientov do najbližšej nemocnice, tretí slúžil ako kúpeľňa, kde bolo možné uskutočniť dezinfekciu osôb, ochranné očkovanie, v prípade nutnosti aj pitvu a posledný slúžil výlučne na dezinfekciu. Autokolónu zloženú z dezinfektorov a ošetrovateliek viedol odborný lekár.“ FALISOVÁ, A. *Medzivojnové Slovensko z pohľadu zdravotného a sociálneho*, s. 376-377.

¹⁵ ŠPROCHA, B. – TIŠLIAR, P. Úmrtnosť, zdravotný stav a chorobnosť obyvateľstva Slovenska v medzivojnovom období. In: *Od špitála k nemocnici. Zdravotníctvo, sociálna starostlivosť a osвета v dejinách Slovenska*. FIALOVÁ, I. – TVRDOŇOVÁ, D. (eds.). Bratislava: Slovenský národný archív, 2013, s. 459 – 460.

¹⁶ FALISOVÁ, A. *Medzivojnové Slovensko z pohľadu zdravotného a sociálneho*, s. 372.

beh). V rámci detskej populácie vysokú mieru chorobnosti vykazovali infekčné choroby: *osýpky, šarlach, čierny kašeľ, záškrt*. V dospeljej, ale i detskej populácii sa vyskytovali sa aj iné nebezpečné infekčné choroby – brušný a škvrnitý týfus, dyzentéria či trachóm.¹⁷ Vo všetkých prípadoch sa apelovalo na kontrolu zdrojov pitnej vody, na zvýšenú osobnú hygienu a zlepšenie úrovne a kvality bývania. Štatistické dáta, ktorými disponujeme, sú však len orientačné, vzhľadom na nedostatočnú evidenciu, neposkytnutie povinných hlásení zo všetkých slovenských okresov, celkový nedostatok lekárov a odborného personálu, funkciu laických ohliadačov mŕtvol (na slovenskom vidieku¹⁸) a ich nepresné hlásenia. Na vidieku sa navyše uplatňoval aj iný fenomén, vyplývajúci z konzervácie života predkov, tu totiž v zdravotnej a hygienickej oblasti „*pretrvávali rôzne predsudky a nezdravé návyky, ktoré situáciu ešte zhoršovali. Obyvatelia obcí boli oslabení vojnovým nedostatkom a odkázaní na svojpomoc, ktorú jednoducho nemohli zvládnuť, nedokázali chorobám odolávať. Preto si rôzne epidémie, aj tuberkulóza, vyberali krutú daň na ľudských životoch*“.¹⁹

Zaujímavé kazuistické informácie o výskyte infekčných chorôb v roku 1919 nám sprostredkúva *Správa Služnovského úradu v Senci adresovaná županovi Bratislavskej župy a mestu Bratislava o politickej, bezpečnostnej a hospodárskej situácii v okrese za prvý polrok 1919, z ktorej citujeme časť o zdravotných pomeroch: „... Zdravotné pomery boli celkom dobré obzvlášte s porovnaním s II. polovicou roku 1918, v ktorom časť rozmohla sa epidemicky veľmi španielska influenza, ktorá si v okrese seneckom vyžiadala dosť pádov smrtných. Táto nemoc v decembri 1918 pominula, ta-*

¹⁷ Boj s infekčnou chorobou trachóm sprevádzal územie Slovenska od konca 19. storočia, keďže bol majoritnou príčinou slepoty. V roku 1886 bol prijatý zákonný článok V/1886 o zamedzení rozširovania sa očnej choroby trachóm a jeho ustanovenia vykonala rada podzákonných noriem, z ktorých možno uviesť nariadenie ministra vnútra č. 110.000/1903 o ochranných a liečebných opatreniach proti trachómu (zaviedlo povinné prehliadky očí pre všetky deti a mládež v ľudových, stredných a odborných školách, ale aj v sirotincoch, detských domovoch, polepšovniach, dielňach a pod.). K ďalšej úprave došlo vo výnose ministerstva verejného zdravotníctva a telesnej výchovy č. 2152/28, ktorým sa uskutočňuje protitrachómová akcia na Slovensku. Základným poslaním protitrachómovej akcie bola evidencia a identifikácia pacientov trpiacich trachómom, zriadenie trachómových ambulancií, osвета a ľudovýchovná činnosť o zásadách hygieny a doplnenie vzdelania lekárov – pre presnejšiu diagnostiku trachómu.

¹⁸ Podľa údajov z r. 1914 mala Oravská župa 78 745 obyvateľov, ale len 9 lekárov, z ktorých 6 pôsobili aj ako ohliadači mŕtvol, ostatní 90 ohliadači boli laici. LANCZOVÁ, I. Súdne lekárstvo v uhorských a československých právnych dejinách. In: *Teoretické úvahy o práve*, 14. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2018, s. 9.

¹⁹ MINTALOVÁ ZUBEROVÁ, Z. Sociálno-zdravotná situácia detí na Slovensku po vzniku prvej Československej republiky. In: *Zborník Slovenského národného múzea v Martine, Etnografia 59, roč. CXII – 2018*. Martin 2018, s. 130.

kže v 1. polročíu 1919 epidemicky nákazlivých chorôb v okrese nebolo, len endemicky niekoľko pádov záškrtu a týfu abdominálneho. Väčšina nemocí bola zápaly a katary dýchacích orgánov a reumatizmus – patrne následky války. V máji vyskytol sa medzi sezónnymi robotníkmi zo župy trencianskej trachóm. V máji a júni previedlo sa v celom okrese štipenie /očkovanie/ a dodatočné štipenie. Ohľadanie mŕtvych vykonávali páni okružní lekári na svojich sídlach a po dedinách skúsení ohládači. V ohľadu zdravotnom pozoroval som osobne hlavne nasledujúce nedostatky, ktoré len dlhšou cieľavedomou prácou odstrániť sa môžu; a) špatná kvalita pitnej vody; b) nezdravé byty; c) nedostatok čistoty....“²⁰

Počas celého obdobia prvej ČSR bola za jednu z najnebezpečnejších infekčných chorôb považovaná tuberkulóza ako infekčná choroba postupujúcej industrializácie a robotníctva žijúceho na periférii miest.²¹ Bola zaraďovaná medzi tzv. sociálne choroby (podobne ako alkoholizmus a pohlavne prenosné choroby). Jej výskyt sa spájal s chudobou, nedostatočnou hygienou a nízkym sociálnym štandardom (vlhké pivničné byty) veľkej časti populácie ako negatívny sociálnymi fenoménmi doby. Tuberkulóza napádala najmä telesne slabších jedincov, osobitne tiež deti a mládež.²² Týkala sa najmä sociálne a ekonomicky slabých skupín robotníctva, poľnohospodárskych robotníkov, baníctva a pod. Podľa štatistických údajov v danej dobe zomieralo na tuberkulózu viac než 35 000 osôb ročne [t. j. 260 na 100 000 obyvateľov (1920)] a úmrtnosť na tuberkulózu bola v ČSR podstatne vyššia než v západoeurópskych štátoch²³. Problémom bola aj spočiatku právne nezakotvená povinnosť hlásenia výskytu tejto infekčnej choroby (na Slovensku sa táto choroba povinne hlásila až od roku 1912) a aj nedostatok odborných lekárov. Najčastejšie sa vyskytovala tuberkulóza pľúc (v súdobej slovenčine suchoty), ale vyskytovala sa aj tuber-

²⁰ Správa Slúžnovského úradu v Senci adresovaná županovi Bratislavskej župy a mesta Bratislava o politickej, bezpečnostnej a hospodárskej situácii v okrese za prvý polrok 1919. Originál, rukopis. ŠABA, F. Bratislavská župa I 1398 – 1922, Prezidiálne spisy župana 1919 – 1922, inventárne číslo 1254, spis č. 3015/1919, škatuľa číslo 8. Citované podľa: *Od Uhorského kráľovstva k Československej republike. Dokumenty z fondov slovenských regionálnych archívov k udalostiam v rokoch 1918 – 1919*. BANDOLOVÁ, M. – DULOVIČ, E. – FEJEŠOVÁ, M. – GUBA, I. – CHORVÁT, P. – MELIŠ, J. – TOKÁROVÁ, L. (eds.). Bratislava – Košice: Ministerstvo vnútra, ŠA Bratislava, 2018, s. 429, dokument č. 236.

²¹ V 20. rokoch 20. storočia každá tretia smrť u osoby v produktívnom veku bola spôsobená tuberkulózou. FALISOVÁ, A. *Medzivojnové Slovensko z pohľadu zdravotného a sociálneho*, s. 377.

²² BOKESOVÁ-UHEROVÁ, M. *Dejiny zdravotníctva na Slovensku*, s. 233.

²³ KUBÍN, M. Začátky a konce Masarykovy ligy proti tuberkulóze – I. díl. In: *Kazuistiky v alergologii, pneumologii a ORL*, roč. 10, 2013, č. 1, s. 26. Dostupné na: <https://www.geum.org/files/shop-archiv-casopisu/pdf/89.pdf> (cit. 2020. 09. 27.)

kulóza kostí, kože, urogenitálneho traktu a ďalšie. Voči predchádzajúcemu obdobiu sa počas medzivojnového obdobia stav chorobnosti podarilo znížiť a mal sústavne klesajúcu tendenciu. V oblasti boja s tuberkulózou totiž možno pozorovať výrazný vplyv osvetu a dobrovoľných spolkových akcií, zdôrazňujúcich potrebné hygienické návyky, izoláciu chorých, obmedzenie styku so zdravými členmi domácnosti. Významnú úlohu v rámci boja s tuberkulózou zohrala Masarykova liga proti tuberkulóze ako celoštátny spolok zameraný na boj s touto nebezpečnou infekčnou chorobou. Od polovice 20. rokov sa na boj s tuberkulózou na miestnej (okresnej) úrovni zakladajú dispenzárne, ktoré osvetovou a zdravotníckou činnosťou prispievajú k potlačeniu tejto nebezpečnej infekčnej choroby.²⁴

Epidemiologická situácia sa zhoršila v rokoch druhej svetovej vojny a v nasledujúcich povojnových rokoch. Hrozbami v podstate zostali takmer všetky uvedené infekčné choroby, osobitne týfusové infekcie. Základom právnej úpravy boja proti infekčným chorobám sa stal zákon č. 60/1948 Zb. o potírání nemocí přenosných na lidi, ktorý upravil hlásenie infekčných chorôb,²⁵ vyšetřovanie

²⁴ „V dispenzároch na Slovensku sa napr. v roku 1934 evidovalo takmer 19 tisíc pacientov, urobilo sa tu 10 tisíc röntgenologických prehliadok a veľa vyšetrení spúta. Zdravotné sestry urobili viac než 20 tisíc návštev v 15 tisíc rodinách.“ BOKESOVÁ-UHEROVÁ, M. *Dejiny zdravotníctva na Slovensku*, s. 235.

²⁵ V zmysle § 1 zákona č. 60/1948 Zb. povinnému hláseniu podliehali:

1. asijská cholera,
2. malomocenství (lepra),
3. mor (pestis),
4. neštovice (variola),
5. papouščí nemoc (psittacosis),
6. skvrnivka (typhus exanthematicus) a jiné snadno přenosné rickettsiosy,
7. žlutá zimnice (febris flava),
8. Bangova nemoc,
9. dávivý kašel (pertussis),
10. přenosná dětská obrna (poliomyelitis epidemica),
11. horečka omladnic po porodu a po potratu (sepsis post partum et post abortum),
12. intoxikace a infekce z požívatin (botulismus, gastroenteritis infectiosa různého původu),
13. meningokoková nákaza (meningitis cerebrospinalis epidemica),
14. paratyf a ostatní onemocnění vyvolaná Salmonellami,
15. postvakcinační encefalitida (čerstvá i pokud jde o následky),
16. sněh slezinná (anthrax),
17. spála (scarlatina),
18. střídavka (malaria),
19. tracom,

infekčných chorôb, ochranné opatrenia s kľúčovou pozíciou okresného národného výboru (izolácia, zákaz výkonu niektorých povolání alebo konkrétnych činností, označovanie bytov a domov dezinfekcia a i.), ustanovenia o náhrade škody a trestné ustanovenia. Zásadnú zmenu zaznamenala organizácia verejného zdravotníctva, osobitne hygieny a boja proti epidémiám. V obnovenej ČSR bol zákonom č. 70/1949 Zb. zriadený Štátny zdravotnícky ústav so sídlom v Prahe a oblastný ústav so sídlom v Bratislave. Do pôsobnosti tohto ústavu patrila výkon štátnej zdravotnej správy zo zdravotníckeho hľadiska, vzdelávanie a odborný výcvik zdravotníckych pracovníkov pre verejnú zdravotnú službu a zdravotnícka výchova ľudu. V priebehu roku 1949 sa zriadili pobočky Štátneho zdravotníckeho ústavu vo všetkých krajských mestách. Výrazom nového nastupujúceho ľudovodemokratického režimu sa stal zákon č. 4/1952 Zb. o hygienickej a protiepidemickej starostlivosti vychádzajúci zo sovietskeho vzoru. V zmysle § 3 tejto úpravy v boji proti infekčným chorobám bol „*povinný každý, komu sa to uloží predpismi vydanými podľa tohto zákona alebo kompetentnými orgánmi, vykonávať potrebné osobitné protiepidemické opatrenia alebo podrobiť*

-
20. trichinosa,
 21. tularemie,
 22. tyf (typhus abdominalis),
 23. prenosná úplavice (dysenteria),
 24. vozhřivka (malleus),
 25. vrátivka (febris recurrens),
 26. vzteklna (lyssa),
 27. Weilova nemoc (morbus Weili),
 28. epidemický zánět jater (hepatitis epidemica),
 29. epidemický zánět mozku (encephalitis epidemica), jakož i na člověka přenosné encefalomyelitidy zvířecí,
 30. záškrť (diphtheria),
 31. žňová horečka (leptospirosis grippotyphosa);
- B. všechny streptokokové infekce horních dýchacích a zažívacích cest, pokud se vyskytnou hromadně, zejména mezi školní mládeží a v léčebných, ošetrovacích a jim podobných ústavech;
- C. každé úmrtí při chřipce (influenza) a prvotním zánětu plic (lobární pneumonii);
- D. každé kousnutí vzteklým nebo ze vztekliny podezřelým zvířetem;
- E. každou osobu, která, aniž je sama nemocna, vyměšuje zárodky infekce z požívatin, paratyfu, tyfu, přenosné úplavice nebo záškrty;
- F. každé onemocnění svrabem a mikrosporií u osob
1. zdržujících se v lázeňských místech a rekreačních střediscích,
 2. hromadně ubytovaných,
 3. činných v potravinářských závodech nebo v závodech a zařízeních s větším počtem zaměstnanců,
 4. docházejících do škol nebo na místa, kde se shromažďuje větší množství lidí.

sa ich vykonaniu; najmä je povinný hlásiť onemocnenie, podozrenie z onemocnenia a úmrtie prenosnou nemocou, podrobiť sa očkovaniu, liečeniu a izolácii a vykonávať dezinfekciu alebo podrobiť sa jej vykonaniu“. Ak by však na zdolanie a zamedzenie infekčných chorôb nestačili prostriedky na to určené, bol zásadne každý povinný podľa svojich síl poskytovať potrebnú osobnú a vecnú pomoc. Orgánmi hygienickej a protiepidemiologickej služby sa stali hlavný hygienik ČSR, na Slovensku oblastný hygienik, krajskí hygienici a okresní hygienici²⁶. V 60. rokoch bola oblasť epidemiológie a hygieny nanovo upravená v zákone č. 20/1966 Zb. o starostlivosti o zdravie ľudu. Tento zákon, podobne ako ďalšie zásadné socialistické kodifikácie tohto obdobia, svoju úpravu uviedol preambulou a zakotvením základných zásad ako interpretačných východísk novej úpravy, v zmysle ktorej právo na starostlivosť o zdravie patrilo „*k základným občianskym právam zaručeným ústavou Československej socialistickej republiky*“. Súčasne úprava priniesla zmenu terminológie, termín hygienicko-epidemiologická služba bol nahradený termínom hygienická služba. V oblasti boja proti infekčným chorobám zákon č. 20/1966 Zb. vykonala vyhláška ministerstiev zdravotníctva a spravodlivosti č. 46/1966 Zb. o opatreniach proti prenosným chorobám,²⁷ ktorá špecifikovala osobitné ochranné opatrenia proti vzniku a šíreniu prenosných chorôb, ako aj náhradu škody a príspevky pri opatreniach vo vzťahu k prenosným chorobám a hromadným ochoreniam. Zriaďovanie zariadení hygienickej služby upravila vyhláška ministerstva zdravotníctva č. 19/1975 Zb.

Na úpravu zákona č. 20/1966 Zb. o starostlivosti o zdravie ľudu nadviazala v 70. rokoch minulého storočia právna úprava zákona č. 53/1975 Zb. o pokutách za porušovanie právnych predpisov o vytváraní a ochrane zdravých životných podmienok, ktorá ustanovila v § 2 podmienky ukladania pokút organizáciám, ak si nesplnili povinnosť ustanovenú právnymi predpismi o vytváraní a ochrane zdravých životných podmienok alebo neurobili opatrenie uložené podľa týchto právnych predpisov, ktoré upravovali medziiným aj ochranu zdravia proti prenosným chorobám. Prijatá právna úprava mala zabezpečiť vymožitelnosť zákona č. 20/1966 Zb. o starostlivosti o zdravie ľudu. Pokuta sa ukladala okrem organizácie aj pracovníkovi organizácie, ktorý zavinil, že táto organizácia nespĺnila povinnosť alebo neurobila opatrenie na ochranu pred prenosnou chorobou, ak nešlo o trestný čin alebo prečin. Uložením pokuty nebola dotknutá zodpovednosť organizácie ani zodpovednosť pracovníkov organizácie podľa predpisov o náhrade škody. Primárnu právnu povinnosť podľa

²⁶ Dňom 31. 12. 1951 boli zrušené všetky pobočky Štátneho zdravotno-sociálneho ústavu na Slovensku.

²⁷ Predmetná právna úprava bola zrušená zákonom č. 277/1994 Zb. o zdravotnej starostlivosti.

uvedeného zákona ustanovoval § 1, podľa ktorého boli organizácie povinné v rozsahu svojej pôsobnosti robiť opatrenia potrebné na vytváranie a ochranu zdravých životných podmienok a zdravého spôsobu života a práce (ďalej len „zdravé životné podmienky“) a predchádzať tak škodám na zdraví a majetku občanov a národohospodárskym škodám. Plneniu uvedených povinností mali napomáhať aj pokuty ukladané organizáciám a ich pracovníkom podľa predmetného zákona. Zákon súčasne ustanovoval aj výšku pokutu a povinnosť prijať nápravné opatrenia. Pokuty ukladali okresné národné výbory a im na roveň postavené národné výbory v procesnoprávnom režime zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

Uvedené zákony nahradil v 90. rokoch zákon NR SR č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí (ďalej ako „zákon NR SR č. 272/1994 Z. z.“). V § 2 ods. 1 vymedzil pojem zdravie ako „stav úplnej telesnej, duševnej a sociálnej pohody, nielen neprítomnosť choroby“ a „výsledkom vzťahov medzi ľudským organizmom a sociálno-ekonomickými, fyzikálnymi, chemickými a biologickými faktormi životného prostredia, pracovného prostredia a spôsobom života“. Právna úprava uvedeného zákona súčasne v § 2 ods. 2 zakotvila definíciu ochrany zdravia, podľa ktorého: „Ochrana zdravia je súhrn opatrení spočívajúcich v predchádzaní vzniku a šíreniu ochorení a v obmedzovaní ich výskytu a iných porúch zdravia, v zlepšovaní zdravia prostredníctvom starostlivosti o zdravé životné podmienky, pracovné podmienky a zdravý spôsob života a vo výkone štátneho zdravotného dozoru.“ Pre úplnosť úpravy uvedeného zákona je potrebné poukázať aj na vymedzenie pojmu zdraviu škodlivé faktory, ktoré § 2 ods. 7 zákona NR SR č. 272/1994 Z. z. vymedzoval ako fyzikálne, chemické a biologické faktory, ktoré podľa súčasných poznatkov vedy spôsobujú alebo môžu spôsobiť poruchy zdravia, a ľudský organizmus zaťažujúce faktory vyplývajúce zo životných podmienok a pracovných podmienok, ktoré ovplyvňujú fyziologické a psychické funkcie ľudí. Uvedená právna úprava zdôrazňovala v § 2 ods. 8 rovnako zakotvovala primárnu prevenciu, ktorú vymedzovala ako systém opatrení zameraných na znižovanie, prípadne vylúčenie rizika výskytu porúch zdravia ľudí, na ktoré v rozhodujúcej miere vplyvajú životné, pracovné a sociálno-ekonomické podmienky a spôsob života, a opatrení zameraných na kladné ovplyvňovanie zdravia. Samotné opatrenia na predchádzanie ochoreniam zakotvoval zákon č. 272/1994 Z. z. vo svojej druhej časti. V rámci uvedených opatrení právna úprava uvedeného zákona rozlišovala:

- opatrenia na predchádzanie vzniku, šíreniu a na obmedzenie výskytu prenosných ochorení,
- opatrenia na predchádzanie vzniku, šíreniu a na obmedzenie výskytu iných hromadne sa vyskytujúcich ochorení a iných porúch zdravia a
- opatrenia na predchádzanie vzniku, šíreniu a na obmedzenie výskytu ochorení podmienených prácou,

- ako aj opatrenia pri epidémiách a pri nebezpečnosti ich vzniku a
- opatrenia pri haváriách a iných mimoriadnych situáciách.

K opatreniam na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení a na obmedzenie ich výskytu zaraďoval zákonodarca v uvedenom čase právne nástroje zakotvené v § 4 ods. 1 uvedeného zákona.²⁸ Podrobnosti o uvedených opatreniach ustanovila vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 79/1997 Z. z. o opatreniach na predchádzanie prenosným ochoreniam (ďalej ako „vyhláška č. 79/1997 Z. z.“). Uvedená vyhláška v § 7 upravila epidemiologické vyšetrovanie v ohnisku nákazy, ktoré sa vykonávalo na všetkých miestach, kde bolo možné v súvislosti s ochorením alebo s podozrením na ochorenie zistiť okolnosti dôležité na vymedzenie ohniska nákazy. Súčasne sa pri tomto vyšetrovaní posudzovali príčiny a spôsoby šírenia ochorení a vykonávali sa potrebné opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení. Epidemiologické vyšetrovanie v ohnisku nákazy vykonával územne príslušný štátny zdravotný ústav, ktorý pripravoval podklady na opatrenia príslušného orgánu na ochranu zdravia. Po personálnej stránke zabezpečovali epidemiologické vyšetrovanie zdravotnícki pracovníci alebo iní odborní pracovníci štátnych zdravotných ústavov a podľa druhu jednotlivých ochorení aj zdravotnícki pracovníci alebo iní odborní pracovníci zdravotníckych zariadení určených orgánom na ochranu zdravia. V uvedenej časti vyhláška nadväzovala na ustanovenie § 7 zákona NR SR č. 272/1994 Z. z., ktorý zakotvoval opatrenia pri epidémiách a nebezpečnosti.²⁹ Ustanovenie § 11 uvedeného zákona

²⁸ Podľa § 4 ods. 1 zákona NR SR č. 272/1994 Z. z.: „Opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení a na obmedzenie ich výskytu sú ... a) nariadenie očkovania a podávania protilátok, ... b) vykonávanie laboratórneho určovania pôvodcov prenosných ochorení a zisťovanie ich citlivosti na antimikróbové látky, ... c) epidemiologické vyšetrovanie v ohnisku nákazy vrátane hlásenia, izolácie, karanténnych opatrení, dezinfekcie, dezinfekcie a deratizácie, ... d) dispenzárna starostlivosť o osoby vylučujúce choroboplodné zárodky, ... e) určovanie podmienok na výkon epidemiologických závažných činností, zákaz alebo obmedzenie prevádzky v miestnostiach, budovách a zariadeniach alebo zákaz prepravy dopravnými prostriedkami na čas potrebný na vykonanie dezinfekcie, dezinfekcie alebo deratizácie, zákaz alebo obmedzenie výroby, predaja a podávania potravín a zákaz alebo obmedzenie výroby a predaja predmetov bežného používania, ... f) určovanie hygienicko-epidemiologického režimu prevádzky v zdravotníckych zariadeniach, ... g) opatrenia na zdravotnícku ochranu Slovenskej republiky pred zavlečením prenosných ochorení, ... h) opatrenia na zabránenie šíreniu ochorení prenosných zo zvierat na ľudí, ... i) určovanie podmienok na výkon povolania alebo zákaz výkonu povolania u osôb chorých na prenosné ochorenie alebo podozrivých z takého ochorenia, ... j) zriaďovanie pásiem hygienickej ochrany a dodržiavanie podmienok ich využívania z hľadiska ochrany zdravia.“

²⁹ Podľa § 7 zákona NR SR č. 272/1994 Z. z.: „Opatrenia pri epidémiách a pri nebezpečnosti ich vzniku sú ... a) zákaz výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, predaja a iného nakladania s vecami a zvieratami, ktorými sa môžu šíriť prenosné ochorenia, prípadne prikaz na ich neškodné

ustanovoval povinnosti fyzických pri opatreniach na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení a na obmedzenie ich výskytu. Fyzické osoby boli podľa uvedeného plniť opatrenia na predchádzanie ochoreniam nariadené orgánmi na ochranu zdravia. Zákon ustanovoval povinnosť bez meškania oznámiť ošetrovateľovi lekárovi alebo orgánu na ochranu zdravia všetky okolnosti dôležité na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení a poskytovať informácie dôležité pre epidemiologické vyšetrenie a posudzovanie ochorení vo vzťahu k vykonávanej práci. S uvedenými povinnosťami bola spojená povinnosť podrobiť sa v prípadoch ustanovených všeobecne záväznými právnymi predpismi lekárske preventívne prehliadky, vyšetreniam a diagnostickým skúškam, ktoré nie sú spojené s nebezpečenstvom pre zdravie, preventívnemu podávaniu protilátok a iných prípravkov, očkovaniam, liečeniu prenosných ochorení, izolácii a karanténnym opatreniam. Zákon upraval povinnosti fyzických osôb podnikateľov a právnických v podobe zabezpečenia kvalitatívnych a kvantitatívnych podmienok zisťovania zdraviu škodlivých faktorov životného prostredia a pracovného prostredia, ktoré používali pri svojej činnosti alebo ktoré pri ich činnosti vznikali a ktorých výskyt a prípustné hodnoty boli upravené osobitnými predpismi. Právna úprava zakotvila zároveň oznamovaciu povinnosť uvedených subjektov vo vzťahu k orgánom ochrany zdravia, ktorá spočívala v povinnosti oznamovať informácie dôležité pre epidemiologické vyšetrenie a posudzovanie ochorení vo vzťahu k vykonávanej práci. Ustanovenie § 13 zákona NR SR 272/1994 Z. z. súčasne zakotvovalo viaceré právomoci zdravotníckych zariadení a odborných zdravotníckych pracovníkov.³⁰ Uvedené právomoci bolo potrebné vnímať aj v kontexte vyhlášky č. 79/1997 Z. z., ktorá ustanovila povinnosť hlásenia o prenosných ochoreniach (§ 15), oprávnenie nariadiť izoláciu (§ 16), karanténne opatrenia (§ 17) a opatrenia dezinfekcie, dezinsekcie a deratizácie (§ 18). Podstata hlásenia o prenosných ochoreniach spočívala podľa uvedenej vyhlášky v oznamovacej povinnosť

odstránenie, ... b) zákaz alebo obmedzenie styku niektorých skupín osôb s ostatným obyvateľstvom v prípade zistenia závažných dôvodov, ... c) zákaz alebo obmedzenie hromadných podujatí, ... d) zákaz alebo obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, ... e) zákaz používania vôd, pôdy, požívatín a predmetov podozrivých z kontaminácie pôvodcami nákazy, ... f) nariadenie mimoriadneho očkovania, preventívneho podávania protilátok a iných liečivých prípravkov, ... g) príkaz na vykonanie dezinfekcie, dezinsekcie a deratizácie, ... h) príkaz na varovné označenie objektov.“

³⁰ Podľa § 13 zákona NR SR č. 272/1994 Z. z.: „Zdravotnícke zariadenia a odborní zdravotníckí pracovníci sú povinní ... a) vykonávať a kontrolovať opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení a nemocničných nákaz, ... b) poskytovať orgánom na ochranu zdravia a štátnym zdravotným ústavom informácie a údaje potrebné na plnenie úloh na úseku ochrany zdravia, ... c) uložiť opatrenia potrebné na odstránenie závažnej bezprostredne ohrozujúcej ľudskej zdravia.“

ti každého lekára voči príslušnému štátnemu zdravotnému ústavu v prípade zistenia alebo podozrenia na prenosné ochorenie u konkrétnej fyzickej osoby. Vyhláška súčasne ustanovila druhy infekčných ochorení, pri ktorých sa povinnosť hlásenia vzťahovala na hromadný výskyt.³¹ Vyhláška zároveň zakotvila povinnosť spolupráce orgánov ochrany zdravia s orgánmi veterinárnej starostlivosti v prípade výskytu alebo podozrenia z výskytu ochorení prenosných so zvierat na človeka.³² Všetky prípady akútnych ochorení dýchacích ciest vrátane chrípky hlásili ošetrojúci lekári územne príslušnému štátnemu zdravotnému ústavu raz týždenne. Pri hromadnom výskyte určoval časový interval hlásenia príslušný orgán na ochranu zdravia.

Ustanovenie § 16 vyhlášky č. 79/1997 Z. z. zakotvovalo oprávnenie izolácie, kedy sa chorému, podozrivému z ochorenia alebo podozrivému z nákazy sa mohla nariadiť izolácia. Od izolácie sa mohlo upustiť, ak nehrozilo nebezpečenstvo šírenia nákazy. Izolácia sa vykonávala v domácnostiach, na infekčných oddeleniach a vo vyhradených izbách neinfekčných oddelení zdravotníckych zariadení ústavnej starostlivosti, v ústavoch sociálnej starostlivosti a v iných zariadeniach určených orgánom na ochranu zdravia. Izoláciu na infekčnom oddelení mohol nariadiť ošetrojúci lekár alebo orgán na ochranu zdravia z epidemiologických dôvodov aj u osôb, ktoré vylučovali choroboplodné zárodky a ktoré sa v domácnosti alebo na pracovisku stýkali s osobami vykonávajúcimi epidemiologicky závažné činnosti alebo s deťmi navštevujúcimi predškolské zariadenia. Izolácia na infekčnom oddelení sa nemusela vykonať v prípade, ak osoba okrem prenosného ochorenia trpela aj iným závažným ochorením, ktoré vyžadovalo liečbu na inom oddelení zdravotníckeho zariadenia. Rovnako sa postupovalo i v prípade ochorenia, na liečenie ktorého existovali lepšie predpoklady na inom oddelení zdravotníckeho zariadenia (napr. tetanus, neuroinfekcie). Izolácia chorých na tuberkulózu, ktorí vylučovali choroboplodné zárodky, sa vykonávala na oddeleniach tuberkulózy a respiračných chorôb a v odborných liečebných ústavoch tuberkulózy a respiračných chorôb. Izolácia chorých na pohlavné ochorenia sa vykonávala na vyčlenených úsekoch kožných oddelení alebo na venerologických oddeleniach. Izoláciu v zdravotníckom zariadení v zásade vnímala právna úprava ako subsidiárnu, pretože sa aplikovala, ak zlyhal nástroj domácej izolácie, alebo ak osoba nedodržiavala zásady domácej izolácie.

³¹ Podľa § 15 ods. 3 vyhlášky č. 79/1997 Z. z.: „*Angína, konjunktivitída, enterobióza, stafylokokové zápalové ochorenia, stomatitídy a pohlavné choroby s výnimkou syfilisu, kvapavky, mäkkého vredu, lymfogranulómu venereum a HIV infekcie, pokiaľ nejde o nemocničné nákazy, sa hlásia pri hromadnom výskyte.*“

³² § 15 ods. 4 vyhlášky č. 79/1997 Z. z.

Karanténne opatrenia zakotvil § 17 uvedenej vyhlášky, ktorý ustanovil oprávnenie nariaďovať ich osobám podozrivým z nákazy. Uvedené opatrenia zahŕňali karanténu, zvýšený zdravotný dozor a lekársky dohľad. Podstata karantény spočívala v tom, že osoby podozrivé z nákazy sa izolovali a lekár ich vyšetroval a pozoroval. Karanténa sa vykonávala na všetkých miestach, kde to bolo treba v záujme ochrany proti šíreniu prenosných ochorení. Osoba podozrivá z nákazy sa v odôvodnených prípadoch musela podrobiť zvýšenému zdravotnému dozoru, ktorý spočíval v zákaze určitých činností, pri vykonávaní ktorých by sa mohlo prenosné ochorenie šíriť, prípadne v úprave pracovných podmienok na jej pracovisku. Táto osoba bolo súčasne pod lekárske dohľadom. Osoba podozrivá z nákazy sa súčasne musela podrobiť lekárske dohľadu a vyšetreniam v termínoch určených ošetroujúcim lekárom alebo orgánom na ochranu zdravia.

Dezinfekciu, dezinfekciu a deratizáciu zakotvil § 18 vyhlášky č. 79/1997 Z. z. Uvedené opatrenia zakotvila právna úprava na zamedzenie vzniku a šírenia prenosných ochorení a považovala ich za opatrenia preventívneho charakteru. Uvedené opatrenia sa dodnes aplikujú pri vzniku a šírení prenosných ochorení priamo v ohnisku nákazy. Dezinfekciu vymedzila právna úprava ako na ničenie choroboplodných zárodkov. Na ničenie epidemiologicky závažných alebo obťažujúcich článkonožcov sa vykonávala dezinfekcia a na ničenie epidemiologicky závažných hlodavcov a iných živočíchov sa aplikovala deratizácia. V ohnisku nákazy sa vykonávala ohnisková dezinfekcia podľa pokynov ošetrojúceho lekára alebo pracovníkov orgánov na ochranu zdravia. Ohniskovú dezinfekciu v zdravotníckych zariadeniach vykonávali v týchto zariadeniach najmä vlastní zamestnanci. Ohnisková dezinfekcia, prípadne dezinfekcia sa vykonávala aj vo vozidle, v ktorom sa prepravoval chorý, a to bezodkladne po prevoze. Uvedená vyhláška bola zrušená zákon č. 126/2006 Z. z. o verejnom zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon č. 126/2006 Z. z.“), ktorý súčasne zrušil zákon NR SR č. 272/1994 Z. z.

Zákon č. 126/2006 Z. z. bol v podstate prvým pokusom na ucelenú legislatívnu úpravu najnovších poznatkov v oblasti verejného zdravotníctva po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie. Základnou charakteristikou bola snaha zamerať sa na základné zložky verejného zdravotníctva, ktorými sú ochrana, podpora a rozvoj verejného zdravia. Cieľom zákona bolo zvýšiť osobnú zodpovednosť každého jednotlivca, ako aj celej spoločnosti za zdravie ako jedného zo základných ukazovateľov rozvoja a prosperity rozvinutej spoločnosti. Aplikácia zákona č. 126/2006 Z. z. však v každodennej praxi priniesla potrebu jeho nahradenia zákonom č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia (ďalej ako „zákon č. 355/2007 Z. z.“) najmä v súvislosti s naplnením cieľa, ktorý si tento zákon vytýčil, a to zvýšiť osobnú zodpo-

vednosť každého jednotlivca za ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia najmä precíznejším vyšpecifikovaním povinností, súvisiacich s vytváraním a ochranou zdravých životných podmienok a zdravých pracovných podmienok a následne možnou dôslednejšou aplikáciou všetkých prostriedkov verejného zdravotníctva v praxi, slúžiacich k ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Prijatím zákona č. 355/2007 Z. z. sa v podstate dosiahla kompatibilita predpisov Slovenskej republiky o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia s právom Európskej únie.³³ Zákon č. 355/2007 Z. z. priamo vymedzil a legálne definoval pojmy, ktoré predtým upravovala v prevažnej miere podzákonná právna úprava. Premet úpravy zákona č. 355/2007 Z. z. primárne zákonodarca vymedzil v § 1 vo vzťahu k vykonávaniu prevencie ochorení a iných porúch zdravia, požiadavkám na zdravé životné podmienky a zdravé pracovné podmienky, opatreniam orgánov štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva pri ohrozeniach verejného zdravia, povinnostiam fyzických osôb a právnických osôb pri ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, výkonu štátneho zdravotného dozoru a epidemiologického vyšetrovania a vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti za porušenie povinnosti zakotvených uvedenou právnou úpravou. Zákon zaviedol legálnu definíciu verejného zdravia podľa § 2 písm. b), podľa ktorého „*verejné zdravie je úroveň zdravia spoločnosti, ktorá zodpovedá úrovni poskytovanej zdravotnej starostlivosti, ochrany a podpory zdravia a ekonomickej úrovni spoločnosti*“. Prvoradým nástrojom ochrany zdravia je podľa § 2 písm. h) prevencia ochorení a iných porúch zdravia, ktorú zákon č. 355/2007 Z. z. vníma ako *systém opatrení zameraných na vylúčenie, prípadne zníženie rizika výskytu ochorení a iných porúch zdravia, na ktoré v rozhodujúcej miere vplývajú životné, pracovné a sociálno-ekonomické podmienky a spôsob života, a opatrení zameraných na ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia*. Prenosné ochorenie vymedzil zákonodarca v § 2 písm. k) zákona č. 355/2007 Z. z., podľa ktorého „*prenosné ochorenie je choroba vyvolaná biologickým faktorom, ktorý je schopný vyvolať individuálnu alebo hromadnú infekciu, ochorenie alebo otravu u ľudí*“. Právna úprava zaviedla viacero legálnych definícií kľúčových pojmov ochrany zdravia ako nemocničná nákaza,³⁴ izolácia,³⁵ karanténne opatrenia,³⁶ epidemiologický

³³ K tomu bližšie pozri: Dôvodová správa k zákonu č. 355/2007 Z. z., všeobecná časť, s. 1 – 2.

³⁴ Podľa § 2 písm. l) zákona č. 355/2007 Z. z.: „*nemocničná nákaza je nákaza vnútorného alebo vonkajšieho pôvodu, ktorá vznikla v príčinnej súvislosti s pobytom alebo výkonom v zdravotníckom zariadení alebo v zariadení sociálnych služieb*.“

³⁵ Podľa § 2 písm. m) zákona č. 355/2007 Z. z.: „*izolácia je oddelenie osôb chorých na prenosné ochorenie počas ich infekčnosti od iných osôb na účely zamedzenia šíreniu prenosného ochorenia*.“

³⁶ Podľa § 2 písm. n) zákona č. 355/2007 Z. z.: „*karanténne opatrenia sú karanténa, zvýšený zdravotný dozor a lekársky dohľad*.“

dohľad,³⁷ epidémia,³⁸ pandémie,³⁹ epidemiologicky závažná činnosť⁴⁰ a riziko.⁴¹ Do skupiny základných pojmov zákona č. 355/2007 Z. z. zaradil zákonodarca tie pojmy, ktoré sú najdôležitejšie pre vymedzenie problematiky upravenej zákonom a dotýkajú sa viacerých častí zákona. Zákon č. 355/2007 Z. z. po prvýkrát definoval aj pojem pandémie.⁴²

V siedmej časti zákona č. 355/2007 Z. z. zákonodarca právne vymedzil situácie ohrozujúce verejné zdravie. Relevantnú úpravu v uvedenom smere predstavuje § 48 ods. 1 a 2 zákona č. 355/2007 Z. z., ktorý vymedzuje ohrozenie verejného zdravia a ohrozenie verejného zdravia II. stupňa. Vo vzťahu k infekčným ochoreniam zákonodarca vymedzil ohrozenie verejného zdravia tak, že uvedený stav nastáva pri výskyte prenosného ochorenia, podozrení na prenosné ochorenie alebo podozrení na úmrtie na prenosné ochorenie nad predpokladanú úroveň. Ohrozenie verejného zdravia II. stupňa previazal zákonodarca s úpravou §§ 6 – 9 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva (ďalej ako „zákon NR SR č. 42/1994 Z. z.“).⁴³ Ohrozenie verejného

³⁷ Podľa § 2 písm. o) zákona č. 355/2007 Z. z.: „epidemiologický dohľad je priebežný systematický zber, analýza, interpretácia a šírenie údajov o ochoreniach vrátane epidemiologických štúdií o rizikových faktoroch a spôsoboch vzniku, šírenia a výskytu ochorení v čase a priestore s cieľom prijať príslušné opatrenia.“

³⁸ Podľa § 2 písm. p) zákona č. 355/2007 Z. z.: „epidémia je výskyt najmenej troch prípadov ochorenia, ktoré sú v epidemiologickej súvislosti.“

³⁹ Podľa § 2 písm. q) zákona č. 355/2007 Z. z.: „pandémia je rozsiahla epidémia s neurčitým časovým ohraničením a prakticky bez ohraničenia v mieste, ktorá postihuje veľké množstvo ľudí na rozsiahlom území.“

⁴⁰ Podľa § 2 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z.: „epidemiologicky závažná činnosť je pracovná činnosť, ktorou možno pri zanedbaní postupov správnej praxe a pri nedodržaní zásad osobnej hygieny spôsobiť vznik alebo šírenie prenosného ochorenia.“

⁴¹ Podľa § 2 písm. u) zákona č. 355/2007 Z. z.: „riziko je pravdepodobnosť vzniku škodlivého účinku na človeka v dôsledku expozície nebezpečnému faktoru.“

⁴² K tomu bližšie pozri: Dôvodová správa k zákonu č. 355/2007 Z. z., osobitná časť, s. 7.

⁴³ Podľa § 6 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z.: „(1) Civilná ochrana (§ 2) zahŕňa najmä tieto úlohy a opatrenia: ... a) organizovanie, riadenie a vykonávanie záchranných prác, ktoré spočívajú hlavne v záchrane osôb, poskytnutí predlekárskej a lekárskej pomoci, vyslobodzovaní osôb a v odsune ranených, ... b) organizovanie a zabezpečovanie hlásnej a informačnej služby, ... c) poskytovanie núdzového zásobovania a núdzového ubytovania, ... d) zabezpečovanie a vykonávanie ukrytia a evakuácie, ... e) vykonávanie protiradiačných, protichemických a protibiologických opatrení, ... f) organizovanie, riadenie a vykonávanie prípravy na civilnú ochranu, ... g) posudzovanie umiestňovania stavieb a využívanie územia a dodržiavania záujmov civilnej ochrany na teritóriu pri územnom a stavebnom konaní a technických parametrov zariadení civilnej ochrany, ... h) zabezpečovanie a vykonávanie edičnej, vedeckovýskumnej a vývojovej činnosti v civilnej ochrane. ... (2) Civilná ochrana zahŕňa aj doplnujúcu činnosť potrebnú na splnenie úloh uvedených v odseku 1 vrátane plánovania, organizovania, materiálneho zabezpečenia a kontroly.“ Podľa § 7 zákona NR SR č. 42/1994

zdravia II. nastáva, ak sú kumulatívne splnené podmienky, t. j. ak treba prijať opatrenia podľa zákona č. 42/1994 Z. z. a súčasne ide o výskyt prenosného ochorenia, podozrenie na prenosné ochorenie alebo podozrenie na úmrtie na prenosné ochorenie nad predpokladanú úroveň. Zákon č. 42/1994 Z. z. je jedným zo zákonov z oblastí krízového riadenia. Sústavu uvedených zákonov vytvárajú okrem Ústavy Slovenskej republiky:

- ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej ako „ústavný zákon č. 227/2002 Z. z.“),
- zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu (ďalej ako „zákon č. 387/2002 Z. z.“).

Právny základ ochrany verejného zdravia je potrebné hľadať predovšetkým v Ústave Slovenskej republiky, kde podľa čl. 1 ods. 1 „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo“. Ústava Slovenskej republiky v čl. 15 ods. 1 zaručuje právo na život⁴⁴ a v čl. 40 v prvej vete právo na ochranu zdravia.⁴⁵ Čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vymedzuje oprávnenie ústavodarcu prijať osobitnú ústavnoprávnú úpravu riadenia krízových situácií. Podľa uvedeného ustanovenia: „Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“ Ide o krízové stavy, v ktorých sa môže zasahovať do základných práv a slobôd. Javí sa preto ako vhodnejšie zvoliť miesto tzv. „obyčajného“ zákona Národnej rady Slovenskej republiky úpravu osobitného ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., ktorý v čl. 1 ods. 1 a 2 zakotvuje základné požiadavky na výkon štátnej

Z. z. „Za plnenie úloh civilnej ochrany zodpovedá v rozsahu ustanovenom týmto zákonom vláda, ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy, iné ústredné štátne orgány, okresné úrady,6) samosprávne kraje,6a) obce,7) právnické osoby a fyzické osoby; pri plnení týchto úloh spolupracujú v rozsahu ustanovenom týmto zákonom s obdobnými inštitúciami iných štátov.“ Podľa § 8 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. „Vláda vyhlasuje a odvoláva mimoriadnu situáciu pre ohrozené územie alebo pre územie, kde vznikla mimoriadna udalosť uvedená v § 3 ods. 2, ak rozsah ohrozeného alebo postihnutého územia presiahne územný obvod kraja.“ Podľa § 9 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. „(1) Ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a iné ústredné štátne orgány plnia úlohy civilnej ochrany a vykonávajú ich kontrolu10) v rozsahu svojej pôsobnosti. O stave plnenia úloh civilnej ochrany poskytujú informácie ministerstvu vnútra. ... (2) Ministerstvá, do ktorých pôsobnosti patrí riadenie výkonu štátnej správy na úseku školstva, zabezpečujú, aby obsah výchovy a vzdelávania na všetkých druhoch a typoch škôl v primeranom rozsahu zahŕňal aj otázky civilnej ochrany. ... (3) Ozbrojené sily Slovenskej republiky plnia úlohy na úseku civilnej ochrany v rozsahu ustanovenom osobitným zákonom.11)“

⁴⁴ „Každý má právo na život. Ľudský život je hodný ochrany už pred narodením.“

⁴⁵ „Každý má právo na ochranu zdravia.“

moci v čase krízových situácií. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z.: „Slovenská republika vykonáva štátnu moc s cieľom zachovať mier a bezpečnosť štátu, najmä brániť svoju zvrchovanosť, územnú celistosť, nedotknuteľnosť hraníc a demokratický poriadok, chrániť život a zdravie osôb...“ Podľa čl. 1 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z.: „Základnou úlohou verejnej moci v čase ... výnimočného stavu a núdzového stavu je vykonávať všetky potrebné opatrenia na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb..., na dodržiavanie základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na obnovu narušeného hospodárstva, najmä riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov.“ Uvedený zákon rovnako vymedzuje pojmy krízová situácia a bezpečnosť.⁴⁶ Podľa čl. 1 ods. 4 zákona č. 227/2002 Z. z.: „Krizová situácia je obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav.“ Treba zhodnotiť, že úprava riadenia krízových situácií je pomerne zložitá. Ústavodarca rozlišuje riadenie štátu v krízových situáciách v čase vojny a vojnového stavu a mimo času vojny a vojnového stavu (ako je napr. pandemická situácia spojená s ochorením COVID-19). Podľa čl. 1 ods. 9 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z.: „Riadenie štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu ustanoví osobitný zákon.“ V uvedených situáciách preto treba aplikovať ustanovenia zákona č. 42/1994 Z. z. a zákona č. 387/2002 Z. z. Ústavnoprávne podmienky vyhlasovania núdzového a výnimočného stavu však ustanovuje úprava ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., pretože krízovou situáciou môže byť aj situácia, ktorá nie je spojená s vojnou alebo vojnovým stavom, a ktorá ale súčasne vyvolá potrebu vyhlásenia núdzového a výnimočného stavu podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., pretože je spojená s potrebou ochrany verejného zdravia obyvateľstva štátu.

Výnimočný stav môže podľa čl. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. na návrh vlády vyhlásiť prezident len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde, k rozsiahlym pouličným nepokojom spojeným s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok alebo dôjde k inému hromadnému násilnému protiprávnemu konaniu, ktoré svojím rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok a bezpečnosť štátu, ak ho nemožno odvrátiť činnosťou orgánov verejnej moci a ak je znemožnené účinné použitie

⁴⁶ Podľa čl. 1 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z.: „Bezpečnosť je stav, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie.“

zákonných prostriedkov. Výnimočný stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území.

Núdzový stav môže podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živeľnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území. Núdzový stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní. V čase núdzového stavu možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území.

Zákon NR SR č. 42/1994 Z. z. nepoužíva označenie krízovej situácie, ale upravuje v § 3 ods. 1 mimoriadnu situáciu, za ktorú považuje „*obdobie ohrozenia alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok, ktorá je vyhlásená podľa tohto zákona. Počas nej sa vykonávajú opatrenia na záchranu života, zdravia alebo majetku, na znižovanie rizík ohrozenia alebo činnosti nevyhnutné na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti*“. Zákon NR SR č. 42/1994 Z. z. zakotvuje v § 3 ods. 2 mimoriadnu udalosť. Do pôsobnosti uvedeného pojmu súčasne zaraďuje aj ohrozenie verejného zdravia II. stupňa podľa § 48 ods. 2 zákona č. 355/2007 Z. z. a uvádza, že pri vzniku danej udalosti treba prijať opatrenia podľa zákona č. 355/2007 Z. z. Mimoriadna udalosť vzniká pri výskyte prenosného ochorenia, podozrení na prenosné ochorenie alebo podozrení na úmrtie na prenosné ochorenie nad predpokladanú úroveň. Pri mimoriadnej udalosti je potrebné aplikovať vyššie spomenuté nástroje civilnej ochrany zakotvené v §§ 6 – 9 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z.

Podľa § 48 zákona č. 355/2007 Z. z. uplatňuje Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálny úrad verejného zdravotníctva opatrenia pri ohrození verejného zdravia⁴⁷ a opatrenia pri ohrození zdravia II. stupňa. Zásad-

⁴⁷ Podľa § 48 ods. 3 zákona č. 355/2007 Z. z.: „Úrad verejného zdravotníctva a regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia ... a) zabezpečuje terénne a laboratórne analýzy, ... b) vykonáva vyšetrenia a identifikáciu biologických a chemických faktorov, ... c) podieľa sa na hodnotení ohrozenia verejného zdravia z hľadiska ochrany zdravia, ... d) využíva a zabezpečuje systém rýchlej výstrahy, ... e) identifikuje a reaguje na nové a hroziace prenosné ochorenia a iné hrozby pre verejné zdravie, ... f) vytvára a spravuje monitorovací, detekčný, informačný a komunikačný systém na vyhľadávanie chorôb a expozícií biologickým, fyzikálnym a chemickým faktorom, ... g) zabezpečuje informovanosť obyvateľstva v oblasti ochrany verejného zdravia, ... h) bezodkladne informuje verejnosť o prostriedkoch a spôsoboch ochrany pred biologickými, fyzikálnymi a chemickými

nejšie opatrenia sa aplikujú pri ohrození zdravia II. stupňa, pri ktorých dochádza k administratívnoprávne obmedzeniu slobody pohybu, zhromažďovania, alebo napr. aj výkonu slobody podnikania.⁴⁸ V situácii ohrozenia zdravia

faktormi a ich možnými vplyvmi na zdravie, ... i) spolupracuje na národnej a medzinárodnej úrovni pri ohrození verejného zdravia, ... j) hlási udalosti a prípady vyznačujúce sa potenciálom stať sa hrozbou pre zdravie verejnosti systémom rýchlej výstrahy.“

- ⁴⁸ Podľa § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z.: „Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú: ... a) hygienická očista osôb a dekontaminácia terénu, budov, materiálu a dopravných prostriedkov, ... b) zákaz výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, predaja a iného nakladania s vecami, ktorými sa môžu šíriť ochorenia u ľudí, prípadne príkaz na ich neškodné odstránenie, ... c) zákaz alebo obmedzenie styku časti obyvateľstva s ostatným obyvateľstvom pri hromadnom výskyte závažného ochorenia, ... d) zákaz alebo obmedzenie hromadných podujatí, ... e) zákaz alebo obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, ... f) zákaz používania vody a predmetov podozrivých z kontaminácie a regulácia spotreby vody, ... g) zákaz používania potravín, pokrmov alebo nápojov v zariadeniach spoločného stravovania, ... h) varovné označenie objektov, ak sa na ne vzťahujú opatrenia podľa písmen a) až g), ... i) profylaxia, ... j) mimoriadny režim prevádzkovania kolektívnych zariadení, ... k) odber a transport biologického materiálu, ... l) výdaj a používanie špeciálnych osobných ochranných pracovných pomôcok, ... m) bezpečná likvidácia kontaminovaného materiálu, ... n) nútená izolácia osoby chorej na prenosné ochorenie alebo osoby podozrivej z prenosného ochorenia alebo karanténa osoby podozrivej z nákazy, ktorá odmieta nariadené opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. f), ... o) vykonanie dezinfekcie a regulácie živočíšnych škodcov, ... p) vyčlenenie lôžok na zabezpečenie ústavnej zdravotnej starostlivosti zvýšenému počtu chorých a pri závažných infekciách na zabezpečenie izolácie osôb podozrivých z ochorenia a podozrivých z nákazy počas maximálneho inkubačného času ochorenia, ... q) osobitná manipulácia s mŕtvymi, vyčlenenie miest a určenie spôsobu pochovávaní zvýšeného počtu zomretých, ... r) používanie preventívnych a iných ochranných pomôcok, ... s) podmieňovanie vstupu do prevádzkových priestorov poskytovateľov služieb a zamestnávateľov registráciou osobných údajov vstupujúcich osôb na účel epidemiologického vyšetrovania, a to v rozsahu meno a priezvisko, dátum narodenia, adresa trvalého pobytu, telefónne číslo alebo e-mailová adresa; na tento účel poskytovateľa služieb a zamestnávateľa spracúvajú a uchovávajú osobné údaje vstupujúcich osôb v uvedenom rozsahu a na základe písomnej žiadosti sú povinní ich poskytnúť úradu verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva, ... t) registrovanie osôb pri vstupe na územie Slovenskej republiky vyplnením elektronického formulára na webovom sídle, ktorého prevádzkovateľom je Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, na účel kontroly dodržiavania izolácie alebo karantény a na účel epidemiologického vyšetrovania; na tieto účely sú úrad verejného zdravotníctva a regionálny úrad verejného zdravotníctva oprávnené spracúvať a uchovávať osobné údaje osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky v rozsahu meno a priezvisko, krajina navštívená za posledných 14 dní, deň vstupu na územie Slovenskej republiky, rodné číslo alebo identifikačné číslo pridelené krajinou pôvodu, dátum narodenia, údaj o zdravotnom poistení, adresa trvalého pobytu, adresa, kde sa osoba podrobí domácej izolácii alebo karanténe, v rozsahu mesto alebo obec, ulica, orientačné číslo, poštové smerové číslo, telefonický kontakt, počet osôb žijúcich alebo zdržiavajúcich sa v mieste izolácie alebo karantény, meno a priezvisko všeobecného lekára, ... u) izolácia alebo karanténa osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky, ... v) transport osoby chorej na prenosné ochorenie alebo osoby

II. stupňa zabezpečuje Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva kooperáciu s orgánmi na úseku civilnej ochrany obyvateľstva, ktorými sú ministerstvá, okresné úrady, samosprávne kraje a obce. Uvedeným orgánom podáva Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie a napr. návrh na režimové opatrenia pre obyvateľov ohrozenej alebo zasiahnutej oblasti a na ich odvolanie. Na základe uvedeného impulzu orgány civilnej ochrany obyvateľstva následne monitorujú príslušné územia, varujú obyvateľstvo, alebo napr. vykonávajú hygienickú očistu osôb. Na účel uvedených úkonov môžu Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva získavať a uchovávať osobné údaje 30 dní odo dňa, kedy im boli poskytnuté. Následne musia uvedené osobné údaje zničiť bezodkladne po uplynutí zákonom stanovenej doby na ich uchovávanie. Opatrenia pri II. stupni ohrozenia zdravia sa vydávajú podľa § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. vo forme vyhlášok v súlade s pravidlami ustanovenými zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Platnosť nadobúdajú dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky a účinnosť nadobúdajú dňom vyhlásenia, ak v nich nie je ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti.

Zákon č. 355/2007 Z. z. súčasne v § 50 upravil aj postavenie protiepidemických komisií: Právna úprava na uvedenom mieste rozlišuje existenciu národnej protiepidemickej komisie a regionálnych protiepidemických komisií. Oba orgány navrhujú prijatie opatrení v situáciách ohrozenia zdravia II. stupňa.

Záver

Od začiatku 20. storočia sa najúčinnjšími zbraňami proti šíreniu infekčných chorôb stali zlepšovanie životných podmienok a stavu bývania, zlepšovanie sociálneho a ekonomického štandardu, osвета, upevňovanie základných hygienických návykov, rozvoj medicíny a očkovanie. Ingerencia štátu v segmente boja proti epidémiám sa stávala nutnosťou, v rámci ktorej verejný záu-

podozrivej z prenosného ochorenia a určenie podmienok tohto transportu, ... w) vykonanie mechanickej očisty, dezinfekcie alebo sterilizácie predmetov alebo priestorov, ... x) uloženie povinnosti zamestnávateľom prijať hygienické opatrenia na pracoviskách vrátane zákazu vstupu zamestnancov alebo iných osôb na pracoviská alebo do iných priestorov zamestnávateľa, ... y) dodržiavanie určenej vzdialenosti medzi osobami, ... z) ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.“

jem prevážil záujem súkromný. Zavádzané obmedzenia – povinný pobyt v karanténnych stanicach, povinná dezinfekcia obydli, izolačné opatrenia a pod. sa stali súčasťou administratívnych noriem a i noriem trestného práva. Je až zarážajúce, akú aktuálnosť nadobúdajú niektoré normy dnes pri celosvetovej pandémie choroby COVID-19. V súčasnej pandemickej situácii aplikácia opatrení na ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia môže kolidovať s výkonom niektorých základných práv a slobôd. Treba si však uvedomiť, že aj realizácia základných práv a slobôd jednotlivca v sebe nesie a zahŕňa aj aspekt zodpovednosti k výkonu práv a slobôd iných jednotlivcov. Základným mantinelom v kontexte uvedených právnych nástrojov bude vždy ochrana života a zdravia fyzických osôb. Na druhej strane aj pri uplatňovaní uvedených opatrení treba vždy aplikovať čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého *„Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ“*, a ktorý súčasne vyjadruje ústavnoprávnu požiadavku na zachovanie princípu proporcionality ako jedného z atribútov materiálneho právneho štátu.⁴⁹

Summary

Fight against infectious diseases and epidemics a hundred years ago and today (legal regulation of the fight against epidemics and its historical parallel)

Since the beginning of the 20th century, the most effective weapons against the spread of infectious diseases have become the improvement of living conditions and housing, the improvement of social and economic standards, education, the strengthening of basic hygiene habits, the development of medicine and vaccinations. State intervention in the segment of the fight against epidemics became a necessity in which the public interest outweighed the private interest. Introduced restrictions - mandatory stay in quarantine stations, mandatory disinfection, etc. have become part of both administrative and criminal law standards. It is astonishing how topical some standards are today in the global pandemic of COVID-19. In the current pandemic situation, the application of measures to protect, promote and develop public health may interfere with the exercise of certain fundamental rights and freedoms. However, it must

⁴⁹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0050.

be borne in mind, that the realization of the fundamental rights and freedoms of an individual also entails and includes the aspect of liability related to the exercise of the rights and freedoms of other individuals. The basic guideline in the context of these legal instruments will always be the protection of life and health of individuals. On the other hand, even when applying the above measures, it is always necessary to follow the Art. 13 par. 4 of the Constitution of the Slovak Republic, according to which *“When restricting fundamental rights and freedoms, attention must be paid to their essence and meaning. Such restrictions may be applied only for the stated purpose.”*, which at the same time expresses the constitutional requirement to preserve the principle of proportionality as one of the attributes of the substantive rule of law.

VYBRANÉ OTÁZKY PRÁVNÍ REGULACE PODNIKATELSKÝCH SUBJEKTŮ V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU V ČESKÉ REPUBLICE

Natália Mansella

Abstrakt: Cílem předkládaného příspěvku¹ je analýza stávající právní úpravy práva cestovního ruchu z pohledu subjektů, které jsou základní platformou pro vytváření právních vztahů v oblasti cestovního ruchu. Zvláštní pozornost je věnována především subjektům, které na výkon své činnosti v oblasti cestovního ruchu potřebují podnikatelské oprávnění – cestovní kanceláře a cestovní agentury. Zároveň bychom rádi poukázali na rozdíly mezi aktivitami cestovních kancelářů a cestovních agentur jako pořadatelů.

Klíčová slova: podnikání, cestovní kancelář, cestovní agentura, zájezd, služba cestovního ruchu, zprostředkování.

Abstract: The purpose of the article is to analyse the current legal regulation of law of tourism considering the legal subjects as basic platform of contracting the relations in tourism. Particular attention is on business subjects and activities that require business licence – travel bureau and travel agencies. At the same time, we want to point out the differences in activities of travel bureau and travel agencies as organizers.

Key words: entrepreneurship, travel bureau, travel agency, package tour, linked travel arrangements, procurement.

Právo cestovního ruchu lze považovat za multidisciplinární právní odvětví, kterého hlavním cílem je regulovat sféru těch společenských vztahů, které vznikají v oblasti cestovního ruchu.² Cestovním ruchem je systém společenských vztahů, které vznikají ve sféře lidské mobility. Existuje celý řád různých pojmových vymezení pojmu cestovního ruchu, a to i vzhledem ke způsobu vnímání cestovního ruchu jako součásti života jednotlivce i existence státu, jako kategorie ekonomické, sociologické nebo právní.³

¹ JUDr. Natália Mansella, PhD., AMBIS – vysoká škola, a.s. Česká republika (Praha).

² Blíž: PETRÁŠ, R. Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost. S. 11 – 27. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 3/2016. Univerzita Karlova, Praha, 2016. ISSN 0323-0619.

³ KULHÁNEK, M. – IVIČIČ, M. – JAMBOROVÁ, L. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b6604f8c4c/Legislativa-pro-cestovni-ruch.pdf?ext=pdf>;

Projevy snah o unifikaci pojmu cestovního ruchu jsou od konce 80. let minulého století významnou činností národních i mezinárodních organizací. Dosažení konsenzu ohledně jediného a obecně uznávaného pojmu cestovního ruchu se však nepodařilo. Jistým východiskem je univerzální vymezení jednotlivých pojmů, které jsou pro oblast cestovního ruchu příznačné.⁴ Cestovní ruch (*tourism*) bychom mohli definovat jako: činnost osoby, cestující na přechodnou dobu do místa mimo její trvalé bydliště, přičemž hlavní účel její cesty je jiný, než vykonávat výdělečnou činnost v navštíveném místě (trvalý či přechodný pracovní poměr).⁵

Pro cestovní ruch jsou podstatné tři skutečnosti: změna místa, dočasnost pobytu a nevýdělečný charakter pobytu v navštíveném místě. Cestování je širším pojmem než cestovní ruch a zahrnuje i jiné cestovní důvody, např. služební, obchodní nebo studijní. Rekreační jako součást cestovního ruchu zahrnuje fyzický a duševní odpočinek, ale na druhou stranu jej i přesahuje, neboť zahrnuje i odpočinkové aktivity v místě bydliště. Turistika jako součást cestovního ruchu je jeho aktivní forma. K výše uvedené terminologii se vztahuje také rozlišení různých typů účastníků cestovního ruchu z pohledu domácího i mezinárodního cestovního ruchu.⁶

Subjekty právních vztahů v oblasti cestovního ruchu

Právní vztahy v oblasti cestovního ruchu možno charakterizovat jako vztahy vznikající mezi specifickými subjekty při obstarání služeb cestovního ru-

⁴ UNWTO Tourism definitions. UNWTO United Nation World Tourism Organisation, 2019. dostupné z <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284420858>

⁵ KULHÁNEK, M. – IVIČIČ, M. – JAMBOROVÁ, L. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b6604f8c4c/Legislativapro-cestovni-ruch.pdf?ext=.pdf>;

⁶ KULHÁNEK, M. – IVIČIČ, M. – JAMBOROVÁ, L. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b6604f8c4c/Legislativapro-cestovni-ruch.pdf?ext=.pdf>; další pojmy významné pro oblast cestovního ruchu jsou: vnitřní cestovní ruch (domestic tourism) – zahrnuje domácí cestovní ruch (internal tourism), tj. cestování obyvatel země po vlastní zemi a příjezdový zahraniční cestovní ruch (inbound tourism), návštěvy cizinců v dané zemi; národní cestovní ruch (national tourism) – zahrnuje domácí cestovní ruch (internal tourism) a výjezdový zahraniční cestovní ruch (outbound tourism), tj. návštěvy obyvatel dané země v jiných zemích; mezinárodní cestovní ruch (international tourism) – zahrnuje příjezdový zahraniční cestovní ruch (inbound tourism) a výjezdový zahraniční cestovní ruch (outbound tourism).

chu⁷. Subjekty těchto vztahů jsou na jedné straně spotřebitelé (zákazník, cestující, klient) a na straně druhou pořadatel resp. organizátor těchto služeb.⁸

Pořadatelem služeb cestovního ruchu je zpravidla podnikatelský subjekt – cestovní kancelář, cestovní agentura. Právní rámec regulace podnikání cestovních kancelářů a cestovních agentur upravuje jednak zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) jako i zákon č. 159/1999 Sb. o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 159/1999 Sb.).

Podnikání

Podnikání nemá svou obecně platnou legální definici, ale po obsahové stránce lze jeho význam dovodit z ustanovení § 420 Zákona č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník (dále jen „OZ“). Podnikání je považováno za samostatný výkon výdělečné činnosti na vlastní účet a odpovědnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku⁹. Samostatným výkonem výdělečné činnosti je třeba rozumět, že o způsobu podnikání rozhoduje podnikatel sám, že nepodléhá příkazům někoho jiného, že není v žádném vztahu podřízenosti.

⁷ Služby cestovního ruchu vymezuje v ustanovení § 1a zákon č. 159/1999 Sb.

⁸ Z hlediska subjektů cestovního ruchu má význam charakterizovat také pojmy jako: stálý obyvatel (rezident) – v mezinárodním cestovním ruchu jde o osobu, která ve vztahu k určité zemi, ve které žije alespoň jeden rok před příjezdem do jiné země na dobu kratší jednoho roku; v domácím cestovním ruchu je to osoba, která ve vztahu k danému místu v tomto žije alespoň šest po sobě jdoucích měsíců před příjezdem do jiného místa na dobu kratší šesti měsíců; návštěvník (visitor) – v mezinárodním cestovním ruchu jde o osobu, která cestuje do jiné země, než v níž má své trvalé bydliště na dobu nepřekračující jeden rok, přičemž hlavní účel její cesty je nevýdělečná činnost v navštívené zemi, v domácím cestovním ruchu je návštěvníkem osoba, která má trvalé bydliště v dané zemi, cestující na jiné místo v zemi mimo své bydliště na dobu kratší než šest měsíců, přičemž hlavní účel její cesty je jiný než vykonání výdělečné činnosti v navštíveném místě; turista (tourist) – v mezinárodním cestovním ruchu jde o osobu cestující do jiné země, než v níž má své obvyklé bydliště na dobu zahrnující alespoň jedno přenocování, avšak ne delší jednoho roku a hlavním účelem její cesty není výkon výdělečné činnosti v navštívené zemi. Blíž: KULHÁNEK, M. – IVIČÍČ, M. – JAMBOROVÁ, L. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b6604f8c4c/Legislativapro-cestovni-ruch.pdf?ext=.pdf>

⁹ ROZEHNAL, A. a kol. *Obchodní právo*. Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň 2014, s. 720. ISBN 978-80-7380-524-1.

Podnikatel podniká na základě svého vlastního rozhodnutí o zahájení a skončení podnikání, jakož i o jednotlivých dílčích aktivitách a krocích, přičemž se neřídí pokyny jiné osoby. Záměr vykonávat výdělečnou činnost soustavně spočívá v tom, že se určitá jednání záměrně opakují, že se nejedná o činnost ojedinělou, vykonávanou jen výjimečně nebo nahodile. Nevyžaduje se, že by muselo jít o činnost nepřetržitou a trvalou.

Podnikání v cestovním ruchu

Živnostenský zákon upravuje výkon následujících činností bezprostředně související s cestovním ruchem:

- provozování cestovní agentury;
- provozování cestovní kanceláře;
- průvodcovská činnost.

Oblasti cestovního ruchu se dále může týkat provozování hostinské činnosti a poskytování ubytovacích služeb.¹⁰ Živnost může provozovat fyzická nebo právnická osoba, a to bez ohledu na právní formu. Živnostenský zákon rozlišuje živnosti ohlašovací a koncesované. Rozdíl uvedených živností je takový, že oprávnění k provozování živnosti ohlašované vzniká podnikateli již v den, kdy provede tzv. ohlášení. U živností koncesovaných naopak žadatel musí vyčkat rozhodnutí živnostenského úřadu o povolení a vystavení příslušného živnostenského oprávnění.

Cestovní agentura

Podnikání cestovní agentury je podnikáním subjektu na základě tzv. volné živnosti.¹¹ Cestovní agentura je subjektem práva jako fyzická osoba samostatně výdělečně činná nebo jako právnická osoba oprávněná na výkon podnikatelských aktivit. Výkon podnikatelské činnosti cestovní agentury se odvíjí od § 2 odst. 3 zákona 159/1999 Sb., který stanovuje rozsah aktivit cestovní kanceláře.

¹⁰ Blíž: KULHÁNEK, M. – IVIČIČ, M. – JAMBOROVÁ, L. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné online: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b6604f8c4c/Legislativapro-cestovni-ruch.pdf?ext=.pdf>

¹¹ Živnostenský zákon, volná živnost je živnost ohlašovací. Žadatel musí splnit pouze obecné podmínky vyžadované pro udělení živnostenského oprávnění, nevyžaduje se odborná způsobilost.

Konkrétně, se na základě předmětného ustanovení umožňuje cestovní agentuře

- nabízet a prodávat jednotlivé služby cestovního ruchu;
- organizovat kombinace služeb cestovního ruchu za účelem jejich nabízení a prodeje jiné cestovní kanceláři (tu zákon nemluví o jiné cestovní agentuře, ale o „jiné cestovní kanceláři, ačkoliv by bylo logické, aby toto ustanovení umožňovalo poskytování těchto služeb i mezi cestovními agenturami navzájem) a jejího dalšího podnikání;
- zprostředkování prodeje jednotlivých služeb cestovního ruchu pro jinou cestovní kancelář nebo agenturu, příp. pro jiné osoby (dopravce, pořadatele kulturních, společenských a sportovních akcí apod.);
- zprostředkovat prodej zájezdu pro jinou cestovní kancelář (smlouva o zájezdu musí být uzavřena jménem cestovní kanceláře, pro kterou je zájezd zprostředkován);
- prodávat věci související s cestovním ruchem, zejména vstupenky, mapy apod.

Zákon č. 159/1999 Sb. zakazuje cestovní agentuře zprostředkovat prodej zájezdu podle § 2 odst. 3 písm. d) pro osobu, která není cestovní kanceláří.¹²

Povinnosti cestovní agentuře upravuje ustanovení § 31 odst. 1 a 2 živnostenského zákona jako

- povinnost zajistit účast odpovědného zástupce (§ 11 živnostenského zákona) při provozování živnosti v potřebném rozsahu;
- povinnosti viditelně označit obchodní firmu (tj. obchodní název) a zároveň zákon č. 159/1999 Sb. v ustanovení § 3, jako povinnost označit provozovnu a propagační a jiné materiály určené zákazníkovi slovy „cestovní agentura“, pokud toto označení neobsahuje již obchodní firma.

Rovněž je cestovní agentura povinná

- a) v propagačních, nabídkových a jiných materiálech, včetně jejich elektronických forem, vždy informovat, pro kterou cestovní kancelář je prodej zájezdu zprostředkováván; v případě nabízení zájezdu prostřednictvím internetových stránek musí být tato informace uvedena zřetelně na stejné úrovni internetové stránky jako podstatné informace o zájezdu,
- b) před uzavřením smlouvy o zájezdu předložit zájemci o uzavření smlouvy o zájezdu na jeho žádost k nahlédnutí doklad o pojištění záruky pro případ

¹² Ustanovení § 2 odst. 3 písm. d) zákona č. 159/1999 Sb.: zprostředkovávat prodej zájezdu pro jinou cestovní kancelář; smlouva o zájezdu v těchto případech musí být uzavřena jménem cestovní kanceláře, pro kterou je zájezd zprostředkováván.

neposkytnutí sjednaných služeb zákazníkovi z důvodu úpadku cestovní kanceláře v rozsahu § 6 až 7c nebo bankovní záruce pro případ úpadku cestovní kanceláře, pro kterou zprostředkovává prodej zájezdu,

- c) před zahájením zprostředkování prodeje zájezdů pro cestovní kancelář bezodkladně informovat o této skutečnosti Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, a to včetně údajů o rozsahu pojištění záruky pro případ úpadku nebo bankovní záruky pro případ úpadku této cestovní kanceláře nebo jiné formy zajištění těchto zájezdů,
- d) při zprostředkování prodeje zájezdu pro cestovní kancelář předložit zájemci na jeho žádost k nahlédnutí opis oprávnění k provozování cestovní kanceláře včetně jeho úředně ověřeného překladu a informovat zájemce o rozsahu pojištění záruky pro případ úpadku nebo bankovní záruky pro případ úpadku této cestovní kanceláře nebo jiné formy zajištění těchto zájezdů,
- e) při zprostředkování prodeje zájezdu prostřednictvím prostředků komunikace na dálku poskytnout zájemci s dostatečným předstihem informace podle § 9a zákona č. 159/1999 Sb. (tj. informace nezbytné pro realizaci zájezdu – lokalita, ubytování, doprava apod. včetně povinnosti poskytnout tyto informace na speciálním formuláři),
- f) při zprostředkování prodeje zájezdu přijmout zprávy, požadavky nebo stížnosti zákazníka týkající se zájezdu, jehož prodej zákazníkovi zprostředkovala, a bez zbytečného prodlení je předat cestovní kanceláři, která je pořadatelem zájezdu.

Cestovní kancelář

Vývoj cestovních kanceláří začal zhruba v polovině 19. století ve Velké Británii. Za zakladatele je považován anglický podnikatel Thomas Cook, který v roce 1841 zorganizoval první organizovanou cestu pro 500 osob. Jednalo se o cestu vlakem z Leicesteru do Loughborough. Od té doby začal organizovat další cesty, nejdříve po Velké Británii, ale již v roce 1855 vypravil zahraniční zájezd na Světovou výstavu do Paříže. Každým rokem organizoval více zájezdů, rozšiřoval své pobočky a v roce 1871 založil společnost Thomas Cook & Son a o rok později uspořádal první cestu kolem světa za 222 dní, která byla vrcholem jeho kariéry.¹³ Thomas Cook má také na svědomí několik prvků, které se v upravené podobě dochovaly v cestovním ruchu dodnes, například vouchery,

¹³ Blíž: PALATKOVÁ, M. *Management cestovních kanceláří a agentur*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 217 s. ISBN 978-80-247-3751-5.

rooming listy, popisy tras, harmonogramy a také zavedení a využívání dopravních cenin po dohodě se železničními společnostmi.¹⁴

V České republice začal rozvoj cestovních kanceláří v roce 1920, a to založením Československé cestovní a dopravní kanceláře s pobočkami v Praze, Karlových Varech, Brně a Františkových Lázních. Již v roce 1922 byly založeny pobočky i v Londýně, Bratislavě, Paříži a ve Vídni. Od roku 1926 začala cestovní kancelář používat zkratku Čedok. Čedok začínal nejprve s prodejem železničních lístků do uhelných dolů a prodejem lodních lístků vystěhovalcům do Ameriky. V polovině 20. let začal pořádat okružní jízdy po Praze a cesty dálkovými autobusy, následovalo vydání prvních ucelených katalogů skupinových zájezdů a počátkem 30. let měl Čedok již dvacet tuzemských prodejen.¹⁵ Od poloviny 60. let minulého století začaly v bývalém Československu působit specializované cestovní kanceláře. Čedok a Autoturist – cestovní kanceláře s celostátní působností; Rekrea, Sport-Turist, Balnea a CKM – cestovní kanceláře s národní českou působností; Tatratour, Slovakoturist a Slovakoterma – cestovní kanceláře s národní slovenskou působností.¹⁶ Po obsazení vojsky východního bloku roku 1968 nastal útlum cestovního ruchu, který se dále soustředil pouze na domácí turistiku. Po roce 1989 ovšem nastal rychlý nárůst cestovních kanceláří. Koncem roku 1990 se původní počet cestovních kanceláří zdesetinásobil. V roce 1997 pak velké množství cestovních kanceláří zkrachovalo a důsledkem byl vznik zákona č. 159/1999 Sb. I přesto má Česká republika dodnes nejhustší síť cestovních kanceláří v Evropě.¹⁷

Dle zákona č. 159/1999 Sb. je cestovní kancelář definována jako subjekt, který je na základě koncese oprávněn nabízet a prodávat zájezdy. V rámci svého oprávnění může rovněž vykonávat činnost cestovní agentury. Cestovní kanceláři ve smyslu zákona je i osoba, která má sídlo nebo místo podnikání v jiném členském státě Evropské unie nebo v jiném státě tvořícím Evropský hospodářský prostor, než je Česká republika, a podniká na základě oprávnění tohoto státu k provozování cestovní kanceláře. Cestovní kancelář musí mít sjednáno pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře nebo být jinak zajištěna pro tento případ.

¹⁴ Blíž: DROBNÁ, D. – MORÁVKOVÁ, E. *Cestovní ruch: pro střední školy a pro veřejnost*. 2., upr. vyd. Praha: Fortuna, 2010, 200 s. ISBN 978-80-7373-0796.

¹⁵ Blíž: PALATKOVÁ, M. *Management cestovních kanceláří a agentur*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 217 s. ISBN 978-80-247-3751-5.

¹⁶ Blíž: DROBNÁ, D. – MORÁVKOVÁ, E. *Cestovní ruch: pro střední školy a pro veřejnost*. 2., upr. vyd. Praha: Fortuna, 2010, 200 s. ISBN 978-80-7373-0796.

¹⁷ Blíž: PALATKOVÁ, M. *Management cestovních kanceláří a agentur*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 217 s. ISBN 978-80-247-3751-5.

Mezi činnosti, které může cestovní kancelář na základě koncese vykonávat řadíme:

- nabízení a prodej zájezdy;
- nabízení a prodej jednotlivé služby cestovního ruchu (např. výlety, jednodenní zasedání a exkurze, ubytování, dopravní ceniny, služby cestovního pojištění apod.);
- organizování kombinaci služeb cestovního ruchu a jejich nabízení a prodej jiné cestovní kanceláři (např. zájezdy za sportem apod.);
- zprostředkování prodeje jednotlivých služeb cestovního ruchu pro jinou cestovní kancelář nebo cestovní agenturu, případně pro jiné osoby, jako jsou např. dopravci, pořadatelé kulturních, společenských a sportovních akcí apod.;
- zprostředkování prodeje zájezdů pro jinou cestovní kancelář – v takovémto případě musí být cestovní smlouva uzavřena jménem cestovní kanceláře, pro kterou je zájezd zprostředkován;
- prodej věci souvisejících s cestovním ruchem – zejména vstupenky, mapy, plány, jízdní řády, tištěné průvodce a upomínkové předměty.¹⁸

Nabytí koncese pro výkon podnikání cestovní kanceláře je upraveno v ustanoveních § 26 a 27 živnostenského zákona. Dle toho musí být žadatel o udělení koncese svéprávný (tj. dosáhnout věku 18 let) a bezúhonný (ustanovení § 6 živnostenského zákona).¹⁹ Dále musí žadatel mít:

- vysokoškolské vzdělání ve studijním programu a studijním oboru zaměřeném na cestovní ruch;
- vyšší odborné vzdělání v oboru zaměřeném na cestovní ruch;
- středoškolské vzdělání s maturitní zkouškou v oboru zaměřeném na cestovní ruch;
- jakékoliv vysokoškolské vzdělání a 1 rok praxe v oboru;
- jakékoliv vyšší odborné vzdělání a 3 roky praxe v oboru;
- jakékoliv střední vzdělání a 6 let praxe v oboru;
- osvědčení o rekvalifikaci vydané akreditovaným zařízením;
- doklad o dílčí kvalifikaci pro provozování cestovní kanceláře dle zvláštního předpisu zákona 179/2006 Sb. a 2 roky praxe v oboru.²⁰

¹⁸ PALATKOVÁ, M. *Management cestovních kanceláří a agentur*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, s. 25, 217 s. ISBN 978-80-247-3751-5.

¹⁹ V českém právu byl s účinností zákona č. 89/2012 Sb. Občanského zákoníku nahrazen pojem způsobilost k právním jednáním pojmem svéprávnost. Podmínkou pro nabytí svéprávnosti je dovršení 18 let. Podstatnou změnou je rovněž to, že svéprávnost je možné rozhodnutím soudu jen omezit, odněti resp. zbavení způsobilosti k právním jednáním již možné není.

²⁰ PALATKOVÁ, M. *Management cestovních kanceláří a agentur*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, s. 18, 217 s. ISBN 978-80-247-3751-5.

K žádosti o udělení koncese musí žadatel přiložit tzv. rozhodné podklady, tj. smlouvu s pojišťovnou o pojištění pro případ úpadku cestovní kanceláře; podnikatelský záměr, včetně bližších údajů, které by měly obsahovat informace, ve kterých oblastech cestovního ruchu bude živnost provozována; prohlášení, že nedošlo ke zrušení živnostenského oprávnění k provozu cestovní kanceláře nebo agentury v posledních pěti letech z důvodu porušení povinností uložených zákonem nebo z důvodu jejího úpadku; a prohlášení o předpokládaném datu zahájení činnosti.²¹

Povinnosti cestovní kanceláře

- cestovní kancelář je povinna mít sjednané pojištění záruky pro případ úpadku po celou dobu provozování živnosti.
- má zakázáno zprostředkovávat prodej zájezdu pro subjekt, který není cestovní kancelář ve smyslu zákona.
- cestovní kancelář musí mít označenu provozovnu, propagační a jiné materiály určené zákazníkovi slovy „cestovní kancelář“ nebo „CK“.
- před podpisem cestovní smlouvy musí na žádost klienta předložit doklad o pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře.
- při zprostředkování prodeje zájezdu pro jinou CK je povinna v propagačních, nabídkových a jiných materiálech vždy informovat, pro kterou cestovní kancelář je prodej zájezdu zprostředkován, a před uzavřením cestovní smlouvy předložit klientovi k nahlédnutí doklad o pojištění záruky pro případ úpadku CK, pro kterou je prodej zájezdu zprostředkován.
- v případě zprostředkování zájezdu pro CK se sídlem mimo Českou republiku neprodleně informovat Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.²²

Co se týče povinného pojištění cestovní kanceláře pro případ úpadku, cestovní kancelář může uzavřít smlouvu pouze s pojišťovnou, která má svolení Ministerstva financí ČR k podnikání na území České republiky v této oblasti pojišťovnictví a má schválené všeobecné pojistné podmínky pro toto pojištění.²³ Dále je cestovní kancelář povinna sjednat pojištění na pojistnou částku minimálně 30 % plánovaných ročních tržeb z prodeje zájezdů. V poslední řadě musí umožnit pojišťovně před uzavřením pojistné smlouvy a kdykoliv v době trvání pojištění na její žádost přístup ke všem dokladům, týkajících se zájezdů cestovní kanceláře.²⁴

²¹ PALATKOVÁ, Monika. *Management cestovních kanceláří a agentur*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, s. 18, 217 s. ISBN 978-80-247-3751-5.

²² Blíž: PALATKOVÁ, M. *Management cestovních kanceláří a agentur*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 217 s. ISBN 978-80-247-3751-5.

²³ Seznam pojišťoven je k dispozici <http://www.mmr.cz>

²⁴ Blíž: DROBNÁ, Daniela a Eva MORÁVKOVÁ. *Cestovní ruch: pro střední školy a pro veřejnost*. 2., upr. vyd. Praha: Fortuna, 2010, 200 s. ISBN 978-80-7373-079-6

Zájezd a služba cestovního ruchu jako objekt právních vztahů v oblasti cestovního ruchu

Platná česká právní úprava vymezuje zájezd jako objekt smluvních vztahu mezi pořadatelem a zákazníkem, přičemž je pod termínem zájezd nutno rozumět poskytnutí služeb cestovního ruchu.²⁵ V roce 2018 byla do českého právního řádu implementovaná Směrnice 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS (dále jen „směrnice“), která změnou zákona č. 159/1999 Sb. o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 159/1999 Sb.“), vymezila zájezd poněkud precizněji.

Dle ustanovení § 1 b zákona č. 159/1999 Sb. se pod pojmem zájezd rozuměje soubor služeb cestovního ruchu, které jsou pro účely téže cesty nebo pobytu

- nabízený jediným podnikatelem, příp.
- sestaven na žádost nebo podle výběru zákazníka před uzavřením jediné smlouvy, nebo
- jsou zakoupeny na jediném prodejním místě a zákazníkem vybrány před tím, než se zákazník zavázal k zaplacení jejich ceny
- jsou nabízeny, prodávány nebo účtovány za celkovou cenu
- jsou inzerovány nebo prodávány s označením „zájezd“ nebo s podobným označením
- jsou sestaveny po uzavření smlouvy, která umožňuje zákazníkovi výběr různých typů služeb cestovního ruchu, nebo
- jsou zakoupeny od jednotlivých (různých) poskytovatelů služeb cestovního ruchu, a to prostřednictvím online rezervačního systému.²⁶

Službou cestovního ruchu²⁷ se rozuměje doprava zákazníka, ubytování (jen

²⁵ § 2521 Zákona č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník (dále jen „OZ“)

²⁶ Podnikatel, s nímž je uzavřena první smlouva, předá jméno, platební údaje a elektronickou adresu svého zákazníka dalšímu podnikateli a s tímto podnikatelem je uzavřena smlouva o další službě cestovního ruchu do 24 hodin po potvrzení rezervace první služby cestovního ruchu; tímto podnikatelem může být jenom cestovní kancelář

²⁷ Tzv. spojené cestovní služby – jedná se o alternativní obchodní model vůči zájezdům. Spojené cestovní služby nejsou zájezdem (nabídka tak nemůže být označena prvky uvedenými v definici zájezdu). Jejich podstatou je, že cestovní kancelář zákazníkovi jednotlivé služby cestovního ruchu zprostředkovává (uzavírají se samostatné smlouvy s jednotlivými po-

za předpokladu, že není součástí dopravy a není určeno k účelům bydlení), nájem automobilu, motocyklu nebo jiného motorového vozidla, nebo jiná služba cestovního ruchu (např. prodej vstupenek na kulturní, sportovní události, prohlídky s průvodcem apod.).²⁸

Toto obecné vymezení pojmu služba cestovního ruchu je nutno interpretovat s ohledem na účel konkrétního smluvního vztahu, tj. uskutečnění zájezdu.²⁹ Pojem zájezd je pojmem podstatně užším, zatímco terminologické vymezení služby cestovního ruchu nabízí k širšímu vnímání. Právní úprava vzhledem k omezení nekorektních postupů při vymezování objektů těchto smluvních vztahu vymezuje negativně situace, které se na první pohled můžou jevit jako zájezd, ale ve skutečnosti nenaplní podstatu této právní skutečnosti. V ustanovení § 1b zákona 159/1999 Sb. se uvádí, že zájezdem není soubor služeb cestovního ruchu

- v sestavě doprava nebo ubytování nebo nájem automobilu se službou jinou, pokud tato jiná služba cestovního ruchu nepředstavuje významnou část zájezdu, tj. náklady na ní tvoří méně než 25 % celkové ceny zájezdu a není inzerována jako podstatná část zájezdu a ani ji jiným způsobem nepředstavují;
- které jsou vybrány a zakoupeny až po zahájení poskytování služeb cestovního ruchu v sestavě doprava nebo ubytování nebo nájem automobilu.

Krátkodobý zájezd

Zájezd jako kombinace služeb cestovního ruchu nebo spojené cestovní služby jsou tu realizovány v době limitovanou zákonem na max. 24 hodin. Jde o zájezdy, které můžou, ale nemusí zahrnovat i nocleh. Pořadatel se bude zavazovat obstarat pro zákazníka zájezd nebo soubor spojených cestovních služeb s ohledem na časové rozpětí uskutečnění zájezdu. Zákazník se zaváže zaplatit předem celkovou cenu zájezdu. V případě, že je součástí dojednání mezi pořadatelem a zákazníkem i obstarání noclehu, lze tento typ krátkodobého zájezdu podřídít po právní regulaci zákona č. 159/1999 Sb. V případě, že součástí zá-

skytovateli služeb). Za řádné poskytnutí jednotlivých služeb cestovního ruchu, které jsou součástí spojených cestovních služeb, pak odpovídá výlučně jejich poskytovatel. Pokud je cestovní kancelář zároveň i poskytovatelem služby, odpovídá za její poskytnutí, dostupné na <http://www.mmr.cz>

²⁸ Ustanovení § 1a zákona 159/1999 Sb.

²⁹ Blíž: KRÁLOVÁ, R. Nová Směrnice EU o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách – co je nové a co zůstává?. S. 29 – 35. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 3/2016. Univerzita Karlova, Praha, 2016. ISSN 0323-0619.

vazku nebude obstarání noclehu, je nutno regulaci zájezdu vnímat dle obecné právní úpravy Občanského zákoníku.

Zájezd organizovaný mimo rámce podnikatelské činnosti

Zprostředkování služeb cestovního ruchu je možné i v případě, že pořadatel nebude vykonávat podnikatelské aktivity v oblasti cestovního ruchu. Je sporné, jak oddělit případy podnikatelských aktivit, kterých předmětem je poskytnutí zájezdu, resp. služeb spojených s cestovním ruchem, od zprostředkovatelských aktivit, které mohou být uskutečňována jak subjekty bez podnikatelského oprávnění – tj. půjde jen o soukromé osoby, tak i podnikateli, kterých objektem podnikání je aktivita odlišná od poskytování služeb cestovního ruchu (dále jen „nepodnikatel“). Právním rámcem pro regulaci vzniklých právních vztahů mezi pořadatelem – nepodnikatelem je smlouva o zprostředkování dle OZ.

Dle ustanovení § 2523 OZ je nutno za pořadatele považovat toho, kdo nabízí zájezd veřejnosti, resp. skupině osob, a to podnikatelským způsobem (tzv. pořadatel); ale také ten, kdo zprostředkuje nebo zařídí jednotlivé služby cestovního ruchu, pokud i třetích osob vyvolá představu, že služby cestovního ruchu poskytuje jako zájezd na vlastní odpovědnost (zprostředkovatel zájezdu).

Tudíž lze konstatovat, že zprostředkování zájezdu v smyslu ustanovení § 2523 odst. 2 OZ, nemusí být vykonáváno jako podnikatelská činnost. Vzhledem k požadavku, že se jedná o činnost vykonávanou „na vlastní odpovědnost“ lze usuzovat, že zprostředkovatelem může být tak podnikatel vykonávající jiný druh podnikání jako je poskytování služeb v cestovním ruchu, jako i nepodnikatel, který bude za obsah zprostředkované služby odpovídat osobně. Smluvní závazek, kterého objektem tu bude zprostředkování zájezdu (zprostředkování uzavření smlouvy s třetí osobou ohledně poskytnutí služeb cestovního ruchu), se bude spravovat obecnými ustanoveními o zprostředkování (§ 2445 a nasl. OZ).

Specifické subjekty cestovního ruchu – průvodcovská činnost

Základní právní regulace průvodcovské činnosti vyplývá ze živnostenského zákona, který do rámce průvodcovské činnosti řadí:

- horskou průvodcovskou činnost;
- tělovýchovnou a sportovní průvodcovskou činnost
- průvodcovskou činnost v oblasti cestovního ruchu.

Průvodcovskou činností horskou je činnost průvodce po horách, která spočívá v organizování a provádění jednotlivců nebo skupin v horském prostře-

dí.³⁰ V rámci živnosti je možno uskutečňovať činnosť informačnú, poskytovanie poradenských služieb pri výrobe lezecké, horolezecké, skialpinistické a obdobné výzbroje a výstroje, včetně půjčování takové výzbroje a výstroje.

Průvodcovskou činností tělovýchovnou a sportovní je realizace programů pohybové rekreačních, programů na redukci tělesné váhy či extrémně sportovních (například rafting), včetně nezbytné instruktáže dovedností příslušného sportovního odvětví.

Průvodcovskou činností v oblasti cestovního ruchu je doprovázení skupiny osob nebo jednotlivců, při němž je v jazyku dle jejich výběru poskytován výklad o kulturním a přírodním dědictví země.³¹

Z hlediska živnostenského zákona je průvodcovská činnost živností vázanou. Zájemce o provozování této živnosti musí tedy současně s ohlášením živnosti předložit doklady o splnění odborné kvalifikace, a to

- pro horskou průvodcovskou činnost je to osvědčení o rekvalifikaci nebo jiným dokladem o odborné způsobilosti vydaným institucí akreditovanou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy nebo příslušným ministerstvem, do jehož působnosti patří odvětví, v němž je živnost provozována, a dokladem o vykonání čtyřleté praxe v oboru;

³⁰ S výjimkou oblastí ledovců, skal a dalších terénů, v nichž postup vyžaduje použití horolezecké techniky, horolezeckých pomůcek a materiálu (zejména stoupacích želez, cepínů, lan, jističích prostředků), kdy v zasněžených horských terénech je provádění možné pouze ve zvlněných terénech severského typu, kromě terénních zlomů a je vyloučena realizace jakýchkoli lyžařských, skialpinistických a obdobných činností s výjimkou chůze na sněžnicích, a činnost horského vůdce, kterou je organizování a provádění jednotlivců nebo skupin v horském a vysokohorském prostředí, včetně ledovců, při skalním lezení a horolezectví na zajištěných cestách, umělých lezeckých stěnách, při skialpinistických túrách, vedení a organizování vysokohorských expedic, včetně zajišťování bezpečnosti. Blíž: KULHÁNEK, Martin, Marek IVIČIČ a Lucie JAMBOŘOVÁ. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b6604f8c4c/Legislativapro-cestovni-ruch.pdf?ext=.pdf>

³¹ Výklad obsahuje zejména informace o kultuře (historické, umělecké, archeologické, folkloristické, etnologické, gastronomické a podobně), životním prostředí (geologické, přírodní, klimatické a podobně), jednotlivých lokalitách (historických, průmyslových, městských centrech a podobně), místech (muzea, kostely a podobně) a oblastech (turistických regionech, krajích a podobně) a s tím spojené zajištění dalších nezbytných činností spojených s doprovodem skupiny osob nebo jednotlivců, vedením a kontrolou itineráře, zajištěním programu, obstaráním základních informací během cesty, včetně praktických informací vztahujících se k místu pobytu, a poskytováním základní pomoci doprovázeným osobám. Blíž: KULHÁNEK, M. – IVIČIČ, M. – JAMBOŘOVÁ, L. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b6604f8c4c/Legislativapro-cestovni-ruch.pdf?ext=.pdf>

- pro tělovýchovnou a sportovní průvodcovskou činnost:
- vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání v oblasti tělesné kultury, tělovýchovy a sportu a v příslušném studijním oboru, nebo
- osvědčení o rekvalifikaci nebo jiný doklad o odborné způsobilosti vydaný institucí akreditovanou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy nebo jiným ministerstvem, do jehož působnosti patří odvětví, v němž je živnost provozována, nebo
- doklady podle § 19 odstavce 1 písm. f) zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie
- pro průvodcovskou činnost v oblasti cestovního ruchu:
- vysokoškolské vzdělání v oblasti cestovního ruchu, nebo
- vyšší odborné vzdělání ve studijním oboru cestovního ruchu,
- úplné střední vzdělání nebo úplné střední odborné vzdělání a 3 roky praxe v průvodcovské činnosti, nebo
- úplné střední odborné vzdělání v oblasti cestovního ruchu, nebo
- úplné střední vzdělání nebo úplné střední odborné vzdělání a doklad o vykonání zkoušky podle vyhlášky vydané ministerstvem, do jehož působnosti patří odvětví, v němž je živnost provozována (v současné době je to vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 295/2001 Sb., o provádění a obsahové náplni zkoušky odborné způsobilosti pro výkon průvodcovské činnosti v oblasti cestovního ruchu), nebo
- úplné střední vzdělání nebo úplné střední odborné vzdělání a osvědčení o rekvalifikaci nebo jiný doklad o odborné způsobilosti vydaný institucí akreditovanou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, nebo příslušným ministerstvem, do jehož působnosti patří odvětví, v němž je živnost provozována, a doklad o vykonání nejméně dvouleté praxe v průvodcovské činnosti v oblasti cestovního ruchu, nebo
- úplné střední vzdělání nebo úplné střední odborné vzdělání a osvědčení vydané pro výkon průvodcovské činnosti Ministerstvem obchodu a cestovního ruchu, případně Ministerstvem hospodářství od 1. 1. 1992 do 31. 12. 1995.³²

³² Blíž: KULHÁNEK, Martin, Marek IVIČIČ a Lucie JAMBOROVÁ. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b-6604f8c4c/Legislativapro-cestovni-ruch.pdf?ext=.pdf>

Závěr

Problematika právní regulace cestovního ruchu patří k multidisciplinárnímu spektru různorodých právních vztahů a pojmů, které jsou vymezovány právní vědou tak, aby nebyl opomíjen jednak základní účel cestování a turizmu jako volnočasové lidské aktivity a aby zde byly stanoveny limity pro uskutečňování předmětných právních vztahů v podnikatelském prostředí.

Právě oblast podnikání je pro poskytování veškerých služeb cestovního ruchu stěžejní. Zde se vytváří nezávislý komplex podnikatelských subjektů, které umožňují svým klientům využití nabízených služeb tak, aby mohlo dojít k naplnění zákaznickova individuálního cestovatelského prožitku, ale podnikatelské prostředí v cestovním ruchu je specifikováno i osobitým zájmem státu coby garanta a ochránce zájmů individuálních klientů, tak aby nedocházelo k zneužití silnějšího postavení podnikatelů v oblasti cestovního ruchu.

Cílem našeho příspěvku bylo nastínění základních pojmových otázek relevantních pro oblast právní regulace cestovního ruchu a konstrukce daných právních vztahů, tudíž jsme vycházeli z koncepce subjektu jako podnikatele v cestovním ruchu a objektu, kterým je individualizovaný cestovatelský prožitek.

Seznam zdrojů a literatury

- Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 3/2016. Univerzita Karlova, Praha, 2016. ISSN 0323-0619. Ed: PETRÁŠ René.
- DROBNÁ, D. – MORÁVKOVÁ, E. *Cestovní ruch: pro střední školy a pro veřejnost*. 2., upr. vyd. Praha: Fortuna, 2010, 200 s. ISBN 978-80-7373-0796.
- KULHÁNEK, M. – IVIČIČ, M. – JAMBOŘOVÁ, L. *Legislativa pro cestovní ruch* [online]. Dostupné online: <http://www.mmr.cz/getmedia/c35ac714-7f76-4a20-9146-e8b6604f8c4c/Legislativa-pro-cestovni-ruch.pdf?ext=.pdf>
- PALATKOVÁ, M. *Management cestovních kanceláří a agentur*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 217 s. ISBN 978-80-247-3751-5.
- ROZEHNAL, A. a kol. *Obchodní právo*. Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň 2014. s. 720. ISBN 978-80-7380-524-1
- UNWTO *Tourism definitions*. UNWTO United Nation World Tourism Organisation, 2019. dostupné z <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284420858>

REALIZÁCIA PROCESNÝCH ENVIRONMENTÁLNYCH PRÁV V KONTEXTE KLIMATICKÝCH DOHovorov

Michal Maslen

Abstrakt: Príspevok¹ analyzuje mieru transpozície požiadaviek Rámcového dohovoru o zmene klímy a nadväzujúcich zmlúv z oblasti medzinárodného práva životného prostredia do oblasti úpravy práva Európskej únie a slovenského právneho poriadku. Meritum analýzy sa zameriava na postavenie verejnosti a s tým súvisiacu realizáciu procesných environmentálnych práv v otázkach zmeny klímy.

Kľúčové slová: Rámcový dohovor o zmene klímy, Kjótsky protokol, Parížska dohoda, právo na informácie, životné prostredie, účasť verejnosti, zmena klímy.

Abstract: The paper analyzes the extent of transposition of the requirements of the United Nations Framework Convention on Climate Change and related agreements in the field of international environmental law into the field of the legislation of European Union Law and into the field of the Slovak legal order. The point of the analyzes focuses on the legal status of the public and the related implementation of the procedural environmental rights in climate change issues.

Key words: United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, Paris Agreement, right to information, environment, public participation, climate change.

Úvod

Problematika ochrany klímy rezonuje v posledných približne tridsiatich rokoch v celosvetových politických, právnych a ekologických diskusiách. Vo všeobecnosti veda rozlišuje pojmy počasie a podnebie. Kým počasie je stav atmosféry počas krátkeho časového obdobia, podnebie reprezentuje priemerný priebeh poveternostných podmienok pre konkrétne územie a obdobie mnohých rokov. Jedným z faktorov, ktorý ovplyvňuje klímu, je uhol, pod ktorým dopadajú snečné lúče na povrch Zeme, čo spôsobuje veľké teplotné rozdiely v priebehu kalendára roka v oblastiach polárnych kruhov a praktickú neexistenciu teplotných výkyvov v oblasti rovníka. Okrem snečných lúčov ovplyv-

¹ Doc. JUDr. Michal Maslen, Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.
Tento príspevok bol vyhotovený v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0193/18 s názvom Environmentalizácia medzinárodného verejného práva.

ňujú kvalitu klímy aj oceány, prúdenie vzduchu a členitosť zemského povrchu. Vietor ako atmosférický jav rozvádza vlhkosť. Ohrievanie vzduchu v oblasti rovníka spôsobuje jeho následné prúdenie do vzdialenejších oblastí a produkciu búrok a transfer vlhkosti. Samotná členitosť zemského povrchu má význam v podobe výskytu pohorí, ktoré nútia prúdenie vzduchu a vietor stúpať do vyššej nadmorskej výšky, v dôsledku čoho sa vlhkosťou nasýtený vzduch ochladzuje a premieňa sa na mračná a dažde.² Príklad uvedených procesov možno sledovať napr. v Indii. Monzúnová sezóna trvá štandardne v uvedenej krajine od júna do septembra. Klimatické zmeny a globálne otepľovanie však vyvolávajú vznik období s veľmi malým množstvom zrážok a ich striedanie s obdobiami s enormným objemom zrážkovej vody. Za normálnych okolností by počas štandardného monzúnového obdobia mali tropické vetry zbierať vlhkosť Indického oceánu, Arabského mora a Bengálskeho zálivu a privádzať vodu v podobe dažďa na Indický subkontinent. Štúdie a pozorovania meteorológov a klimatológov však poukazujú na skutočnosť, že pôvodne prirodzené procesy sa narušujú, čo spôsobuje nepravidelnosť výskytu a množstva vody.³ Nepravidelnosť výskytu a objemu zrážok je preto faktorom, ktorý môže ohrozovať potravinovú produkciu, má vplyv na kvalitu výkonu poľnohospodárstva, realizáciu nástrojov ochrany verejného zdravia, ale napr. aj realizáciu a ochranu základných ľudských práv a slobôd.

V uvedenom kontexte však pri analýze klimatických zmien a ich vplyve na právne systémy netreba zachádzať až do Indie. Prognózy negatívnych prejavov zmien klímy sa vzťahujú aj na Slovenskú republiku. Výskumy klímy na Slovensku predpokladajú, že klimatické zmeny spôsobené činnosťou človeka môžu spôsobiť zvýšenie teploty vzduchu o 2 – 4 °C, pokles zrážok a vlhkosti pôdy na juhu Slovenska, nárast zrážok predovšetkým na severe krajiny, teplejšie zimy, tenšiu snehovú pokrývku, častejší výskyt zimných povodní, vyššiu frekvenciu silného vetra, víchric a tornád a úbytok vodných zdrojov o 30 – 50 percent ku koncu 21. storočia.⁴ Oblasť strednej Európy sa vyznačuje výskytom všeobecných črt zmeny klímy. Oteplenie sa v nej prejavuje vo všetkých

² K tomu bližšie pozri Climate. In: *National Geographic* (dostupné online: <https://www.nationalgeographic.com/science/earth/earths-atmosphere/climate/>; cit. 6. 7. 2020, 15:07 hod.).

³ K tomu bližšie pozri Tenenbaum, L. Climate Change Impacts Monsoon Flooding In India. In: *Forbes* (dostupné online: <https://www.forbes.com/sites/lauratenenbaum/2019/10/15/climate-change-impacts-monsoon-flooding-in-india/#438de8c04550> (cit. 6. 7. 2020, 15:16 hod.).

⁴ K tomu bližšie pozri SZALAI, P. *Teplejší vzduch, menej vody a viac tornád. Slovensko sa musí prispôbiť zmene klímy*. Dostupné online: <https://euractiv.sk/section/energetika/news/teplejsi-vzduch-menej-vody-a-viac-tornad-slovensko-sa-musi-prisposobit-zmene-klimy/> (cit. 6. 7. 2020, 15:30 hod.).

polohách a klimatických oblastiach. Pravidelnosť a objem atmosférických sa vyznačuje ich väčšou premenlivosťou. Odhaduje sa, že priemerná teplota by sa oproti obdobiu rokov 1951 – 1980 mala postupne zvyšovať o 2 až 4 °C, pričom rýchlejšie by mali rásť denné teplotné minimá než denné maximá teploty vzduchu. V zásade najmenej premenlivým obdobím roka by mala byť jeseň. Na severe Slovenska sa predpokladá nárast ročných úhrnov zrážok (približne okolo 10 %). Opačná situácia by ale mala nastať na juhu Slovenska, kde by mali zrážky ubúdať. Najmä v letných mesiacoch by mali úhrny zrážok oveľa premenlivejšie, čiže obdobia sucha by sa mali postupne predlžovať a zrážkovo výdatne daždivé obdobia by sa mali skracovať. Snehová pokrývka – ako zdroj vody pre ostatné ročné obdobia – bude zrejme v priemere vyššia iba vo výške nad 1 200 m n. m. Uvedené polohy ale predstavujú na Slovensku menej ako 5 % rozlohy územia štátu. Ďalšie meteorologické prejavy majú zahŕňať zosilnenie búrok a v teplej časti roka sa očakáva častejší výskyt silného vetra, víchric a tornád v súvislosti s búrkami. Uvedené javy môžu vysušovať pôdy najmä na juhu Slovenska (strata vlhkosti vo vegetačnom období roka asi o 6 % na 1 °C oteplenia), pričom úhrny zrážok vo vegetačnom období roka sa nemajú podstatne zvyšovať.⁵

Uvedené vízie nie sú veľmi optimistické a uvedené problémy sa postupne presúvajú z roviny ekologickej a politickej do roviny právnej. Medzi predstaviteľmi právnej teórie a právnej praxe sa v poslednom období rozvíja diskusia o možnostiach zakotvenia právnych nástrojov ochrany klímy a o vytvorení samostatného odvetvia právneho poriadku pod názvom klimatické právo. Zástupcovia právnej vedy a odborníci z aplikačnej praxe sú však zajedno v tom, že kvalita klímy a intenzita klimatických zmien ovplyvňuje kvalitu výkonu základných ľudských práv a slobôd, a to najmä práva na život, práva na ochranu zdravia, ale aj vlastníckeho práva a slobody podnikania a taktiež práva na priaznivé životné prostredie. Predložený príspevok sa zameria predovšetkým na možnosti ústavnoprávneho zakotvenia klímy a na analýzu niektorých súčasných slovenských právnych nástrojov ochrany klímy.

⁵ K tomu bližšie pozri Stratégia adaptácie Slovenskej republiky na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy – aktualizácia. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2017. s. 9 – 14. Dostupné online: <https://www.minzp.sk/files/odbor-politiky-zmeny-klimy/strategia-adaptacie-sr-nepriaznive-dosledky-zmeny-klimy-aktualizacia.pdf> (cit. 6. 7. 2020, 16:03 hod.).

Rámcový dohovor Organizácie Spojených národov o zmene klímy

Rámcový dohovor Organizácie Spojených národov o zmene klímy (ďalej ako „Dohovor o zmene klímy“) nadobudol účinnosť 21. marca 1994. V súčasnosti má takmer univerzálnu povahu. Tento dokument je preto viacstrannou medzinárodnou, ktorú ratifikovalo 195 krajín a ktoré sú zmluvnými stranami tohto dohovoru. Dohovor o zmene klímy je jedným z takzvaných „Rio Dohovorov“. Jeho „partnerskými“, resp. „sesterskými“ zmluvami sú Dohovor Organizácie spojených národov o biodiverzite a Dohovor o boji proti rozširovaniu púští. Tieto tri dohovory sú podľa Organizácie spojených národov vnútorne prepojené. Práve v tejto súvislosti Organizácia spojených národov zriadila spoločnú pracovnú skupinu s cieľom podporovať rozvoj spolupráce medzi týmito tromi dohovormi, s konečným cieľom rozvíjať spoluprácu a súčinnosť v otázkach spoločného záujmu a pôsobnosti týchto zmlúv. Tento cieľ v súčasnosti zahŕňa aj Ramsarský dohovor o mokradiach a Kjótsky protokol k Dohovoru o klimatických zmenách. Cieľom Dohovoru o klimatických zmenách je prevencia „nebezpečných“ ľudských zásahov do klimatického systému.⁶ Konečným cieľom Dohovoru o klimatických zmenách a Kjótskeho protokolu je preto snažiť sa stabilizovať koncentrácie skleníkových plynov v atmosfére na úrovni, ktorá zabráni nebezpečným ľudským zásahom do klimatického systému.⁷

Preambula Dohovoru o zmene klímy deklaruje opätovný posun od antropocentrického modelu zakotvenia práva na životné prostredie k jeho ekocentrickej úrovni. Zmluvne strany tohto dohovoru uznali, že zmeny v zemskej klíme a ochrana pred ich negatívnymi účinkami sú spoločným záujmom celého ľudstva. Vyjadrili preto obavu, že ľudské aktivity pomohli zvýšiť koncentráciu skleníkových plynov v atmosfére a rozvíť skleníkový efekt. Tieto obavy zároveň založili na predpoklade ďalšieho otepľovania zemského povrchu a jeho možnom nepriaznivom vplyve na ekosystémy a prirodzené prostredie človeka. V preambule tohto dohovoru sa taktiež prejavuje vzťah vyspelých a rozvojových krajín a ich podiel na znečisťovaní životného prostredia. Najväčší podiel na minulých a súčasných celosvetových emisiách skleníkových plynov vznikol vo vyspelých krajinách. Kým množstvo emisií na obyvateľa v rozvojových krajinách v čase prijatia Dohovoru o zmene klímy bolo stále relatívne malé, už vtedy existovala predstava, že podiel na globálnych emisiách pochádzajúcich

⁶ K tomu bližšie pozri *First steps to a safer future: Introducing The United Nations Framework Convention on Climate Change*. Dostupné online: http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php (cit. 4. 8. 2015, 10:34 hod.)

⁷ K tomu bližšie pozri *UN Climate Change Newsroom* (dostupné na: <http://newsroom.unfccc.int/about/>) (cit. 4. 8. 2015, 10:40hod.)

z rozvojových krajín porastie, aby tak aj tieto krajiny mohli splniť svoje sociálne a rozvojové potreby. Tvorcovia dohovoru si v čase jeho prijímania boli vedomí úloh a významu suchozemských a morských ekosystémov záchytov a rezervárov skleníkových plynov a vzali na vedomie, že existuje celý rad nejasností okolo predpovedí zmien celosvetovej klímy, najmä vzhľadom na ich načasovanie, veľkosť a ich regionálne prejavy. Na základe týchto dôvodov sa zmluvné štáty Dohovoru o zmene klímy rozhodli uznať, že globálna povaha zmeny klímy si vyžaduje čo najširšiu spoluprácu všetkých krajín a ich účasť v účinnej a primeranej medzinárodnej reakcii, ktorá však musí zohľadniť nielen spoločnú, ale aj rozličnú zodpovednosť a možnosti a sociálne a ekonomické podmienky v jednotlivých krajinách. Aj Dohovor o zmene klímy sa odvoláva na ustanovenia Štokholmskej deklarácie. Jednotlivé štáty majú v súlade s Chartou Organizácie spojených národov a so zásadami medzinárodného práva verejného suverénne právo využívať svoje vlastné prírodné zdroje na základe svojich vlastných politík životného prostredia a rozvoja. Na druhej strane však majú aj zodpovednosť, aby zabezpečili, že činnosti v rámci ich pôsobnosti alebo kontroly nespôsobia škody na životnom prostredí iných štátov alebo oblastí za hranicami ich národnej jurisdikcie. Tento dohovor preto potvrdzuje zásadu suverenity štátov v oblasti medzinárodnej spolupráce týkajúcej sa zmeny klímy. Uznáva však zároveň, že štáty by mali prijať účinné právne predpisy. Normy a ciele environmentálneho manažmentu a priority by mali odrážať kontext a stav životného prostredia a rozvoja, na ktoré sa vzťahujú. Na druhej strane normy prijaté v niektorých krajinách môžu byť neadekvátne a môžu vyvolávať neopodstatnené ekonomické a sociálne náklady v ďalších krajinách, najmä rozvojových krajinách.⁸ Všetky uvedené požiadavky preto viedli zmluvné strany

⁸ **Pozn. aut.:** problémom, ktorý sa objavil pri formulovaní textu Dohovoru o zmene klímy, boli špecifické aspekty národného hospodárstva rozvojových krajín. Tieto ekonomiky závisia od produkcie fosílnych palív, ich používania a vývoze. Preambula dohovoru preto zvolila formuláciu, ktorá mala vyhovovať požiadavkám sociálneho a ekonomického rozvoja v týchto krajinách. Reakcie na zmeny podnebia by preto mali byť koordinované s uvedenými požiadavkami a nespôsobovať nepriaznivé ekonomické dôsledky na hospodárstva uvedených krajín. Na tomto mieste treba povedať, že sa v Dohovore stále prejavuje antropocentrický prístup k životnému prostrediu, ktorý životné prostredie vníma aj skrz požiadavku na odstránenie chudoby a dosiahnutie trvalého ekonomického rastu. Dôvodom tohto prístupu bola najmä požiadavka rozvojových krajín, aby mali zachovaný prístup k zdrojom, od ktorých závisí ich sociálny rozvoj a ekonomický rast. Dohovor o zmene klímy preto predpokladal rast spotreby energií v rozvojových krajinách na dosahovania jeho cieľov. Na druhej strane však zdôraznil potrebu ich efektívneho využívania a všeobecnú kontrolu emisií skleníkových plynov aj za pomoci nových technológií, ktorých použitie je ekonomicky únosné a sociálne prínosné.

Dohovoru o zmene klímy, aby sa rozhodli ochrániť klimatický systém Zeme pre súčasné aj pre budúce generácie.

V čl. 1 vymedzuje Dohovor o zmene klímy základne pojmy. „*Nežiaduce účinky zmeny klímy*“ znamenajú podľa tohto dohovoru zmeny vo fyzikálnom prostredí alebo biotope v dôsledku klimatických zmien, ktoré majú výrazne škodlivé účinky na zloženie, pružnosť alebo produktivitu prírodných a riadených ekosystémov, alebo na činnosť sociálno-ekonomického systému, alebo na ľudské zdravie a životné podmienky. „*Zmena klímy*“ je proces, ktorý je priamo alebo nepriamo viazaný na ľudskú činnosť, a ktorý mení zloženie svetovej atmosféry. Popri prirodzených zmenách v atmosfére je tento proces pozorovateľný za porovnateľný časový úsek. „*Klimatický systém*“ zadefinoval dohovor o zmene klímy ako celkovú atmosféru, hydrosféru, biosféru a geosféru vo svojom vzájomnom pôsobení. „*Emisia*“ je uvoľňovanie plynov spôsobujúcich skleníkový efekt a/alebo ich prekurzorov do atmosféry nad špecifickou oblasťou, za určitý čas. „*Plyny spôsobujúce skleníkový efekt*“ sú plynné zložky atmosféry, prírodné aj antropogénne, ktoré absorbujú a znova vyžarujú infračervené žiarenie. „*Regionálna integračná ekonomická organizácia*“ je zoskupenie vytvorené suverénnymi štátmi v danej oblasti, ktoré je kompetentné pre záležitosti upravené týmto Dohovorom alebo jeho protokolmi a je riadne oprávnené v súlade s jej vnútornými predpismi podpisovať, ratifikovať, prijímať, schvaľovať alebo pristupovať k príslušným listinám. „*Rezervoár*“ predstavuje súčasť alebo súčasť klimatického systému, v ktorých sa ukladajú plyny spôsobujúce skleníkový efekt alebo ich prekurzory. „*Záchyt*“ je proces, činnosť alebo mechanizmus, ktorý odstraňuje z atmosféry plyn spôsobujúci skleníkový efekt, aerosól alebo prekurzor plynu spôsobujúceho skleníkový efekt. „*Zdroj*“ je proces alebo činnosť, pri ktorej sa uvoľňuje do atmosféry plyn spôsobujúci skleníkový efekt, aerosól alebo prekurzory plynu spôsobujúce skleníkový efekt, a ktorý mení zloženie svetovej atmosféry. Navyše v súlade s definíciou podľa Dohovoru o zmene klímy musí byť pozorovaný okrem prirodzených zmien klímy za porovnateľné časové obdobie. Základný cieľ vymedzuje Dohovor o zmene klímy v čl. 2. Jeho obsahom je dosiahnutie stabilizácie koncentrácie plynov spôsobujúcich skleníkový efekt v atmosfére na úrovni, ktorá by zabránila nebezpečnej a antropogénnej interferencii s klimatickým systémom. Takáto úroveň by sa mala dosiahnuť v rámci dostatočnej časovej lehoty, ktorá by umožnila ekosystémom adaptovať sa prirodzeným spôsobom na zmenu klímy a zabezpečiť, aby nebola ohrozená produkcia potravín a umožniť, aby ekonomický rozvoj pokračoval udržateľným spôsobom.

Zásady ochrany klimatického systému vyjadruje čl. 3 Dohovoru o zmene klímy. Zmluvné strany zakotvili v dohovore povinnosť riadiť sa pri svojej činnosti na dosiahnutie cieľov Dohovoru a pri plnení jeho ustanovení okrem

iného riadiť sa viacerými zásadami. Chrániť klimatický systém by mali jednotlivé štáty pre súčasné a budúce generácie na základe rovnosti a v súlade s ich spoločnými, ale aj rozličnými zodpovednosťami a príslušnými schopnosťami. Toto ustanovenie preto zakotvuje spoločnú zodpovednosť jednotlivých štátov medzinárodného spoločenstva za ochranu klimatického systému. Zároveň však zakotvuje povinnosť zohľadniť odlišné postavenie vyspelých a rozvojových krajín. Zásada zohľadnenia špecifických potrieb a špecifických okolností rozvojových krajín predstavuje povinnosť brať do úvahy podmienky v krajinách, ktoré sú veľmi citlivé na nepriaznivé účinky zmeny klímy, ako aj tých zmluvných strán, ktoré sú rozvojovými krajinami a ktoré by podľa tohto Dohovoru mali znášať neprimeranú alebo abnormálnu záťaž. Tvorcovia dokumentu zahrnuli medzi jednotlivé zásady Dohovoru o zmene klímy aj princíp predbežnej opatrnosti v podobe povinnosti prijať predbežné opatrenia na predvídanie, ochranu alebo minimalizáciu príčin zmeny klímy a zmiernenie jej nepriaznivých účinkov. Tam, kde existuje hrozba vážnej alebo nenapraviteľnej škody, by nedostatok vedeckých informácií nemal byť dôvodom na odloženie takýchto opatrení. Toto vyjadrenie nadväzuje na princíp č. 15 Rio deklarácie. Nariadenia a opatrenia, ktoré sa týkajú zmeny klímy by mali byť finančne efektívne tak, aby zabezpečovali celosvetový prospech za najnižšie možné náklady. Na dosiahnutie týchto cieľov by takéto nariadenia a opatrenia mali zohľadňovať rôzne sociálno-ekonomické aspekty, mali by byť komplexné, mali by pokrývať všetky relevantné zdroje, záchyty a rezervoáre plynov spôsobujúcich skleníkový efekt, ako aj adaptáciu. Zároveň by mali zahŕňať všetky ekonomické sektory. Zainteresované zmluvné strany by mali spolupracovať pri snahe riešiť zmeny klímy. V nadväznosti na princíp predbežnej opatrnosti zaviedol Dohovor o zmene klímy aj princíp *trvalo udržateľného rozvoja*. Nadviazal tak na vyjadrenie zavedené Rio deklaráciou. Jednotlivé štáty majú preto právo podporovať a mali by podporovať udržateľný rozvoj. Nariadenia a opatrenia na ochranu klimatického systému pred zmenou spôsobenou človekom by mali zodpovedať špecifickým podmienkam každej zmluvnej strany a mali by byť integrované so štátnymi programami rozvoja. Mali by taktiež brať do úvahy, že ekonomický rozvoj je veľmi dôležitý pre prijímanie opatrení na riešenie zmeny klímy. V rámci čl. 3 zaviedol Dohovor o zmene klímy aj *zásadu spolupráce a zákaz diskriminácie v medzinárodnom obchode*. Zmluvné strany dohovoru by preto mali spolupracovať na podnecovaní vzniku podporného a otvoreného medzinárodného ekonomického systému, ktorý by viedol k prijateľnému ekonomickému rastu a rozvoju vo všetkých zmluvných stranách, najmä v rozvojových krajinách. Uvedený ekonomický rast má týmto spôsobom umožniť jednotlivým štátom lepšie riešiť problémy so zmenou klímy. Opatrenia, prijaté na boj proti zmenám klímy, vrátane jednostranných, by ne-

mali vytvárať prostriedky svojvoľnej alebo neoprávnenej diskriminácie alebo skrytých obmedzení v medzinárodnom obchode.

Nástroje a záväzky, ktoré majú slúžiť ochrane svetovej klímy vyjadruje čl. 4 dohovoru. Odsek 1 čl. 4 Dohovoru ustanovuje všeobecné záväzky vzťahujúce sa na všetky jeho zmluvné štáty. Zmluvné strany dohovoru majú preto záväzok pravidelne aktualizovať, publikovať a predkladať *správy* obsahujúce inventúry antropogénnych emisií zo zdrojov a záchytov spôsobujúcich skleníkový efekt. Okrem národných inventúr zahŕňajú tieto nástroje aj tzv. *programy*. Jednotlivé štáty majú preto povinnosť formulovať, realizovať, publikovať a pravidelne aktualizovať národné programy a tam, kde je to vhodné aj regionálne programy obsahujúce opatrenia na zmiernenie zmien klímy. Následným záväzkom, ktorý vyjadruje Dohovor o zmene klímy je *podpora a spolupráca* pri rozvoji technológií, praxe a procesov obmedzujúcich, znižujúcich alebo zabráňujúcich emisiám skleníkových plynov. Na uvedený záväzok nadväzuje povinnosť *podporovať udržateľné riadenie a povinnosť podporovať a spolupracovať pri zachovaní a zvýšení počtu záchytov a rezervoárov všetkých plynov spôsobujúcich skleníkový efekt*. Spoločne s týmito nástrojmi zaviedol Dohovor o zmene klímy aj tzv. *plány* prípravy na adaptáciu na zmeny v klíme. Tieto nástroje majú zahŕňať primerané a integrované opatrenia na riadenie pobrežných zón, vodných zdrojov, poľnohospodárstva a na ochranu a obnovenie oblastí, ktoré sú postihnuté suchom a rozširovaním púští, ako aj záplavami. Okrem uvedených záväzkov majú jednotlivé štáty povinnosť *brať do úvahy zmeny klímy v primeranom rozsahu v rámci príslušných sociálnych, ekonomických a environmentálnych opatrení a akcií*. Zároveň majú záväzok aplikovať vhodné metódy, napr. odhad vplyvu, ktoré budú formulované na určovanie na národnej úrovni s cieľom minimalizovať nepriaznivé účinky na ekonomiku, na zdravie ľudí a na kvalitu životného prostredia, projektov a opatrení, ktoré boli nimi prijaté na zmiernenie alebo adaptáciu na zmenu klímy. Následným záväzkom pre všetky zmluvné štáty dohovoru je *podpora a spolupráca na vedeckom, technologickom, technickom, spoločensko-ekonomickom a inom výskume, na systematickom pozorovaní a vývoji archívnych záznamov* týkajúcich sa klimatického systému a určených na ďalšie pochopenie a na zníženie alebo elimináciu zostávajúcich neistôt, pokiaľ ide o príčiny, účinky, veľkosť a časový harmonogram zmien klímy a ekonomických a sociálnych následkov rôznych stratégií odozvy na zmeny. V súvislosti s týmito činnosťami majú zmluvné štáty dohovoru povinnosť *podporovať a spolupracovať na úplnej, otvorenej a rýchlej výmene podstatných vedeckých, technologických, technických, sociálno-ekonomických a právnych informácií*, ktoré sa týkajú klimatického systému a zmeny klímy, ako aj ekonomických a sociálnych dôsledkov rôznych odoziev reagovania na zmeny.

Dohovor o zmene klímy ustanovil záväzky aj v realizácii procesných envi-

ronmentálnych práv v podobe *podpory a spolupráce pri vzdelávaní, školení a oboznamovaní verejnosti o zmene klímy*. Toto ustanovenie má zároveň zabezpečovať účasť verejnosti na správe vecí verejných týkajúcich sa zmeny klímy.

Osobitné záväzky pre vyspelé krajiny ustanovuje čl. 4 ods. 2 Dohovoru o zmene klímy. Každá vyspelá krajina je podľa tohto dohovoru povinná prijať *národné nariadenia a zodpovedajúce opatrenia na zmiernenie zmeny klímy* tým, že obmedzí antropogénne emisie plynov spôsobujúcich skleníkový efekt. Týmto krajinám zároveň ustanovuje Dohovor zmeny klímy a *povinnosť chrániť a rozširovať záchyty a rezervoáre* na plyny spôsobujúce skleníkový efekt. Tieto nariadenia a opatrenia majú byť dôkazom toho, že vyspelé krajiny zaujímajúce vedúce postavenie v modifikácii dlhodobých trendov v oblasti antropogénnych emisií, budú v súlade s cieľmi Dohovoru. Na uvedenú povinnosť nadväzuje *notifikačná povinnosť* vyspelých krajín. V prvom rade majú tieto subjekty povinnosť v lehotе šiestich mesiacov odo dňa, keď tento Dohovor nadobudol účinnosť a potom pravidelne a v súlade s článkom 12, oznamovať podrobné informácie o svojich nariadeniach a opatreniach, ako aj o svojich výsledných predpokladaných antropogénnych emisiách zo zdrojov a záchytov plynov spôsobujúcich skleníkový efekt. *Výpočet emisií zo zdrojov a záchytov* plynov spôsobujúcich skleníkový efekt by mal zohľadňovať najlepšie dostupné vedecké poznatky vrátane efektívnej kapacity záchytov a príslušných príspevkov týchto plynov na zmenu klímy.⁹

Okrem uvedených záväzkov ustanovil Dohovor o zmene klímy aj povinnosti vyspelých krajín

- *primerane koordinovať* s ostatnými zmluvnými stranami ekonomické a administratívne nástroje vyvinuté na dosiahnutie cieľov tohto Dohovoru.
- *určovať a pravidelne preskúmať svoju vlastnú politiku a postupy*, ktoré podporujú činnosti, vedúce k vyššej úrovni antropogénnych emisií plynov spôsobujúcich skleníkový efekt.

⁹ Dohovor o zmene klímy na tomto mieste zároveň ustanovil povinnosť konferencie zmluvných strán, ktorá mala na svojom prvom zasadnutí preskúmať adekvátnosť uvedených nástrojov a záväzkov vyspelých krajín. Toto preskúmanie sa malo následne vykonávať z hľadiska najlepších dostupných vedeckých informácií a vyhodnotenia zmeny klímy a jej vplyvov, ako aj podstatných technických, sociálnych a ekonomických informácií. Na základe tohto preskúmania mala Konferencia zmluvných strán vykonať primerané kroky, ktoré mohli zahŕňať prijatie zmien a doplnkov k uvedeným záväzkom. Konferencia zmluvných strán mala na svojom prvom zasadnutí tiež prijať rozhodnutia o kritériách spoločnej implementácie. Druhé preskúmanie sa malo konať najneskôr do 31. decembra 1998 a potom v pravidelných intervaloch určených Konferenciou zmluvných strán dovedty, kým sa neplnia ciele tohto Dohovoru.

Zmluvné strany, ktoré sú vyspelými krajinami, a ostatné zmluvné strany, ktoré sú uvedené v prílohe II Dohovoru o zmene klímy, majú zároveň podľa odseku 3 čl. 4 tohto dohovoru *povinnosť poskytnúť nové a ďalšie finančné zdroje na úhradu odsúhlasených plných nákladov*, ktoré vynaložia zmluvné strany, ktoré sú rozvojovými krajinami pri plnení svojich záväzkov uvedených v článku 12, ods. 1. Tieto zmluvné strany poskytnú tiež také finančné zdroje, vrátane poskytnutia technológií, ktoré potrebujú zmluvné strany, ktoré sú rozvojovými krajinami, a to na úhradu schválených plných nákladov pri realizácii opatrení, ktoré sú uvedené v ods. 1. tohto článku a ktoré boli odsúhlasené medzi zmluvnou stranou, ktorá je rozvojovou krajinou a medzinárodným subjektom/subjektmi uvedenými v článku 11, a to v súlade s týmto článkom. Realizácia týchto záväzkov by mala zohľadňovať potrebu adekvátnosti a možnosti predpokladať toky finančných prostriedkov a význam primeraného rozdelenia bremena medzi vyspelé zmluvné strany. Toto ustanovenie reaguje na skutočnosť, že životné prostredie nepozná štátne hranice, a že dôsledky ekonomickej výroby sa môžu prejaviť bez ohľadu na štátne hranice.

Odsek 4 čl. 4 Dohovoru o zmene klímy zaviedol povinnosť zmluvných strán, ktoré sú vyspelými krajinami a ostatných vyspelých zmluvných strán, ktoré sú uvedené v prílohe II, aby taktiež *pomáhali zmluvným stranám, ktoré sú rozvojovými krajinami a ktoré sú mimoriadne citlivé na nepriaznivé účinky zmeny klímy tým, že im uhradia náklady na adaptovanie sa na tieto nepriaznivé účinky*.

Tieto štáty majú preto podľa odseku 5 čl. 4 Dohovoru o zmene klímy záväzok vykonať všetky uskutočniteľné kroky, aby *podporili, uľahčili a primerane financovali, transfer technológií alebo prístup k technológiám zdravým z hľadiska životného prostredia a know-how* iným zmluvným stranám, najmä tým, ktoré sú rozvojovými krajinami. Uvedený záväzok má slúžiť na to, aby sa rozvojovým krajinám umožnilo plniť ustanovenia Dohovoru o zmene klímy. Zmluvné strany, ktoré sú vyspelými krajinami, majú v tomto procese podporiť vývoj a rozvoj domácich kapacít a technológií zmluvných strán, ktoré sú rozvojovými krajinami. Toto ustanovuje zároveň odporúča realizovať uvedený záväzok aj ostatným zmluvným stranám a organizáciám.

Výnimky z predchádzajúcich záväzkov ustanovuje odsek 6 čl. 4 Dohovoru, podľa ktorého Konferencia zmluvných strán povolí určitý stupeň flexibility zmluvným stranám, uvedeným v prílohe I, ktoré prechádzajú na trhovú ekonomiku, s cieľom zvýšiť schopnosť týchto zmluvných strán riešiť zmenu klímy vrátane zohľadnenia historickej úrovne antropogénnych emisií plynov spôsobujúcich skleníkový efekt.

Rozsah záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru o zmene klímy pre rozvojové zmluvné strany ustanovuje odsek 7 čl. 4 tohto dohovoru. Ten má závisieť od účinného plnenia záväzkov tohto Dohovoru zo strany zmluvných strán, ktoré sú vyspe-

lymi krajinami v súvislosti s finančnými zdrojmi a poskytovaním technológií a má plne zohľadňovať aj tú skutočnosť, že ekonomický a sociálny rozvoj a odstraňovanie chudoby sú prvoradými prioritami zmluvných strán, ktoré sú rozvojovými krajinami.

Povinnosť vziať do úvahy skutočnosť, aké akcie sú potrebné podľa tohto Dohovoru – vrátane akcií súvisiacich s financovaním, poistením a transferom technológií tak, aby sa uspokojili špecifické potreby a záujmy zmluvných strán, ktoré sú rozvojovými krajinami, vyplývajúce z nepriaznivých účinkov zmeny klímy a/alebo z dôsledkov zavedenia opatrení ako odozvy na tieto účinky – ustanovuje odsek 8 čl. 4 Dohovoru o zmene klímy.¹⁰

Zmluvné strany Dohovoru o zmene klímy majú zároveň podľa odseku 9 čl. 4 tohto dohovoru povinnosť *v plnej miere zohľadňovať vo svojich opatreniach špecifické potreby a zvláštnu situáciu najmenej vyspelých krajín* a to v súvislosti s financovaním a transferom technológií.

Povinnosť zohľadniť osobitnú situáciu rozvojových krajín, ktorých ekonomika je do veľkej miery závislá na fosílnych palivách ustanovuje odsek 10 čl. 4 Dohovoru o zmene klímy. Zmluvné strany preto majú v súlade s čl. 10 pri plnení záväzkov tohto Dohovoru brať do úvahy situáciu zmluvných strán, najmä tých, ktoré sú rozvojovými krajinami s ekonomikami, ktoré sú citlivé na nepriaznivé účinky zavádzania opatrení, ako odozvy na zmenu klímy. To sa týka najmä zmluvných strán, ktorých ekonomika do veľkej miery závisí od príjmov z výroby, spracovania a exportu a/alebo spotreby fosílnych palív a s tým súvisiacich energeticky náročných produktov; a/alebo od využívania fosílnych palív, pri ktorých majú zmluvné strany vážne problémy s prechodom na iný druh palív.

¹⁰ Toto ustanovenie má na mysli povinnosť zohľadniť špecifické postavenie niektorých rozvojových krajín, ako sú najmä:

- a) malé ostrovné krajiny;
- b) krajiny s nízko položenými pobrežnými oblasťami;
- c) krajiny so suchými a polosuchými oblasťami, zalesnenými oblasťami a oblasťami náchylnými na vymieranie lesov;
- d) krajiny s oblasťami s častým výskytom prírodných katastrof;
- e) krajiny s oblasťami, ktoré trpia suchom a vyľudnením;
- f) krajiny s oblasťami s vysokým znečistením atmosféry v mestách;
- g) krajiny s oblasťami s krehkými ekosystémami, vrátane horských ekosystémov;
- h) krajiny, ktorých ekonomika do veľkej miery závisí od príjmov z výroby, spracovania a exportu a/alebo spotreby fosílnych palív a s tým súvisiacich energeticky náročných produktov a
- i) vnútrozemské a tranzitné krajiny.

Konferencia zmluvných strán môže prijímať primerané ďalšie opatrenia v súvislosti s týmto odsekom.

O všetkých záväzkoch podľa čl. 4 Dohovoru o zmene klímy poskytujú zmluvné strany informácie Konferencii zmluvných strán. Túto povinnosť ustanovil čl. 12 Dohovoru o zmene klímy.

Čl. 5 a 6 Dohovoru o zmene klímy ustanovujú výskumné a vzdelávacie nástroje a zabezpečujú účasť verejnosti na správe vecí verejných v oblasti zmien klímy. Tieto nástroje sa majú realizovať prostredníctvom podpory a rozvoja programov výskumu. Dohovor o zmene klímy má v tomto smere na mysli definovanie, vedenie, vyhodnocovanie a financovanie výskumu, zhromažďovanie údajov a systematické pozorovanie. Tieto úlohy majú zmluvné strany realizovať tak, aby nedochádzalo k zbytočnej duplicitě. Na podporu vzdelávania majú zmluvné štáty prijať zodpovedajúcu právnu úpravu, ktorá zabezpečí rozvoj a zavádzanie nových vzdelávacích programov a účasť verejnosti na riešení zmien klímy a jej účinkov a vývoj adekvátnych odoziev a školenie vedeckého, technického a riadiaceho personálu.

Dohovor o zmene klímy zakotvil v čl. 17 možnosť *prijímať protokoly k tomuto Dohovoru*. Konferencia zmluvných strán môže na svojom riadnom zasadnutí prijať protokoly k tomuto Dohovoru. Sekretariát má povinnosť zaslať text každého navrhovaného protokolu zmluvným stranám najmenej šesť mesiacov pred takýmto zasadnutím. Nadobudnutie účinnosti prijatého protokolu má podľa Dohovoru o zmene klímy upravovať prijatý protokol. Zmluvnými stranami protokolu môžu byť iba zmluvné strany Dohovoru o zmene klímy. Rovnako rozhodnutia podľa ktoréhokoľvek protokolu môžu prijímať iba zmluvné strany daného protokolu. Príkladom takéhoto protokolu je *Kjótsky protokol*.

Kjótsky protokol

Od nadobudnutia účinnosti Dohovoru o zmene klímy trvalo celý jeden rok, kým sa členské štáty Dohovoru o zmene klímy rozhodli, že *Dohovor musí byť rozšírený zmluvou s prísnejšími požiadavkami na zníženie objemu emisií skleníkových plynov*. Dohovor o zmene klímy nadobudol účinnosť v roku 1994 a do roku 1995 vlády zmluvných strán začali rokovať o Protokole. Protokol je medzinárodnou zmluvou súvisiacou s už existujúcou zmluvou na jednej strane. Zároveň však zaujíma samostatné miesto na strane druhej. Text *Kjótskeho protokolu* prijali zmluvne strany jednohlasne v roku 1997 a platnosť nadobudol 16. februára 2005.¹¹ Krajiny, ktoré sú zmluvnými stranami dohovoru, sa teda na svojej

¹¹ K tomu bližšie pozri Kjótsky protokol. Dostupné online: http://www.unis.unvienna.org/unis/sk/thematic_info_climate_change_unfccc.html (cit. 5. 8. 2015, 10:41 hod.).

prvej konferencii v marci roku 1995 v Berlíne rozhodli rokovať o protokole, ktorý by obsahoval opatrenia na znižovanie emisií priemyselne vyspelých štátov v období po roku 2000. Po dlhotrvajúcom úsilí bol 11. decembra 1997 v Kjóte prijatý Kjótsky protokol.¹² Obdobie od roku 1995 až do momentu prijatia Kjótskeho protokolu nazýva odborná literatúra aj ako „Kjótsky proces“. Kľúčovú úlohu v tomto procese zohrávali vlády jednotlivých štátov, pretože práve vlády boli rozhodujúcimi hráčmi v procese formovania obsahu Kjótskeho protokolu. Spôsob ich vyjednávania ovplyvnili jednak vtedajší stav vedeckého poznania, ale aj sledované a skutočné záujmy. Tak napríklad závislosť od produkcie a využívania fosílnych palív sa v jednotlivých častiach Zeme odlišuje a vytvára základ pre odlišné záujmy znečisťovateľov. Rovnako aj zraniteľnosť jednotlivých štátov Sveta vo vzťahu ku klimatickým zmenám sa odlišuje tak, ako aj ich záujem na zmiernení následkov klimatických zmien. Posledným faktorom, ktorý ovplyvnil kjótsky proces boli, samozrejme, financie a dostupnosť finančných prostriedkov na zníženie emisií skleníkových plynov a zmiernenie následkov klimatických zmien.¹³ Kjótsky protokol z roku 1997 má spoločný cieľ, princípy a inštitúcie ako Dohovor o zmene klímy. Kjótsky protokol však významnou mierou zvyšuje pôsobnosť Dohovoru o zmene klímy tým, že zmluvné strany svojej *Prílohy I* zaväzuje k individuálnemu a právne záväznému cieľu obmedziť alebo znížiť objem produkovaných emisií skleníkových plynov. Záväzky vyplývajúce z Kjótskeho protokolu sú záväzné iba pre tie strany Dohovoru o zmene klímy, ktoré samostatne pristúpili ku Kjótskemu protokolu ratifikáciou, súhlasom, schválením alebo pristúpením. K dnešnému dňu má Kjótsky protokol 171 zmluvných strán. Významným znakom Kjótskeho protokolu je skutočnosť, že obsahuje *záväzné normy pre emisie skleníkových plynov pre vedúce svetové ekonomiky, ktoré ho prijali*. Záväzky pre jednotlivé krajiny sa odlišujú. Tieto normy sa pre jednotlivé štáty pohybujú v intervale od –8 až +10 percent úrovne objemu nimi vyprodukovaných emisií v roku 1990 „s výhľadom znížiť počas záväzného obdobia 2008 až 2012 svoje celkové emisie týchto plynov najmenej o 5 percent pod úroveň emisií v roku 1990“.¹⁴ Kjótsky protokol je tak jedným z naj-

¹² K tomu bližšie pozri Kjótsky protokol. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=URISERV:l28060> (cit. 5. 8. 2015, 10:41 hod.).

¹³ K tomu bližšie pozri OBERTHÜR, S. – OTT, E. H. *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century*. Berlin-Heidelberg-New York: Springer-Verlag. 1999, s. 13. ISBN 3-540-66470-X.

¹⁴ K tomu bližšie pozri Kjótsky protokol. Dostupné online: http://www.unis.unvienna.org/unis/sk/thematic_info_climate_change_unfccc.html (cit. 5. 8. 2015, 10:41 hod.).

dôležitejších medzinárodných právnych nástrojov na riešenie problému zmeny klímy. Obsahuje záväzok priemyselne vyspelých štátov, že znížia emisie tých skleníkových plynov, ktoré spôsobujú globálne otepľovanie. Dohovor o zmene klímy významným spôsobom prispel k ustanoveniu kľúčových zásad celosvetového boja proti zmene klímy. Ustanovil predovšetkým už spomenutú *zásadu spoločnej a zároveň diferencovanej zodpovednosti*. Okrem toho tiež prispel k zvyšovaniu povedomia svetovej verejnosti, pokiaľ ide o problémy súvisiace so zmenou klímy. Dohovor o zmene klímy však nekvantifikuje ani nespresňuje záväzky jednotlivých krajín pri znižovaní emisií skleníkových plynov.¹⁵ Kompenzáciou za inštitút „*záväzných noriem*“ je skutočnosť, že Kjótsky protokol je *flexibilný v spôsoboch splnenia týchto noriem*. Umožňuje napríklad čiastočne kompenzovať produkciu emisií vysádzaním lesov, ktoré pomáhajú odstraňovať oxid uhličitý z atmosféry. Zalesnenie môže vykonať zmluvný štát tohto protokolu buď na území vlastného, alebo cudzieho štátu. Štáty taktiež môžu financovať zahraničné projekty, výsledkom ktorých má byť zníženie emisií skleníkových plynov. Na tento účel zaviedol protokol niekoľko mechanizmov. Napríklad využitím *Mechanizmu čistého rozvoja* môžu industrializované krajiny čiastočne splniť svoje záväzné emisné normy prostredníctvom „*kreditov*“, ktoré majú možnosť získať sponzorovaním projektov na znižovanie emisií skleníkových plynov v rozvojových krajinách.¹⁶

Rada Európskeho spoločenstva poverila 4. februára 1991 Komisiu, aby sa v mene Európskeho spoločenstva zúčastňovala na rokovaníach o Dohovore o zmene klímy. Tento dohovor schválilo Európske spoločenstvo *rozhodnutím Rady* 94/69/ES z 15. decembra 1993. Rozhodnutie nadobudlo platnosť 21. marca 1994. *Rozhodnutie Rady* 2002/358/ES z 25. apríla 2002, ktoré sa týka schválenia Kjótskeho protokolu k Dohovoru o zmene klímy a spoločnom plnení z neho vyplývajúcich záväzkov v mene Európskeho spoločenstva. Európske spoločenstvo podpísalo protokol 29. apríla 1998. Na zasadnutí Európskej rady v Laeke v decembri 2001 Európska únia potvrdila, že by chcela, aby Kjótsky protokol nadobudol platnosť pred svetovým samitom o trvalo udržateľnom rozvoji v Johannesburgu, ktorý sa uskutočnil v dňoch 26. augusta – 4. septembra 2002. Aby sa tento cieľ dosiahol, uvedeným rozhodnutím bol v mene Európskeho spoločenstva protokol schválený. Členské štáty sa zaviazali predložiť svoje ratifikačné listiny súčasne s listinami Európskeho spoločenstva a podľa možnosti

¹⁵ K tomu bližšie pozri Kjótsky protokol. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=URISERV:l28060> (cit. 5. 8. 2015, 10:41 hod.).

¹⁶ K tomu bližšie pozri Kjótsky protokol. Dostupné online: http://www.unis.unvienna.org/unis/sk/thematic_info_climate_change_unfccc.html (cit. 5. 8. 2015, 10:41 hod.).

najneskôr 1. júna 2002. V prílohe II k uvedenému rozhodnutiu sa v súvislosti s obmedzovaním a znížením množstva emisií uvádzajú záväzky dohodnuté Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na prvé ustanovené obdobie v rokoch 2008 – 2012.¹⁷ Z obsahového hľadiska Kjótsky protokol rieši problém emisií šiestich druhov skleníkových plynov:

- oxidu uhličitého (CO₂);
- metánu (CH₄);
- oxidu dusného (N₂O);
- hydrofluórovaných uhľovodíkov (HFC);
- perfluórovaných uhľovodíkov (PFC);
- fluoridu sírového (SF₆).

Kjótsky protokol predstavuje v rámci boja proti globálnemu otepľovaniu významný pokrok, pretože uvádza záväzné a kvantifikované ciele v súvislosti s obmedzovaním a znížením množstva skleníkových plynov. Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami *prílohy I* k Dohovoru o zmene klímy, t. j. teda priemyselne vyspelé štáty, sa celkovo zaväzujú, že spoločne znížia množstvo svojich emisií skleníkových plynov, aby sa v rokoch 2008 – 2012 znížilo celkové množstvo emisií hospodársky vyspelých štátov sveta v porovnaní s ich úrovňou v roku 1990 najmenej o 5 %. *Príloha B* k protokolu vymedzuje vyčíslené záväzky prijaté štátmi, ktoré sú zmluvnými stranami Dohovoru o zmene klímy. V rokoch 2008 až 2012 mali krajiny, ktoré boli členskými štátmi EÚ už pred rokom 2004, povinnosť znížiť množstvo svojich emisií skleníkových plynov celkovo až o 8 %. Krajiny Európskej únie, ktoré pred rokom 2004 jej členskými štátmi ešte neboli, sa zaviazali znížiť množstvo svojich emisií rovnako o 8 %, s výnimkou Poľska a Maďarska, ktorých záväzok je na úrovni 6 %, ako aj Malty a Cypru, pretože tieto štáty nezahŕňa *príloha I* k Dohovoru o zmene klímy. Pokiaľ ide o obdobie pred rokom 2008, štáty, ktoré sú zmluvnými stranami Dohovoru o zmene klímy, sa v súvislosti s plnením svojich záväzkov zaviazali dosiahnuť pokrok najneskôr v roku 2005 a podať o tom dôkaz. Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami Dohovoru o zmene klímy, získali možnosť považovať za východiskový rok, pokiaľ ide o emisie hydrofluórovaných uhľovodíkov, perfluórovaných uhľovodíkov a fluoridu sírového, aj naďalej rok 1995. Aby sa uvedené ciele dosiahli, Kjótsky protokol navrhol viacero prostriedkov. Predovšetkým je to nástroj *posilňovania alebo zavádzania politik jednotlivých štátov týkajúcich sa znížovania emisií*. Tento nástroj z obsahového hľadiska znamená zvyšovanie energetickej účinnosti, podporu udržateľných foriem poľnohospodárstva, vývoj obnoviteľ-

¹⁷ K tomu bližšie pozri Kjótsky protokol. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=URISERV:l28060> (cit. 5. 8. 2015, 10:41 hod.).

ných zdrojov energie atď. Ďalším nástrojom je *spolupráca s ďalšími zmluvnými stranami*. Jej obsahom má byť predovšetkým výmena skúseností alebo informácií, koordinácia politík jednotlivých štátov, pokiaľ ide o emisné povolenia, spoločné vykonávanie a mechanizmus čistého rozvoja. Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami Dohovoru o zmene klímy, majú povinnosť zaviesť vnútroštátne systémy odhadu emisií ľudského pôvodu a zachytávačov všetkých skleníkových plynov, ktoré nekontroluje montrealský protokol, najneskôr jeden rok pred prvým ustanoveným obdobím záväzkov. Európska únia schválila Kjótsky protokol 31. mája 2002. Kjótsky protokol nadobudol platnosť 16. februára 2005, po tom, ako ho ratifikovala Ruská federácia. Viacero priemyselne vyspelých štátov sveta však Kjótsky protokol odmietlo ratifikovať, okrem iných Spojené štáty americké či Austrália.¹⁸

Situácia v Európskej únii a predtým v Európskych spoločenstvách však nebola vždy naklonená opatreniam na zmiernenie následkov klimatických zmien. Predovšetkým pred prijatím Kjótskeho protokolu sa objavovali rozdiely v záveroch a spôsoboch prijímania a realizácie týchto opatrení, t. j. najmä v oblasti ich implementácie. Európska komisia navrhovala pre Kjótskym protokolom zavedenie tzv. energetických daní. Tieto nástroje sa však nestretli s pozitívnym ohlasom členských štátov. Ich obavy sa zakladali predovšetkým na možnom vzniku súťažných nevýhod a silnej opozície zástupcov priemyslu. Vlády jednotlivých štátov boli zase opatrne v prijímaní spoločných politík, pretože by to fakticky aj právne znamenalo presunutie určitých kompetencií Spoločenstvu a vzdanie sa časti štátnej suverenity. Týmto následkom sa však postupom času nedalo vyhnúť. Napriek tomu však Spoločenstvo pôsobilo ako výrazný jednotiaci faktor v rámci kjótskeho procesu. Výrazný spor, ktorý v tomto procese na európskej úrovni existoval bol tzv. spor „*sever proti juhu*“. Južné štáty, ako Španielsko, Portugalsko a Grécko, žiadali práve naopak navýšenie emisných limitov, a to na úkor severných štátov zastúpených Holandskom, Dánskom, Rakúskom, Nemeckom a Veľkou Britániou. Napriek tomu sa však „severnej“ skupine podarilo presadiť efektívnu klimatickú politiku. Spoločenstvo a neskôr Európska únia preukázala svoje napredovanie v oblasti politiky klimatických zmien aj vo vzťahu k svojmu najväčšiemu odporcovi – k tzv. skupine „*JUSSCANNZ*“. Uvedené pomenovanie skupiny vychádza z ich jednotlivých zástupcov reprezentovaných Japonskom, Spojených štátov amerických, Švajčiarska, Kanady, Austrálie, Nórska a Nového Zélandu.¹⁹

¹⁸ K tomu bližšie pozri Kjótsky protokol. Dostupné online: <http://www.kyotoprotocol.com> (cit. 5. 8. 2015, 10:41 hod.).

¹⁹ K tomu bližšie pozri OBERTHÜR, S. – OTT, E. H. *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century*. Berlin-Heidelberg-New York: Springer-Verlag. 1999, s. 17.

Klimatická konferencia v Paríži

Parížska dohoda je globálna dohoda o zmene klímy, ktorá sa dosiahla 12. decembra 2015 v Paríži. Táto dohoda predstavuje akčný plán zameraný na obmedzenie globálneho otepľovania výrazne pod 2 °C. Vzťahuje sa na obdobie po roku 2020. Obsahovo nadväzuje na Rámcovú dohodu Organizácie spojených národov o zmene klímy prijatú 9. mája 1992 v New Yorku.

Medzi hlavné prvky dohody z Paríža patrí dlhodobý cieľ, podľa ktorého sa jednotlivé zmluvné štáty dohodli, že udržia zvyšovanie globálnej priemernej teploty výrazne pod 2 °C v porovnaní s predindustriálnymi úrovňami, a že budú pokračovať v úsilí o obmedzenie tohto zvyšovania na úroveň 1,5 °C. V rámci tejto dohody predložili jednotlivé zmluvné štáty komplexné národné akčné plány v oblasti klímy, zamerané na zníženie svojich emisií. Štáty zároveň na klimatickej konferencii prezentovali ambície, podľa ktorých sa dohodli, že každých päť rokov budú informovať o svojich príspevkoch s cieľom ustanoviť ešte ambicióznejších ciele. Uvedená dohoda má byť vybudovaná na princípe transparentnosti, čo vo svojej podstate znamená, že jednotlivé štáty tejto dohody súhlasili, že v záujme zabezpečenia transparentnosti a dohľadu si budú navzájom a aj verejnosti poskytovať informácie o tom, ako napredujú pri plnení svojich cieľov. Táto dohoda nadväzuje na princíp solidarity vyjadrený v predchádzajúcich zmlúv uzatvorených na pôde OSN (napr. Riodeklarácia z roku 1992), kde jednotlivé štáty deklarovali presadenie solidarity v tom smere, že rozvité krajiny v súčasnosti zastúpené predovšetkým Európskou úniou, ale aj ďalšími rozvítymi krajinami budú naďalej poskytovať finančnú pomoc na opatrenia v oblasti klímy s cieľom pomôcť rozvojovým krajinám znížiť emisie a vybudovať odolnosť voči vplyvom zmeny klímy.²⁰

Podľa uvedenej dohody zmena klímy je dôležitou globálnou otázkou, ktorá sa týka každého z nás. Z chronologického hľadiska predchádzalo podpisu uvedenej dohody viacero fáz. Dohoda je považovaná za nový globálny právne záväzný nástroj. Platnosť nadobudla 4. novembra 2016. Stalo sa tak 30 dní po tom, čo sa 4. októbra splnili podmienky na nadobudnutie platnosti, t. j. že dohodu ratifikovalo aspoň 55 krajín, ktoré spolu produkujú najmenej 55 % z celosvetových emisií skleníkových plynov.²¹ Prvým významným impulzom v oblasti vzťahu Európskej únie k dohode z Paríža je Rámec politik v oblasti

²⁰ K tomu bližšie pozri Parížska dohoda o zmene klímy. Dostupné online: <http://www.consilium.europa.eu/sk/policies/climate-change/timeline/>; 27. 11. 2016, 14:54 hod.).

²¹ K tomu bližšie pozri Český text Parížskej dohody. Dostupné online: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/parizska_dohoda/\\$FILE/OEOK-Cesky_preklad_dohody-20160419.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/parizska_dohoda/$FILE/OEOK-Cesky_preklad_dohody-20160419.pdf) (cit. 27. 11. 2016, 15:06 hod.).

klímy a energetiky do roku 2030, ktorý prijala v dňoch 23. – 24. októbra 2014 Európska rada. Vedúci predstavitelia Únie sa dohodli na rámci politik v oblasti klímy a energetiky do roku 2030. Európska rada preto schválila štyri zásadné ciele v uvedenej oblasti:

- znížiť do roku 2030 emisie skleníkových plynov o 40 % v porovnaní s rokom 1990;
- do roku 2030 dosiahnuť, aby energia z obnoviteľných zdrojov predstavovala najmenej 27 % energetickej spotreby;
- zlepšiť energetickú efektívnosť o 27 % v porovnaní s odhadmi;
- dobudovať vnútorný trh s energiou splnením minimálneho cieľa prepojenia súčasných elektrizačných sústav na úrovni 10 % (aspoň pre tzv. energetické ostrovy, najmä pobaltské štáty a Pyrenejský polostrov).²²

Šiesteho marca 2015 uvedené ciele a závery predložila Únia sekretariátu Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy ako svoj plánovaný vnútroštátne ustanovený príspevok, ktorý mal vyjadrovať záväzok Únie k procesu rokovaní o novej, právne záväznej dohode o zmene klímy s cieľom udržať globálne otepľovanie pod úrovňou 2 °C a cieľ znížiť do roku 2030 domáce emisie skleníkových plynov aspoň o 40 % v porovnaní s rokom 1990. 18. septembra 2015 potvrdili tieto závery aj ministri Únie. Rada pre hospodárske a finančné záležitosti prijala na zasadnutí 10. novembra 2015 závery o financovaní opatrení v oblasti zmeny klímy. Závery sa zamerali aj na príspevky Únie na financovanie opatrení v oblasti klímy v záujme dosiahnutia cieľa, ktorým je, aby rozvinuté krajiny najneskôr od roku 2020 vynakladali na tento účel z rôznych zdrojov 100 miliárd USD ročne.²³ Následne v dňoch 30. novembra – 12. decembra 2015 prebiehala v Paríži konferencia o zmene klímy. Išlo o 21. zasadnutie konferencie zmluvných strán Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy a 11. zasadnutie zmluvných strán Kjótskeho protokolu. Na rokovaníach o novej globálnej a právne záväznej dohode o zmene klímy sa zišli delegácie z približne 150 krajín. Dňa 12. decembra 2015 sa dosiahla nová globálna dohoda o zmene klímy. Dohoda podľa názoru jej tvorcov predstavuje vyvážený výsledok a obsahuje akčný plán na obmedze-

²² K tomu bližšie pozri *Rámec politiky v oblasti klímy a energetiky na obdobie do roku 2030*. Brusel: Európska rada. 24. október 2014, č. EUCO 169/2014. Dostupné online: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=SK&f=ST%20169%202014%20INIT> (cit. 27. 11. 2016; 15:25 hod.).

²³ K tomu bližšie pozri *Závery Rady o financovaní opatrení v oblasti zmeny klímy*. Brusel: Press office - General Secretariat of the Council. 2015 Dostupné online: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2015/11/40802204812_sk.pdf (cit. 27. 11. 2016, 18:03 hod.).

nie globálneho otepľovania. Na podpis sa otvorila počas jedného roka od 22. apríla 2016 v New Yorku. K tomu dátumu podpísala dohodu aj Európska únia.

Právo na informácie o stave životného prostredia

Sloboda prejavu a právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa podľa čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky²⁴ zaručuje každému jednotlivcovi ako jeho základné právo. Slobodou prejavu človeku umožňuje vysloviť alebo zmlčať svoje city, myšlienky a názory. Prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu a získať informáciu do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných, keďže v súlade s ústavou k nemu patrí aj právo informáciu ďalej rozširovať. Právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie chráni možnosť získať informácie nielen pasívnym správaním, ale aj aktívnym správaním oprávnenej osoby. Ako z ústavnej definície vyplýva, právo na informácie má tri relatívne samostatné zložky, a to vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií. Vyhľadávanie informácií je vlastne zisťovanie, či v oblasti záujmu toho, kto informácie vyhľadáva, informácie vôbec jestvujú, aké a kde sa nachádzajú. Nejde teda ešte o samotné informácie, ale o informáciu o informácii. Prijímanie informácií je získanie informácie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť subjektom pre vlastnú potrebu, ako aj pre potrebu iných spracovaná. Získanie informácie sa môže uskutočňovať tak zmyslovými orgánmi, ako aj rôznymi technickými prostriedkami, akými sú za súčasného stavu zvukové, obrazové, ako aj zvukovo-obrazové záznamy, ale aj akýmkoľvek iným spôsobom. Rozširovanie informácií je akýkoľvek spôsob odovzdania prijatej informácie ďalšiemu subjektu, resp. ďalším subjektom.²⁵

²⁴ Podľa čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky: „1) Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. ... 2) Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povolenaciemu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon. ... 3) Cenzúra sa zakazuje. ... 4) Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. ... 5) Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.“

²⁵ K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 451/2014 zo dňa 25. novembra 2014.

Sloboda prejavu a právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa zaručuje každému jednotlivcovi ako jeho základné právo. Slobodou prejavu sa človeku umožňuje vysloviť alebo zmlčať svoje city, myšlienky a názory. Prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu a získať informáciu do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných.²⁶ Ústava Slovenskej republiky podľa čl. 26 ods. 4 zaručuje osobitnú ochranu slobody prejavu, aj práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie. Okrem všeobecných podmienok, ktoré sa pri obmedzovaní všetkých základných práv a slobôd musia dodržať podľa čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky, sloboda prejavu a právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa môže obmedziť iba ak sa splnia osobitné podmienky podľa čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.²⁷

²⁶ Právo prijímať informácie zahŕňa právo prijímať informácie tak pravdivé, overiteľné a neutrálne, ako aj fiktívne, neoveriteľné, nepravdivé alebo pravdu skresľujúce či prezentujúce určitý svetonázor. Aj informácie, ktoré sú fiktívne, nepresné a nezakladajú sa na pravde, podnecujú recipienta pri konfrontácii s informáciou prijímanou z iných početných zdrojov informácií k tej istej téme ku kritickému mysleniu a potencujú vôľu po vyhľadaní a osvojení si iných názorov na tému. Uvedené smeruje k sebarealizácii človeka a podporuje nekončiaci spoločenský diskurz k téme vytvárajúcej podstatu spoločenskej diskusie. Judikatúra hodnotí túto skutočnosť ako demokratický prvok slobodnej spoločnosti. Obmedzením slobody prejavu a práva na informácie v zmysle jeho textácie sa má predchádzať šíreniu a uvádzaniu jednostranných názorov, myšlienok a ideí na konkrétnu tému, ktoré pri ich jednostrannosti zároveň môžu, skúmajúc každý prípad jednotlivu, jeho konkrétnosti a s ohľadom na charakter šírenia a uvádzania jednostranných názorov, myšlienok a ideí, ako aj charakter samotných jednostranných názorov, myšlienok a ideí, znamenať ohrozenie práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, ohrozenie verejného zdravia a mravnosti. In concreto môže ísť napríklad o šírenie a uvádzanie jednostranných názorov, myšlienok alebo ideí úmyselne popierajúcich ľudské práva a slobody, popierajúce alebo schvaľujúce holokaust, zločiny politických režimov, podporujúcich náboženský extrémizmus a terorizmus, podporujúcich výlučne jednu politickú stranu, hnutie či skupinu s cieľom poškodiť na právach názorových a politických oponentov v rámci demokratického politického súboja v podmienkach reprezentatívnej demokracie, podporujúcich totalitné štátne zriadenie alebo propagandu politických režimov založených na fašistickej, komunistickej alebo obdobnej ideológii, podporujúcich národnú, rasovú alebo etnickú nenávisť a pod. (K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 307/2014 zo dňa 18. decembra 2014).

²⁷ Ústava Slovenskej republiky obmedzenia zakotvené v čl. 26 ods. 4 viaže na splnenie dvoch podmienok – formálnej a materiálnej. Formálnou podmienkou je obmedzenie práva na informácie právnym predpisom s právnou silou zákona a materiálnoú podmienkou sú taxatívne uvedené opatrenia, ktoré však musia vykazovať znak nevyhnutnosti. Obdobne podľa čl. 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zásahy do

Rovnako aj čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd jednoznačne formuluje právo na slobodu prejavu ako právo, ktoré zahŕňa nielen slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie, ale obsahuje i povinnosti a zodpovednosť a môže byť preto obmedzené zákonom v rozsahu, ktorý je v demokratickej spoločnosti nevyhnutný. Okrem iného sa za prípustnú považujú také obmedzenia, ktoré majú ochrániť osobnosť, občiansku česť a ľudskú dôstojnosť iných.²⁸

Ústava Slovenskej republiky ponecháva v dispozičnej sfére každého oprávneného subjektu, aby sa rozhodol, ako právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať informácie o verejných veciach uplatní a či pritom využije technické zariadenia určené na vyhotovenie obrazového, zvukovoobrazového alebo zvukového záznamu. Ústava Slovenskej republiky neobsahuje zákaz rozširovania informácií o činnosti orgánov Slovenskej republiky. Každý občan má ústavné právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie získané na verejnom zasadnutí všetkých štátnych orgánov Slovenskej republiky.²⁹ Uvedené práva však so sebou prinášajú i povinnosti a zodpovednosť, a preto podliehajú podmienkam a obmedzeniam, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu definovaných legitímnych záujmov,³⁰

práva na slobodu prejavu sú v súlade s týmto článkom, iba ak sú: (i) stanovené zákonom, (ii) nevyhnutné v demokratickej spoločnosti a (iii) v záujme taxatívne určených zvláštnych cieľov. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd i Ústava Slovenskej republiky vyžadujú kumulatívne splnenie týchto podmienok, pričom chránia nielen samotnú podstatu myšlienok a informácií, ale tiež spôsob, ktorým sú vyjadrené. Inými slovami, každá z týchto noriem je dôležitým kritériálnym nástrojom na posúdenie zásahu do práva na informácie (legality a legitímnosti), zároveň však aj interpretačným pravidlom (nevyhnutnosť zásahu pre dosiahnutie taxatívne určeného účelu či cieľa). Na druhej strane čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky ani čl. 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd primárne negarantujú individuálne práva osôb. Normatívny obsah týchto záruk predurčuje ich priamu aplikáciu skôr konaní o súlade právnych predpisov. K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 385/2012 zo dňa 21. januára 2014.

²⁸ K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 67/06-12 zo dňa 8. marca 2006.

²⁹ K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 28/96 zo dňa 12. mája 1997.

³⁰ Konflikt dvoch ústavou chránených hodnôt nemožno vzhľadom na ich povahu vyriešiť normatívne, t. j. na všeobecnej úrovni pre každý jednotlivý prípad. Je to úloha najmä všeobecných súdov, aby pri prerokovávaní konkrétneho sporu zisťovaním miery dôležitosti oboch v kolízii stojacich ústavných hodnôt dospeli k záveru o potrebe uprednostnenia jednej z nich. To korešponduje s judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorej všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplat-

medzi ktoré nepochybne patrí aj ochrana práv a slobôd iných.³¹ Z uvedeného vyplýva, že v prípadoch tvrdeného porušenia základného práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ústavy a čl. 10 dohovoru zo strany orgánu verejnej moci je potrebné skúmať, či zásah do slobody prejavu jednotlivca bol ustanovený zákonom, sledoval legitímny cieľ a či bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.³²

Právo na informácie je nástrojom demokratizácie subjektov štátnej správy a samosprávy a napomáha uplatňovaniu princípov otvorenosti a priehľadnosti. Uvedené princípy považuje právna veda vo všeobecnosti za prejavy tzv. dobrej verejnej správy. Tieto princípy sú taktiež základom európskeho správneho priestoru. Na úrovni Európskej únie sa tieto pravidlá premietajú do požiadavky na vyjadrenie právneho postavenia inštitúcií verejnej správy, podľa ktorého by tieto mali predstavovať legitímne subjekty fungujúce otvoreným, prehľadným a zodpovedným spôsobom. Toto vyjadrenie má zároveň pomáhať realizácii dôvery občanov v činnosti verejnej správy. V inom poňatí reprezentuje právo na informácie jeden z prostriedkov účasti verejnosti na kontrole verejnej správy a veľmi úzko súvisí s právom občanov podieľať sa na správe vecí verejných.³³

Ústavné právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie nie je vo vzťahu k jeho adresátom obmedzené. Patrí každému, teda akejkolvek fyzickej alebo

nením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Záver orgánu verejnej moci a predovšetkým súdu plynúci z porovnávania dvoch ústavou chránených hodnôt preto nesmie byť arbitrárny alebo zjavne neodôvodnený, a teda musí byť súčasne ústavne neudržateľný. (K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 491/2014 zo dňa 6. augusta 2014).

³¹ Pri kolízii dvoch ústavne zaručených hodnôt alebo ústavne garantovaných práv je preto potrebné vecne dostatočne podložiť uprednostnenie jednej hodnoty, resp. práva a popretie hodnoty (práva) druhej. Záver orgánu verejnej moci o primeranosti zásahu do ústavne zaručenej hodnoty (práva) preto musí byť dostatočne vyargumentovaný a vecne podložený, a teda nesmie byť predčasný a z ústavného hľadiska neakceptovateľný. Výsledok ústavne akceptovateľného vyvažovania ústavou zaručeného práva pri jeho strete s iným záujmom alebo právom sa musí odzrkadľovať v uplatnenom a vyhodnotenom teste proporcionality zo strany orgánu verejnej moci. (K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 288/2017 zo dňa 5. septembra 2017).

³² K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 403/2013 zo dňa 12. decembra 2013.

³³ K tomu bližšie pozri BARTOŇ, M. – DIENSTBIER, F. – HORÁKOVÁ, M. – PETERKOVÁ, M. – POUPEROVÁ, O. – SLÁDEČEK, V.: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci a vydavatelství Periplum, 2009, s. 318 – 319.

právnickej osobe. *Osobný rozsah základného práva na informácie* je preto podľa súdnej judikatúry daný slovom *každý*. Právo vyhľadávať a prijímať informácie treba pritom chápať ako konanie smerujúce k získaniu, prijímaniu a spracovaniu informácie. Realizácia tohto práva súvisí s uplatnením všeobecnej povinnosti orgánov verejnej moci *poskytovať informácie o svojej činnosti, postupoch, konaniach, rozhodovacích procesoch a rozhodnutiach jednotlivým fyzickým osobám alebo hromadným informačným prostriedkom*.³⁴ Z čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva ústavná povinnosť poskytovať informácie každému nositeľovi verejnej moci. Táto povinnosť je však čo do subjektu obmedzená, pretože nezaväzuje každého, ale iba *orgány verejnej moci* v súvislosti s ich činnosťou. Iné subjekty, ktoré netvoria súčasť orgánov verejnej moci, ústavne zakotvenú povinnosť poskytovať informácie každému nemajú. Podľa súdnej judikatúry to samozrejme neznamena, že by im, resp. niektorým z nich nemohla byť takáto povinnosť uložená napr. zákonom alebo na základe zákona podľa čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.³⁵ Za orgány verejnej moci považuje platná právna úprava a súdna judikatúra jednak orgány štátnej moci a jednak orgány verejnej správy. Orgánmi štátnej moci sú Národná rada Slovenskej republiky, ako orgán zákonodarnej moci, prezident Slovenskej republiky a vláda Slovenskej republiky ako orgány výkonnej moci, Ústavný súd Slovenskej republiky, všeobecné súdy a Súdna rada Slovenskej republiky ako orgány súdnej moci. Orgánmi verejnej správy sú jednak orgány všeobecnej a špecializovanej štátnej správy (ústredné, resp. s celoštátnou pôsobnosťou a regionálne), ďalej vyššie územné celky a obce ako orgány územnej a obecnej samosprávy a napokon aj iné subjekty, ktoré vykonávajú niektoré právomoci verejnej správy. *Obmedzenia*

³⁴ Ústavný súd Slovenskej republiky preto vo svojom náleze sp. zn. IV. ÚS 256/07 z 31. januára 2008 judikoval, že: „**Osobný rozsah základného práva na informácie je daný slovom každý.** Právo vyhľadávať a prijímať informácie treba pritom chápať ako konanie smerujúce k získaniu, prijímaniu a spracovaniu informácie. Realizácia tohto práva súvisí s uplatnením všeobecnej povinnosti orgánov verejnej moci poskytovať informácie o svojej činnosti, postupoch, konaniach, rozhodovacích procesoch a rozhodnutiach jednotlivým fyzickým osobám alebo hromadným informačným prostriedkom. Občiansky súdny poriadok, zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ani zákon č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní v znení neskorších predpisov nijako nelimitujú právo účastníkov konkurzného konania na slobodný prístup k informáciám týkajúcim sa konkurzného konania, ani neviazu realizáciu základného práva na slobodný prístup k informáciám predchádzajúcim súhlasom sudcu.“

³⁵ Podľa čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Povinnosti možno ukladať ... a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, ... b) ... medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo ... c) nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.“

práva šíriť a poskytovať informácie vidí súdna judikatúra skrz opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Použitie uvedených opatrení reguluje princíp viazanosti právom a prostredníctvom neho princípy proporcionality³⁶ a rovnosti pred zákonom. Pri uvedenom obmedzovaní základného práva treba prihliadať na to, aby zákonné obmedzenia základného práva platili rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Rovnako pri obmedzovaní základného práva treba dbať na

³⁶ Legitímnym záujmom môže byť napr. ochrana osobnosti. Stret uvedeného záujmu s právom na prístup k informáciám posudzoval **Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 22/06, z 1. Októbra 2008**. Zákon č. 211/2000 Z. z. vymedzuje v § 9 skupinu osôb, o ktorých sa zverejňujú údaje ako mzda, plat, platové podmienky, príplatky, ak sú vyplácané zo štátneho alebo iného verejného rozpočtu. Žiadateľ v uvedenom prípade presadzoval záujem na ochrane transparentnosti a prístupe k informáciám, keď sa domáhal informácie o platových podmienkach riadiacich pracovníkov Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky. Ústavný súd Slovenskej republiky v uvedenom konaní aplikoval test proporcionality a vyjadril účel práva na prístup k informáciám, ktorým je zverejňovanie informácií s rešpektom k osobám vo verejných funkciách. Legitímnym cieľom obmedzenia práva na prístup k informáciám preto môže byť ochrana osobných údajov, avšak podstata práva na prístup k informáciám vytvára záväzok pre štát alebo iné entity vykonávajúce štátnu alebo verejnú moc. Otázka mzdy vyplácanej z verejného rozpočtu môže pôsobiť ako významný zásah do súkromia, avšak aspekt využívania verejných financií slúži vo svojej podstate ako bariéra proti zneužitiu právomoci osobami zahrnutými v aplikácii verejnej moci. Legitimitu právom chráneného záujmu posudzoval **Ústavný súd Slovenskej republiky aj v náleze sp. zn. IV. ÚS 464/2010 z 10. novembra 2011**. Obchodná spoločnosť žiadala informácie od Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky týkajúce sa výkonu kontroly v meste Č. a jeho majetkovej účasti v tejto obchodnej spoločnosti. Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky obchodnej spoločnosti tieto informácie nesprístupnil s odôvodnením podľa § 11 ods. 1 písm. h) zákona 211/2000 Z. z., podľa ktorého „*Povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ... ak sa týka výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy.*“ Toto ustanovenie naformuloval zákonodarcia síce kategoricky, avšak povinným osobám a všeobecným súdom (pri súdnom prieskume rozhodnutia o nesprístupnení informácie) z neho podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva povinnosť použiť správnu úvahu a posúdiť stret verejného, resp. právom chráneného záujmu s právom súkromnej osoby na informácie. Nevyužitie možnosti aplikácie zákonom dovolenej správnej úvahy súdom rozhodujúcim o nesprístupnení, resp. obmedzenom sprístupnení informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. týkajúcich sa účastníka konania a súvisiacich s jeho základnými právami vo svojich dôsledkoch môže viesť k porušeniu jeho základných práv. Ústavný súd Slovenskej republiky preto aj v tomto prípade zdôraznil povinnosť orgánov verejnej moci a iných povinných osôb zohľadniť pri rozhodovaní o práve na prístup k informáciám aj požiadavky princípu primeranosti.

jeho podstatu a zmysel, pričom obmedzenie sa môže použiť len na ustanovený cieľ.³⁷

Príznačnou charakteristikou je pre orgány verejnej moci podľa súdnej judikatúry najmä realizácia a náplň ich činností, t. j. uskutočňovanie oprávnení a povinností verejnej moci, alebo inak povedané uskutočňovanie tzv. „*authority*“. Pri tejto činnosti hospodária uvedené subjekty s verejnými financiami alebo nakladajú s majetkom štátu, alebo majetkom obcí. Sú vo všeobecnosti kreované zákonmi, resp. na základe zákonov, ktoré patria do oblasti verejného práva. Podľa slovenskej súdnej judikatúry sú uvedené znaky kľúčové v tom smere, že určujú okruh nositeľov verejnej moci, ktorým prislúcha povinnosť zverejňovať informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej ako „Zákon č. 211/2000 Z. z.“). Uvedený zákon však rozširuje informačnú povinnosť aj iné subjekty, t. j. napr. o subjekty, ktoré zriadili orgány verejnej moci. § 2 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z. neviaže preto informačnú povinnosť atribút verejnej moci vyjadrený v § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z.,³⁸ ale zakladá ju na právnom postavení odvodenom od orgánov verejnej moci. Povinnými osobami sú ďalej právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona. Podľa § 2 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. „*Povinnými osobami sú ďalej aj právnické osoby založené povinnými osobami podľa odseku 1 a 2. A podľa § 2 ods. 4 „Osobitný zákon môže ustanoviť povinnosť sprístupňovať informácie aj inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe.“* Na základe uvedeného možno konštatovať, že hoci ústavnú povinnosť poskytovať informácie o svojej činnosti majú v zmysle čl. 26 ods. 5 ústavy iba orgány verejnej moci, zákon č. 211/2000 Z. z. rozšíril okruh povinných subjektov aj o také subjekty, ktoré za orgány verejnej moci považovať nemožno. Všetky tieto povinné osoby majú v zásade

³⁷ Uvedený záver deklaruje aj judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky. Realizáciu a ochranu práva na informácie vidí prostredníctvom práva na súdnu a inú právnu ochranu. Podľa rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 59/04 z 24. júna 2004: „*Pokiaľ všeobecný súd dospeje k právomému záveru o tom, že určitý subjekt nemá povinnosť poskytovať informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) bez toho, aby sa vo svojom rozhodnutí vysporiadal so všetkými rozhodujúcimi skutočnosťami tvoriacimi základ pre tento právny záver, treba rozhodnutie všeobecného súdu považovať za arbitrárne, teda za rozporné s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 26 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*“

³⁸ Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. „*Osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie (ďalej len „povinné osoby“)* sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.“

ratione materiae plnú informačnú povinnosť v rozsahu svojej činnosti. Jedinou výnimkou sú právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy podľa § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. pretože rozsah informačnej povinnosti týchto subjektov je *ratione materiae* vymedzený tak, že sa týka iba ich rozhodovacej činnosti, nie teda celej činnosti.³⁹

Toto vnímanie okruhu povinných osôb v zásade zodpovedá požiadavkám čl. II odporúčania R (2002) 2 Výboru ministrov Rady Európy o prístupe k úradným dokumentom. Uvedené odporúčanie definuje pojem orgán verejnej správy pomerne širokým spôsobom. Rozumie ním vládu a orgány verejnej správy na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. Do vymedzenie uvedeného pojmu patria podľa odporúčania aj fyzické a právnické osoby, ak zastávajú verejné funkcie alebo vykonávajú administratívne právomoci. Podľa právnej vedy to znamená, že ak osoba vystupuje, ako vykonávateľ verejnej správy a v súvislosti s týmto výkonom verejnej správy disponuje úradnými dokumentmi, mala by byť podľa vnútroštátneho právneho poriadku členského štátu Rady Európy nositeľom povinností vyjadrených odporúčaním. Obmedzenie prístupu k informáciám podľa uvedeného odporúčania rovnako vychádza z potreby chrániť iných právom chránený legitímny záujem.⁴⁰

Súdna judikatúra zdôrazňuje skutočnosť, že moderný štát je veľmi komplexným telesom a subjekty moci sa prejavujú mnohorakým spôsobom. Z tohto hľadiska je často náročné posúdiť rozmanité situácie pri žiadostiach o poskytnutie informácií, pretože zákon o slobode informácií je z tohto pohľadu relatívne lakonický. To však nič nemení na citlivosti k prípadnej netransparentnosti moci.⁴¹ Zákonodarca je natoľko dôrazný pri realizácii práva na poskyto-

³⁹ K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 236/2006 zo 6. júna 2007.

⁴⁰ K tomu bližšie pozri KOŠČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, spol. s r. o., 2012, s. 262.

⁴¹ Účel sledujúci realizáciu základného práva na informácie je s ohľadom na svoju ústavnú relevanciu spôsobilý odôvodniť zásah do základných práv podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky aj v prípade, ak ústavodarca neustanovil osobitné dôvody obmedzenia týchto základných práv. Obmedzenie základných práv podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky však predpokladá, že v zmysle čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky musí k takémuto obmedzeniu dôjsť za podmienok ustanovených Ústavou Slovenskej republiky len zákonom. Musí ísť o taký dôvod obmedzenia základného práva, ktorému s ohľadom na ústavný poriadok možno priznať obdobnú právnu relevanciu, akú má obmedzované základné právo. V zásade ním bude iné základné právo alebo iný ústavou ustanovený verejný záujem. K tomu bližšie pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/09 z 19. januára 2011.

vanie informácií o činnosti orgánov verejnej moci, že zodpovedný pracovník je priestupkovo zodpovedný za zavinené nezákonné neposkytnutie informácií.⁴² Súdna judikatúra vychádza z toho, že zákon je konkretizáciou čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, a je preto zákonodarcovým vyvážením medzi právom na informácie na jednej strane a funkčnosťou mechanizmu štátu, ktorá jednoducho vyžaduje diskretnosť niektorých informácií. Žiadosť o poskytnutie informácie v danej veci spadá pod ochranu čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky. Osobe, ktorá nedostala požadovanú informáciu a vníma štátnu moc v jej jednote, sa môže zdať, že došlo k zásahu do jeho základného práva. Odlišná je však otázka, či došlo k zásahu zo strany povinnej osoby, teda zo strany orgánu verejnej moci, ktorá bola o informáciu požiadaná. Štát je v istej perspektíve jedno mocenské teleso, ale z veľmi rozumných dôvodov vykonáva moc prostredníctvom množstva orgánov štátu, vykonávateľov moci, ktorí majú presne vymedzené právomoci. Zákon č. 211/2000 Z. z. podľa súdnej judikatúry zložitým spôsobom rozlišuje informácie, ktoré nemôžu byť poskytnuté. Uvedené posúdenie je oprávnený vykonať len ten štátny orgán, v ktorého „pôsobnosti“ sú dané informácie. Ak má orgán kontroly vypožičanú informáciu pri výkone kontroly alebo správneho dozoru, nemôže takúto informáciu sprístupniť na žiadosť, pretože uvedená situácia podlieha zákonnému obmedzeniu práva na prístup k informáciám podľa § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 211/2000 Z. z. a orgán vykonávajúci kontrolu nie je originárnym nositeľom požadovanej informácie. Takýto orgán totiž podľa súdnej judikatúry nemá právny titul na to, aby informáciu sprístupnil.⁴³

Obmedzenia prístupu k informáciám

Právo na informácie nie je absolútne právo a podlieha zákonným obmedzeniam. Uvedená skutočnosť vyjadruje aj určitú rovnováhu, ktorá by mala panovať medzi princípom transparentnosti a princípom diskretnosti v demokratickom a právnom štáte. Na uvedenú požiadavku reaguje nielen Ústava Slovenskej republiky a Listina základných práv a slobôd aj iné dokumenty medzinárodného práva verejného. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Euró-

⁴² Podľa § 21a zákona č. 211/2000 Z. z.: „Priestupku sa dopustí ten, kto ... a) vedome vydá a zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie, ... b) vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčini porušenie práva na sprístupnenie informácií, ... c) poruší inú povinnosť ustanovenú týmto zákonom.“

⁴³ K tomu bližšie pozri Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 482/2013-13 3. októbra 2013.

py č. (81) 19 o prístupe k informáciám v dispozícii orgánov verejnej moci síce požaduje čo najúplnejší prístup verejnosti k informáciám v držbe verejných orgánov. Na druhej strane tento prístup nemá byť bezbrehý a absolútny. Tento dokument preto rovnako pripúšťa existenciu obmedzení v prístupe k úradným dokumentom, ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre ochranu oprávnených verejných záujmov a pre ochranu súkromia a iných oprávnených súkromných záujmov, ktoré však patričným spôsobom zohľadňujú konkrétny záujem jednotlivca na informácií v držbe orgánov verejnej moci, ktoré ho sa týka osobne.

Obdobný prístup zaujalo aj odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom, ktoré vo svojom úvode zdôrazňuje potrebu ľahkej dostupnosti informácií o otázkach verejného záujmu. Na druhej strane však aj toto odporúčanie zohľadňuje obmedzenia v prístupe k týmto informáciám kvôli

- národnej bezpečnosti, obrany, medzinárodných vzťahov;
- verejnej bezpečnosti;
- prevencii, vyšetrovaniu a stíhaniu trestných činov;
- ochrane súkromia a iných legitímnych súkromných záujmov;
- obchodnému alebo ekonomickému súkromnému alebo verejnému záujmu;
- procesnej rovnosti;
- ochrane prírody;
- kontrole, správnomu dozoru vo vymedzených oblastiach.

Všetky tieto obmedzenia však zároveň musia zohľadňovať požiadavky princípu proporcionality a princípu objektivity a nestrannosti.

Na uvedené odporúčania nadväzuje a odkazuje aj čl. 10 odporúčania CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov členských štátov o dobrej verejnej správe, podľa ktorého „1. Verejné orgány konajú v súlade so zásadou transparentnosti. ... 2. Zabezpečia, aby súkromné osoby boli informované, vhodnými prostriedkami, o ich úkonoch a rozhodnutiach, ktoré môžu zahŕňať zverejňovanie oficiálnych dokumentov. ... 3. Verejné orgány majú rešpektovať právo na prístup k úradným dokumentom podľa pravidiel týkajúcich sa ochrany osobných údajov. ... 4. Princíp transparentnosti sa netýka tajomstva chráneného zákonom.“

Rada Európy však nevyvinula iniciatívu iba v oblasti prameňov medzinárodného práva verejného „soft law“. Zamerala sa aj na prijatie Dohovoru Rady Európy o prístupe k úradným dokumentom, uzatvoreného 18. júna 2009 v Tromse v Nórsku. Tento dohovor považuje transparentnosť výkonu verejnej moci za kľúčový prvok dobrej správy vecí verejných a indikátor demokratickej a pluralitnej spoločnosti, ktorá má byť otvorená účasti občanov vo **veciach verejného záujmu**. Dohovor zároveň predstavuje predpoklad sebarealizácie občanov, predpoklad uplatňovania ľudských práv a predpoklad legitimita

a dôvera verejnej správy. Avšak aj dohovor umožňuje obmedziť prístup k informáciám z dôvodov uvedených v čl. 3. Táto klauzula považuje preto nasledujúce dôvody za legitímne obmedzenia v prístupe k informáciám:

- národná bezpečnosť, obrana a medzinárodné vzťahy;
- verejná bezpečnosť;
- prevencia, vyšetrovanie a stíhanie trestnej činnosti;
- disciplinárne vyšetrovanie;
- inšpekcia, kontrola a dohľad zo strany verejných orgánov;
- súkromie a iné legitímne súkromné záujmy;
- obchodné a iné ekonomické záujmy;
- hospodárska, menová a kurzová politika štátu;
- rovnosť strán v súdnom konaní a účinný výkon spravodlivosti;
- životné prostredie;
- rokovanie vo vnútri alebo medzi orgánmi verejnej moci o preskúmaní veci.

Zmluvný štát dohovoru preto môže odmietnuť prístup k informáciám obiahnutých v oficiálnom dokumente, ak by sprístupnenie tohto dokumentu poškodilo alebo by bolo pravdepodobné, že poškodí niektorý z uvedených záujmov, ak nepreváži verejný záujem na zverejnení takéhoto dokumentu.

Environmentálne a klimatické informácie a účasť verejnosti v záležitostiach zmeny klímy

Vo všeobecnosti sa právo na prístup k informáciám vníma ako verejný subjektívne právo adresáta verejnej správy realizované vo vzťahu k vykonávateľom verejnej správy. Od uvedeného konceptu možno odvodzovať aj právo na environmentálne (a teda aj klimatické) informácie. Uvedený postoj nie len slovenskou záležitosťou. Napr. Veľká Británia prijala v roku 2004 samostatný zákon o informáciách o životnom prostredí, ktorý zaručuje každému jednotlivcovi právo požadovať a získavať informácie o životnom prostredí v držbe verejných orgánov, ak neexistujú dostatočné dôvody na to, aby uvedené informácie boli dôverné. Informácie o životnom prostredí podľa uvedeného zákona zahŕňajú napr. údaje o stave zložiek životného prostredia, ktorými sú ovzdušie, voda, pôda, krajina a príroda, pobrežné a morské oblasti, a informácie o biologickej diverzite a jej zložkách (vrátane geneticky modifikovaných organizmov). Informácie o životnom prostredí sa v kontexte uvedenej právnej úpravy môžu týkať aj hluku, žiarenia alebo nakladania s odpadmi, čiže faktorov, ktoré ovplyvňujú alebo môžu ovplyvňovať zložky životného prostredia. Samostatnú skupinu informácií podľa uvedeného zákona vytvárajú úradné (právne, administratívne, ekonomické a politické) dokumenty, akými sú po-

litiky, právne predpisy, plány, programy, environmentálne dohody a činnosti, ktoré ovplyvňujú alebo pravdepodobne ovplyvnia životné prostredie. Za informácie patriace do pôsobnosti uvedeného zákona sa považujú aj údaje vzťahujúce sa k stavu ľudského zdravia a bezpečnosti vrátane kontaminácie potravinového reťazca, podmienok ľudského života, kultúrnych pamiatok, pokiaľ sú spôsobilé ovplyvniť životné prostredie. Subjektom verejnej správy z uvedeného zákona rovnako ako v Slovenskej republike vyplýva povinnosť aktívneho zverejňovania uvedených informácií.⁴⁴

Treba povedať, že historicky uvedený prístup vyplýva z povinností upravených právom Európskej únie. Oblasť klimatických zmien súvisí predovšetkým s kvalitou ovzdušia a s množstvom a akosťou vody v krajine.

V súčasnosti upravuje oblasť informácií o stave klímy predovšetkým Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (ďalej ako „smernica č. 2008/50/ES“) a taktiež Smernica 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva (ďalej ako „rámcová smernica o vode“).

Smernica č. 2008/50/ES zakotvuje v čl. 26 tzv. „Informovanie verejnosti“. Základnou povinnosťou členských štátov a subjektov verejnej správy je preto zabezpečiť komunikáciu s verejnosťou, t. j. včasné informovanie environmentálnych organizácií, spotrebiteľských organizácií, organizácií zastupujúcich záujmy citlivých skupín obyvateľstva, iných príslušných orgánov zdravotnej starostlivosti a príslušných priemyselných združení. Predmetom uvedeného informovania je predovšetkým poskytovanie údajov o kvalite ovzdušia a plánov a programoch kvality ovzdušia. Informácie sa sprístupňujú bezplatne prostredníctvom akéhokoľvek ľahko prístupného média vrátane internetu alebo akéhokoľvek iného vhodného telekomunikačného prostriedku. Smernica rovnako ustanovuje členským štátom povinnosť sprístupniť verejnosti výročné správy týkajúce sa všetkých znečisťujúcich látok, na ktoré sa vzťahuje. Účelom poskytovania uvedených údajov je zabezpečiť verejnosti stručný prehľad o úrovniach prekračujúcich limitné hodnoty, cieľové hodnoty, dlhodobé ciele, informačné prahy a výstražné prahy za príslušné priemerované obdobia. K týmto informáciám sa pripojí stručné hodnotenie účinkov týchto prekročení. Správy môžu vo vhodných prípadoch obsahovať aj ďalšie informácie a hodnotenia ochrany lesov, ako aj informácie o ďalších znečisťujúcich

⁴⁴ BRUNSKILL, CH. Legislation and records management requirements. In: BRUNSKILL, Ch. – DEMB, S. R. (eds.). *Records Management for Museums and Galleries*. Chandos Publishing, 2012, s. 63 – 96. Dostupné online: www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9781843346371500041 (cit. 19.10.2020, 15:26 hod.).

látkach, pre ktoré sú v predmetnej smernici uvedené ustanovenia o monitorovaní.

Obdobný nástroj transparentnosti v oblasti životného prostredia zakotvilo právo Európskej únie aj v oblasti úpravy starostlivosti o vody v podobe čl. 14 rámcovej smernice o vode. V uvedenej časti rámcová smernica o vode ustanovuje mechanizmus tzv. „Informovania verejnosti a konzultácii s verejnosťou“. Cieľom predmetného mechanizmu je podporovať aktívnu účasť všetkých zainteresovaných strán na vykonávaní uvedenej smernice. Znamená to, že cieľom spomenutej úpravy je najmä zabezpečiť účasť verejnosti pri vypracovaní, prehodnocovaní a aktualizovaní plánov vodohospodárskeho manažmentu povodia. Členské štáty majú v zmysle predmetnej smernice povinnosť konkrétne dokumenty aktívne zverejňovať pre každé správne územie povodia. Uvedená smernica rovnako ustanovuje orgánom verejnej správy členských štátov povinnosť na žiadosť zverejňovať podklady a informácie k plánom vodohospodárskeho manažmentu povodia a poskytnúť verejnosti aspoň šesť mesiacov na podanie písomných pripomienok k týmto dokumentom, aby sa umožnila aktívna účasť a konzultácie.

Vo všeobecnosti však za relevantný nástroj zaručujúci právo na prístup k informáciám o životnom prostredí možno považovať úpravu Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (ďalej ako „smernica č. 2003/4/ES“), podľa ktorej zvýšený prístup verejnosti k informáciám o životnom prostredí a šírenie takých informácií prispieva k zlepšovaniu povedomia o záležitostiach životného prostredia, voľnej výmene názorov, účinnejšej účasti verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a prípadne aj k lepšiemu životnému prostrediu. Uvedená smernica vytvorila referenčný rámec pre vnútroštátne zákonné právne úpravy zakotvujúce právo na informácie o stave životného prostredia, tak ako je to napr. aj vo Veľkej Británii. V slovenských podmienkach sa požiadavky uvedenej smernice premietli do obsahu úpravy zákona č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon č. 205/2004 Z. z.“). Smernica č. 2003/4/ES zakotvuje široké vymedzenie environmentálnych informácií a verejných orgánov povinných zverejňovať a sprístupňovať informácie o stave životného prostredia. Naproti tomu možnosti zamietnutia prístupu k informáciám sú vymedzené taxatívne a relatívne reštriktívne.

Široký prístup k informáciám o stave životného prostredia presadzuje aj judikatúra Najvyššieho súdu SR, ktorá ho odvodzuje predovšetkým od aplikačnej prednosti Aarhuského dohovoru. Extenzívny prístup verejnosti k environmentálnym informáciám odvodzuje judikatúra Najvyššieho súdu SR predovšet-

kým z čl. 4 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru, v ktorých uvedená zmluva zakotvuje možnosti zamietnutia prístupu k informáciám. V závere čl. 4 Aarhuského dohovoru je uvedené, že dôvody na zamietnutie sa majú vykladať reštriktívne, berúc do úvahy záujem verejnosti, ktorému zverejnenie slúži a berúc do úvahy, či požadované informácie súvisia s emisiami do životného prostredia. V zmysle čl. 2 ods. 3 Aarhuského dohovoru obsahom informácie môže byť napr. údaj o vplyve činnosti konkrétnej prevádzky na jednotlivé zložky životného prostredia, teda vodu, pôdu, krajinu, krajinné prostredie, energie, emisie, pričom podľa čl. 4 ods. 4 písm. d) druhá veta Aarhuského dohovoru musia byť informácie o emisiách, ktoré sú dôležité z hľadiska ochrany životného prostredia sprístupnené verejnosti. Verejný orgán, ktorý odmietne sprístupniť na žiadosť požadované environmentálne informácie, musí svoje rozhodnutie odôvodniť a priradiť ku konkrétnemu dôvodu zakotvenému v čl. 5 Aarhuského dohovoru, ktorý vyjadruje *princíp možnosti utajenia tých konkrétnych informácií, ktorých zverejnenie by mohlo naozaj ohroziť stanovené záujmy*. Ostatné informácie vzťahujúce sa k životnému prostrediu sa však musia zverejniť.⁴⁵

V kontexte členstva Slovenskej republiky v Európskej únii tak možno zhodnotiť, že tým Európska únia pristúpila ako zmluvná strana k uvedenému dohovoru, prijala nástroj na jeho vykonanie v podobe smernice č. 2003/4/ES, čím zároveň legislatívne posilnila realizáciu práva na informácie o stave životného prostredia zaručeného čl. 45 Ústavy SR a zákonom č. 205/2004 Z. z. Treba povedať, že požadovanie informácií o stave klímy je v zásade podľa nášho názoru v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky možné v rámci záruk garantovaných Aarhuským dohovorem a smernicou č. 2003/4/ES. Získavanie relevantných environmentálnych a klimatických informácií je možné na základe uvedených záruk, vytvára však predpoklad na účasť verejnosti vzťahujúcu sa napr. na kvalitu ovzdušia. Dôvody zamietnutia žiadosti o poskytnutie informácií o stave životného prostredia uvedené v čl. 4 ods. 1, 2 Smernice 2003/4/ES sa majú vykladať reštriktívnym spôsobom. V každom jednotlivom prípade sa musí zohľadňovať verejný záujem na sprístupnení, to znamená, že sa zvažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie informácií oproti záujmu, ktorému slúži ich zamietnutie, a preto členské štáty v zmysle čl. 4 ods. 2 Smernice 2003/4/ES písm. a), d), f), g) a h), nesmú umožniť zamietnutie žiadosti, keď sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia.⁴⁶ Uvedený záver potvrdzuje primárne judikatúra Súdneho dvora Európskej únie, ktorá potvr-

⁴⁵ K tomu bližšie pozri Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 9. júna 2015, sp. zn. 3 SŽi 22/2014.

⁴⁶ K tomu bližšie pozri Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 9. júna 2015, sp. zn. 3 SŽi 22/2014.

dzuje účasť širokej verejnosti na tvorbe, aktualizácii a kontrole plánov kvality ovzdušia podľa čl. 23 smernice 2008/50/ES. Ide predovšetkým o prípady, keď verejnosť disponuje informáciami o stave ovzdušia a členský štát napr. odmieta zmeniť konkrétny plán kvality ovzdušia uplatňovaný na určitú oblasť, región alebo mesto tak, aby obsahoval opatrenia potrebné na čo najrýchlejšie zlepšenie kvality ovzdušia a dodržanie limitných hodnôt konkrétnych látok v ovzduší.⁴⁷ Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie tak mechanizmy v oblasti realizácie práv verejnosti na prístup k informáciám, účasť v rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach kvality ovzdušia považuje za kogentné pravidlá. Ide predovšetkým o situácie, ak členský štát zlyhá v dodržaní opatrení požadovaných smernicami o kvalite ovzdušia, pretože ich cieľom je ochrana verejného zdravia. Nedodržanie týchto opatrení môže spôsobiť ohrozenie zdravia osôb.⁴⁸

Rovnako aj slovenská súdna judikatúra považuje odmietnutie prístupu verejnosti do rozhodovacieho procesu o plánoch kvality ovzdušia za porušenie kogentných požiadaviek vyplývajúcich zo smernice 2008/50/ES. V podmienkach slovenskej právnej úpravy predstavuje nástroj na zlepšenie kvality ovzdušia akčný plán podľa § 11 zákona č. 137/2010 Z. z. o ovzduší (ďalej ako „zákon č. 137/2010 Z. z.“). V § 11 ods. 2⁴⁹ ukladá orgánom verejnej správy, aby opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia boli časovo viazané, aby sa obdobie, v ktorom sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Judikatúra preto vyjadruje požiadavku, aby uvedené plány boli z časového hľadiska určité v harmonograme a plnení jednotlivých opatrení na zlepšenie kvality ovzdušia. Orgán verejnej správy si tak nemôže na plnenie uvedených opatrení určiť len všeobecné časové rozpätie niekoľkých rokov a ponechať si tak akúsi voľnosť v ich dosahovaní. K porušeniu práv verejnosti dôjde, ak opatrenia vyjadrené v uvedenom pláne orgán verejnej správy nezverejní na relevantnom webovom sídle. Účasť verejnosti, ktorej sa program týka, je pritom kľúčovou pre dobré nastavenie programu na zlepšenie kvality ovzdušia.⁵⁰ Smernica 2008/50/ES ukladá členským štátom povinnosť prijať plány kvality ovzdušia a v nich ustanoviť náležité opatrenia,

⁴⁷ K tomu bližšie pozri Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 19. decembra 2019, sp. zn. C-752/18 vo veci *Deutsche Umwelthilfe eV* proti *Freistaat Bayern*.

⁴⁸ K tomu bližšie pozri Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 25. júla 2008, sp. zn. C-237/07 vo veci *Dieter Janecek* proti *Freistaat Bayern*.

⁴⁹ Podľa § 11 ods. 2 zákona č. 137/2010 Z. z.: „Akčný plán obsahuje krátkodobé opatrenia, ktoré sa musia vykonať na zníženie rizika vzniku prekročenia podľa odseku 1 a na obmedzenie trvania tohto stavu.“

⁵⁰ K tomu bližšie pozri Rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 13. novembra 2018, sp. zn. 5S/31/2017.

aby bolo obdobie prekročenia limitov čo možno najkratšie. Pojem „náležité opatrenia“ vníma judikatúra dvojakým spôsobom. Prvý význam je nesporný – štáty by mali v plánoch kvality ovzdušia vymedziť také opatrenia, ktoré sú technicky spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ. Vlastnosti uvedených plánov musia byť vedecky podložené. Na základe toho treba potom vybrať opatrenia, ktoré sa dajú uskutočniť a ktoré by podľa súčasného stavu poznania mali v čo najkratšiemu čase znížiť emisie znečisťujúcich látok do ovzdušia až na limity požadované európskou a vnútroštátnou právnou úpravou.⁵¹

Záver

Realizácia procesných environmentálnych práv v kontexte klimatických dohovorov má svoje korene v čl. X Deklarácie o Trvalo udržateľnom rozvoji prijatej v roku 1992 v Rio de Janeiro. Samotný Rámcový dohovor o zmene klímy vytvára tlak jednotlivé zmluvné štáty, aby do otázok zmeny klímy zapájali verejnosť. Dosahovanie princípu transparentnosti v uvedenej oblasti spoločenských a právnych vzťahov je preto kľúčové, pretože je spôsobilé vytvárať tlak na orgány verejnej moci a jednotlivé štáty s cieľom dosahovať uhlíkovú neutralitu. Vynútiteľnosť uvedených práv spojených so zmenou klímy však nadobúda reálne kontúry len v kontexte Aarhuského dohovoru. Predovšetkým v oblasti práva Európskej únie je citeľná efektívnosť prijímaných prameňov sekundárneho práva, ktoré následne vytvárajú priestor na rozvoj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a formovanie vnútroštátnej judikatúry zlepšujúcej postavenie verejnosti v záležitostiach životného prostredia a zmeny klímy.

Summary

Implementation of procedural environmental Rights in the Context of Climate Conventions

The implementation of procedural environmental rights in the context of climate conventions has its roots in the Art. X of the Declaration on Sustainable Development adopted in 1992 in Rio de Janeiro. The Framework Convention on Climate Change itself is putting pressure on individual states to involve

⁵¹ K tomu bližšie pozri Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 6 As 288/2016-146 zo dňa 20. decembra 2017.

the public in climate change issues. Achieving the principle of transparency in this area of social and legal relations is therefore crucial, as it is capable of putting pressure on public authorities and individual states to achieve the goal of carbon neutrality. However, the enforceability of these climate change rights is only gaining ground in the context of the Aarhus Convention. Especially in the field of European Union law, the effectiveness of the adopted sources of secondary law is felt. Therefore, it creates the space for the development of the case law of the Court of Justice of the European Union and the formation of national case law improving the status of the public in environmental and climate change matters.

VZŤAH ČLENA ŠTATUTÁRNEHO ORGÁNU KAPITÁLOVEJ OBCHODNEJ SPOLOČNOSTI K SPOLOČNOSTI Z POHĽADU POVINNOSTI LOJALITY

Zuzana Nevolná

Abstrakt: Jednou zo základných povinností členov štatutárnych orgánov obchodných spoločností je aj povinnosť lojality. Jej dôsledné dodržiavanie významnou mierou prispieva k ochrane spoločnosti a jej spoločníkov, ako aj k ochrane veriteľov obchodných spoločností. Hoci jej súčasná podoba je v Obchodnom zákonníku už dlhší čas, v aplikácii praxi sa pri jej uplatnení stretávame s viacerými otázkami, najmä o obsahu a rozsahu povinnosti lojality. Predkladaný príspevok¹ hľadá odpoveď na tieto otázky, pričom skúma aj čiastkové konkrétne povinnosti vyplývajúce z povinnosti lojality. Zameriava sa na členov štatutárnych orgánov kapitálových spoločností.

Kľúčové slová: štatutárny orgán, kapitálová obchodná spoločnosť, povinnosť lojality, zákaz konkurencie, povinnosť mlčanlivosti.

Abstract: One of the basic duties of members of statutory bodies of companies is the duty of loyalty. Its strict adherence significantly contributes to the protection of the company and its shareholders, as well as to the protection of corporate creditors. Despite the fact that its current form has been in the Commercial Code for a long time, we encounter a number of issues in its application in practice, especially with regard to the content and extent of the duty of loyalty. The submitted contribution seeks to answer these issues, while also examines the partial specific obligations arising from the duty of loyalty. It focuses on members of statutory bodies of capital companies.

Key words: statutory body, capital company, duty of loyalty, non-compete obligation, duty of confidentiality.

Úvod

Povinnosť lojality člena štatutárneho orgánu je právnou doktrínou definovaná ako povinnosť vykonávať svoju pôsobnosť v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej spoločníkov. Ide o jednu z významných povinností člena štatutárneho orgánu, ktorá vymedzuje hranice konania člena štatutárneho orgánu tak, aby sa neporušovali záujmy spoločnosti, v ktorej svoju funkciu vyko-

¹ JUDr. Zuzana Nevolná, PhD., Katedra občianskeho a obchodného práva, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave. Príspevok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-18-0337.

náva. Člen štatutárneho orgánu je povinný preferovať záujmy spoločnosti pred vlastnými záujmami alebo záujmami určitej zainteresovanej skupiny osôb. Musí byť verný záujmom obchodnej spoločnosti a konať vždy v najlepšom záujme spoločnosti, a to aj vtedy, ak je to v rozpore so záujmami jeho, či osôb jemu blízkych, a dokonca aj vtedy, ak je to v rozpore so záujmami niektorého zo spoločníkov.² Člen štatutárneho orgánu musí dať pri rozhodovaní prednosť záujmom spoločnosti aj pred záujmami spoločníka, ktorý ho do funkcie váhou svojich hlasov presadil.³

Pod povinnosť lojality člena štatutárneho orgánu je možné zaradiť celý rad ďalších povinností, ako sú napríklad zákaz konkurencie, povinnosť mlčanlivosti, zákaz zneužitia funkcie na vlastný prospech alebo prospech iných osôb, zákaz zneužitia majetku spoločnosti, zákaz zneužitia obchodných príležitostí spoločnosti vo svoj prospech alebo v prospech iných osôb.

Možno konštatovať, že hoci súčasná podoba povinnosti lojality je v Obchodnom zákonníku už dlhší čas, v aplikačnej praxi sa pri jej uplatnení stretávame s viacerými otázkami, a to najmä o jej obsahu a rozsahu. V predkladanom príspevku sa pokúsime hľadať odpoveď na tieto otázky, pričom svoju pozornosť sústredíme aj na zákaz konkurencie a povinnosť mlčanlivosti, pretože tie považujeme za jej najdôležitejšie zložky.

1. Povinnosť lojality

Medzi významné zásady, na ktorých je založená právna úprava obchodných spoločností, patrí tiež zásada lojality. Tá je významná aj vo vzťahu medzi členom štatutárneho orgánu a spoločnosťou. Princíp lojality je v súčasnosti esenciálnou hodnotou, o ktorej v európskom právnom prostredí panuje zásadný konsenzus. Významnou mierou ovplyvňuje právo obchodných spoločností a dôsledné dodržiavanie povinnosti lojality tiež významnou mierou prispieva nielen k ochrane spoločnosti a jej spoločníkov, ale aj k ochrane veriteľov obchodných spoločností. Do podstaty obchodných spoločností lojalita ako základ všetkých vzťahov a ako postoj, ktorého akceptácia sa bez ďalšieho očakáva, rozhodne patrí.

Na základe ustanovenia § 135a Obchodného zákonníka, resp. § 194 ods. 5 Obchodného zákonníka sú členovia štatutárnych orgánov tak spoločnosti

² ČECH, P. – ŠUK, P. *Právo obchodných spoločností v praxi a pro praxi (nejen soudni)*. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2016, s. 158.

³ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 28. 2. 2019, sp. zn. 27 Cdo 2724/2017 alebo rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 27. 6. 2018, sp. zn. 29 Cdo 3325/2016.

s ručením obmedzeným, ako aj akciovej spoločnosti povinní vykonávať svoju pôsobnosť nielen s odbornou starostlivosťou, ale aj v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej spoločníkov.⁴ Osoby v pozícii štatutárneho orgánu sú teda povinné konať nielen odborne, ale aj lojálne voči spoločnosti a jej spoločníkom. Kým odbornosť sa vzťahuje na schopnosť rozhodovania so znalosťou veci v celej zložitosti problematiky podnikania spoločnosti, lojalita vo vzťahu k spoločnosti a jej spoločníkom zahŕňa povinnosť zachovávanie mlčanlivosti o dôverných informáciách a skutočnostiach, ktorých prezradenie by mohlo spôsobiť spoločnosti škodu alebo ohroziť jej záujmy alebo záujmy jej spoločníkov, ako aj povinnosť pri výkone svojej pôsobnosti neuprednostňovať vlastné záujmy, záujmy len niektorých spoločníkov alebo záujmy tretích osôb pred záujmami spoločnosti.⁵ Povinnosť lojality štatutárnych orgánov je manifestovaná aj prostredníctvom konkrétnych povinností, ako sú napríklad zákaz využitia korporátnych príležitostí, zákaz konkurencie alebo zákaz zneužitia vnútorných informácií. Lojalita je jedným zo stálych zreteľov, na ktorý musí člen štatutárneho orgánu pri výkone svojej pôsobnosti pamätať.

Treba poznamenať, že splniť kritérium vyplývajúce z povinnosti lojality je v mnohých prípadoch pre štatutárny orgán náročné, pretože záujmy korporácie ako takej a záujmy spoločníkov môžu byť rôzne, pričom aj samotní spoločníci môžu mať navzájom rôzne záujmy.⁶ Typickým príkladom je otázka rozdelenia zisku. Spoločníci spravidla budú mať záujem na jeho vyplatení, ale v záujme spoločnosti môže byť napríklad zvýšenie základného imania spoločnosti alebo investícia do rozvoja spoločnosti. Skutočnosť, že spoločnosť a spoločníci nesledujú vždy ten istý záujem je najmä v kapitálových obchodných spoločnostiach logická. To, že spoločníci sledujú predovšetkým svoj vlastný záujem a prospech je najmä vo veľkých obchodných spoločnostiach prirodzené.⁷ Členovia štatutárnych orgánov spoločnosti však vždy musia uprednostniť záujmy spoločnosti. Aj vo vyššie uvedenom príklade nesmú podľahnúť tlaku spoločníkov, ale musia konať v záujme spoločnosti a podiely na zisku nevypla-

⁴ Rovnako aj členovia predstavenstva jednoduchej spoločnosti na akcie.

⁵ Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 19. 2. 2009, sp. zn. 1 Obo 16/2008.

⁶ JABLONKA, B. Odborná starostlivosť z pohľadu povinnosti štatutára pri výkone funkcie. In: *Riadenie a kontrola v obchodných spoločnostiach v kontexte s vývojom v práve EÚ*. Bratislavské právnické fórum 2016. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Ed. Lenhart, M., Andraško, J., Hamulák, J. [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 18. Dostupné online http://www.lawconference.sk/zborniky/CDBPF2016/BPF2016_05.pdf [cit. 2020.11.21].

⁷ Najnižšiu mieru spoločníckej lojality môžeme vidieť najmä vo verejných akciových spoločnostiach, najväčšiu naopak v osobných obchodných spoločnostiach.

tiť, ale, ak to záujmy spoločnosti vyžadujú, zvýšiť základné imanie spoločnosti, prípadne prenechať zisk na financovanie rozvoja spoločnosti.

Pokiaľ ide o obsah povinnosti lojality člena štatutárneho orgánu voči spoločnosti, platí, že povinnosť lojality zahŕňa nielen pasívny, ale i aktívny prvok správania sa. Člen štatutárneho orgánu je za určitých okolností povinný určitého správania sa zdržať (napríklad nezneužívať svoje postavenie a vplyv voči spoločnosti, resp. voči spoločníkom, nedehonestovať spoločnosť verejným vyhlásením na jej adresu, nezverejňovať informácie, ktorých vyzradenie môže poškodiť alebo znevýhodniť spoločnosť, nevzdať sa svojej funkcie v nevhodnej chvíli, keď tým môže spoločnosti spôsobiť výraznú ujmu), ale inokedy môže byť povinný aj konať (napríklad povinnosť informovať spoločnosť a spoločníkov o určitých záležitostiach). Nielen aktívne konanie, ktoré by mohlo škodiť spoločnosti, resp. jej spoločníkom, ale aj pasivita člena štatutárneho orgánu je nelojálna, teda čokoľvek, čo ohrozuje stabilitu spoločnosti je v rozpore s povinnosťou lojality.

Súhlasíme s názorom Najvyššieho súdu ČR, že povinnosť lojality má člen štatutárneho orgánu predovšetkým pri výkone funkcie, teda pri plnení povinností a výkone práv vyplývajúcich zo vzťahu medzi ním a spoločnosťou, ale súčasne člen štatutárneho orgánu by nemal bez vážneho dôvodu vykonávať nič, čo zjavne odporuje záujmom spoločnosti ani vtedy, ak práve neplní povinnosti spojené s výkonom funkcie. To však neznamená, že by nemohol legitímne hájiť iné záujmy ako záujmy spoločnosti. Ak bude napríklad konať vo svojich vlastných záležitostiach, zásadne môže (a obvykle aj bude) hájiť predovšetkým svoje vlastné záujmy.⁸ Od člena štatutárneho orgánu nemožno spravodlivo požadovať, aby uprednostňoval záujmy spoločnosti až do takej miery, že to spôsobí ujmu na jeho strane.

Za stret záujmov nie je možné považovať automaticky ani každú situáciu, keď člen štatutárneho orgánu uzatvára zmluvu so „svojou“ obchodnou spoločnosťou. Člen štatutárneho orgánu však nemôže (ak zákon nestanoví inak) konať v mene spoločnosti v situácii, keď sú jeho vlastné záujmy v rozpore so záujmami spoločnosti a musí namietnuť stret záujmov.⁹ Namietnutie stretu záujmov výslovne predpokladá napríklad ustanovenie § 54 ods. 1 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodných spoločnostiach a družstvách (zákon o obchodných korporáciách), na základe ktorého, ak sa člen štatutárneho orgánu dozvie, že pri výkone jeho funkcie môže vzniknúť konflikt jeho záujmu so záujmom spoločnosti (napríklad ak chce uzavrieť zmluvu so spoločnosťou, v ktorej figuruje osoba

⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 25. 4. 2019, sp. zn. 27 Cdo 2695/2018.

⁹ K tomu bližšie pozri napríklad rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 15. 2. 2018, sp. zn. 29 Cdo 2791/2016.

jemu blízka), je povinný informovať o tom bez zbytočného odkladu ostatných členov štatutárneho orgánu a dozornú radu. Ak tá nebola zriadená, informuje valné zhromaždenie. Uvedené platí obdobne aj pre možný konflikt záujmov osôb členovi štatutárneho orgánu blízkyh alebo osôb ním ovplyvnených alebo ovládaných.¹⁰ Následne dozorná rada alebo valné zhromaždenie môže na vymedzený čas členovi štatutárneho orgánu pozastaviť výkon jeho funkcie. Táto oznamovacia povinnosť má pomôcť vyriešiť konflikt záujmov bez toho, aby bola spôsobená škoda jeho stranám.

2. Zákaz konkurencie

Zákaz konkurencie je pre konateľa spoločnosti s ručením obmedzeným zakotvený v § 136 Obchodného zákonníka.¹¹ Obdobná právna úprava sa na základe ustanovenia § 196 Obchodného zákonníka vzťahuje aj na člena predstavenstva akciovej spoločnosti.¹² Porušenie zákazu konkurencie počas výkonu

¹⁰ Na základe ustanovenia § 54 ods. 2 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodných spoločnostiach a družstevch (zákon o obchodných korporáciach) člen štatutárneho orgánu splní tieto povinnosti aj tým, že informuje valné zhromaždenie spoločnosti, ibaže sám ako jediný spoločník vykonáva jeho pôsobnosť.

¹¹ § 136 ods. 1 Obchodného zákonníka: „Pokiaľ zo spoločenskej zmluvy alebo stanov nevyplývajú ďalšie obmedzenia, konateľ nesmie

- a) vo vlastnom mene alebo na vlastný účet uzavierať obchody, ktoré súvisia s podnikateľskou činnosťou spoločnosti,
- b) sprostredkovať pre iné osoby obchody spoločnosti,
- c) zúčastňovať sa na podnikaní inej spoločnosti ako spoločník s neobmedzeným ručením,
- d) vykonávať činnosť ako štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu alebo iného orgánu inej právnickej osoby s podobným predmetom podnikania, ibaže ide o právnickú osobu, na ktorej podnikaní sa zúčastňuje spoločnosť, v ktorej vykonáva pôsobnosť konateľa alebo v ktorej je spoločníkom niektorý z jej spoločníkov alebo osoba, ktorá je ovládaná tou istou osobou ako spoločník.“

¹² Na členov predstavenstva jednoduchej spoločnosti na akcie sa v zásade zákaz konkurencie nevzťahuje, ale na základe ustanovenia § 220zd Obchodného zákonníka sú povinní písomne informovať spoločnosť, ak budú

- a) vo vlastnom mene alebo na vlastný účet uzavierať obchody, ktoré súvisia s podnikateľskou činnosťou spoločnosti,
- b) sprostredkovať pre iné osoby obchody spoločnosti,
- c) zúčastňovať sa na podnikaní inej spoločnosti ako spoločník s neobmedzeným ručením,
- d) vykonávať činnosť ako štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu alebo iného orgánu inej právnickej osoby s podobným predmetom podnikania, ibaže ide o spoločnosť, na ktorej podnikaní sa zúčastňuje spoločnosť, ktorej štatutárneho orgánu sú členom.

funkcie znamená porušenie povinností pri výkone funkcie. Zákaz konkurencie plní preventívnu a tiež zabraňovaciu funkciu.¹³ Jej cieľom je zabezpečiť, aby člen štatutárneho orgánu využíval informácie, ktoré získal v súvislosti s výkonom svojej funkcie, v prospech spoločnosti, v ktorej vykonáva svoju pôsobnosť, a nie vo svoj prospech alebo v prospech tretích osôb. Má zabrániť tomu, aby bola obchodná spoločnosť poškodená alebo ohrozená konaním osôb, ktoré majú prístup k detailným informáciám o jej aktivitách a stave, ako aj neoprávnenému konaniu člena štatutárneho orgánu, ktorým by zvýhodnil seba alebo inú osobu práve v dôsledku výkonu funkcie v spoločnosti.¹⁴ Tým, že zákaz konkurencie zamedzuje, aby členovia štatutárnych orgánov realizovali vlastné záujmy, konkurujúce záujmom spoločnosti, alebo aby konali za tretie osoby, ktoré majú konkurenčné záujmy voči záujmom spoločnosti, prispieva k ochrane záujmov samotnej spoločnosti. Zmyslom zákazu konkurencie člena štatutárneho orgánu je minimalizovať početnosť prípadov, keď sa členovi štatutárneho orgánu naskytne možnosť využiť obchodnú príležitosť pre seba alebo pre tretiu osobu na úkor spoločnosti, čiže, dá sa povedať, že jej cieľom je preventívne eliminovať vznik situácie konfliktu záujmov.

Domnievame sa, že zákaz využívania príležitostí spoločnosti na vlastný prospech alebo na prospech tretej osoby sa vzťahuje nielen na obchodné príležitosti, o ktorých sa člen štatutárneho orgánu dozvie pri výkone funkcie, ale aj na tie, o ktorých sa dozvie počas svojich súkromných aktivít. Rovnako sa domnievame, že takúto obchodnú príležitosť by člen štatutárneho orgánu nemal využiť ani v prípade, ak spoločnosť napríklad nemá na jej využitie dostatočné finančné prostriedky. V takejto situácii by sa mal pokúsiť získať na daný účel úver, prípadne inú investíciu.

Ak určitá osoba vykonáva v súlade so zákonom funkciu člena štatutárneho alebo iného orgánu vo viacerých spoločnostiach, bude sa vždy posudzovať lojalita voči tej spoločnosti, vo vzťahu ktorej v danej záležitosti práve plní svoje povinnosti člena orgánu. Vo vzťahu k ostatným spoločnostiam, v ktorých vykonáva funkciu člena orgánu, však zásadne nesmie bez legitímneho dôvodu konať v rozpore s ich záujmami. V prípade sporu, či svojím konaním v prospech záujmov jednej spoločnosti poškodil inú spoločnosť, v ktorej tiež pôsobí vo funkcii člena orgánu, je nutné vychádzať z princípu proporcionality. Ak však určitá osoba vykonáva funkciu člena orgánu vo viacerých spoločnostiach v rozpore so zákazom konkurencie, porušuje tým svoje zákonom

¹³ Rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo 17. 2. 2015, sp. zn. 5 Co 540/2014.

¹⁴ MANČELOVÁ, S. *Loajalita a péče řádného hospodáře v akciové společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 66.

stanovené povinnosti, a teda aj povinnosť lojality. Ak spôsobí pri hájení záujmov jednej z týchto spoločností ujmu spoločnosti inej, bude za ňu spravidla zodpovedať ako za ujmu spôsobenú porušením povinnosti dodržiavať zákaz konkurencie.¹⁵

Zákaz konkurencie trvá zo zákona počas výkonu funkcie, zmluvne však možno dojednať jeho rozšírenie aj na určitú dobu po jej skončení.¹⁶ Domnievame sa, že osoba, ktorá pôsobila ako člen štatutárneho orgánu, disponuje aj po zániku svojej funkcie informáciami, ktoré by mohli byť pre konkurenciu zaujímavé a ich vyzradenie pre spoločnosť nežiaduce. Opodstatnené sa preto javí predĺženie zákazu konkurencie aj na obdobie po zániku výkonu funkcie. Za vhodné však považujeme ustanoviť v Obchodnom zákonníku maximálnu dobu, počas ktorej by bola konkrétna osoba povinná dodržiavať zákaz konkurencie aj po skončení funkcie.¹⁷ Zabránilme tým nelojálnemu správaniu spoločností voči členom štatutárnych orgánov, pretože v praxi vidíme, že niekedy spoločnosti presadzujú dobu neprimerane dlhú, čo už je na úkor oprávnených záujmov osoby, ktorá vo funkcii pôsobila. Takéto správanie je navyše v rozpore so zásadami poctivého obchodného styku. Neprimerane dlhá doba nie je potrebná ani na ochranu záujmov samotnej spoločnosti, pretože pre súčasné obdobie je charakteristické rýchle zastarávanie informácií, a ak už osoba nedisponuje aktuálnymi informáciami, ktoré by mohli poškodiť záujmy spoločnosti, nie je dôvod, aby sa na ňu zákaz konkurencie ďalej vzťahoval.

Ako vyplýva z uvedeného, právna úprava zákazu konkurencie je pomerne striktná a oproti zahraničným právnym úpravám prísna. Zahraničné úpravy pravidelne rozlišujú medzi mäkkým zákazom konkurencie v práve spoločností s ručením obmedzeným a prísny v akciových spoločnostiach. Spravidla pritom neustanovia generálny zákaz, ale len podmienku schválenia konkurenčnej činnosti dozornou radou (napríklad § 88 ods. 1 nemeckého AktG).¹⁸ Určité uvoľnenie zákazu konkurencie nastalo v rámci rekodifikácie súkromného práva aj v Českej republike, kde môže konateľ vykonávať činnosť, na ktorú sa zákaz konkurencie vzťahuje, ak s takouto činnosťou súhlasia všetci spoločníci,

¹⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 18. 12. 2018, sp. zn. 27 ICdo 62/2017.

¹⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 25. 9. 2007, sp. zn. 29 Cdo 1053/2007.

¹⁷ Pozri tiež HUSÁR J. Účinnosť sankcií za porušenie zákazu konkurencie v obchodných spoločnostiach. *Dny práva – 2009 – Days of law: the Conference Proceedings*, [online] Brno: Masaryk University, 2009. Dostupné online: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/omezenost_sankci/Husar_Jan_1274_.pdf [cit. 2020.11.15].

¹⁸ CSACH, K. Povinnosť lojality člena orgánu obchodnej spoločnosti. In: HAVEL, B. – ŽIT-ŇANSKÁ, L. (eds.). *Fiduciární povinnosti orgánů společnosti na pomezí korporáčního, insolvenčního a trestního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 23.

a v akciovej spoločnosti pri jej založení všetci zakladatelia, neskôr orgán oprávnený na voľbu člena predstavenstva.¹⁹

3. Povinnosť mlčanlivosti

Ako už bolo vyššie uvedené, z povinnosti lojality člena štatutárneho orgánu k spoločnosti vyplýva jeho povinnosť zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách spoločnosti. Člen štatutárneho orgánu je povinný zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách a skutočnostiach, ktorých prezradenie tretím osobám by mohlo spoločnosti spôsobiť škodu a ohroziť jej záujmy alebo záujmy jej spoločníkov. Ak by člen štatutárneho orgánu zverejňoval v obchodných kruhoch alebo na verejnosti informácie o vnútorných pomeroch spoločnosti, nepochybne by to mohlo spôsobiť ujmu spoločnosti a rozhodne by tak nekonal v súlade so záujmami spoločnosti. O porušenie povinnosti mlčanlivosti by išlo aj v prípade, ak by z prezradenia informácie nemal člen štatutárneho orgánu žiadny prospech. Rozhodne by bolo v rozpore so zásadou lojality tiež rozširovanie nepravdivých informácií o spoločnosti.

Povinnosť mlčanlivosti dobre ilustruje nepretržité trvanie povinnosti lojality, keďže členovia štatutárnych orgánov sú nepretržité (čiže nielen pri výkone svojej pôsobnosti) povinní dodržiavať záväzok mlčanlivosti o všetkých skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli v súvislosti s výkonom funkcie.

Možno konštatovať, že povinnosť mlčanlivosti trvá aj po zániku funkcie člena štatutárneho orgánu. Opačný záver by viedol k tomu, že by dňom nasledujúcim po dni zániku funkcie člena štatutárneho orgánu mohol oznamovať dôverné informácie spoločnosti tretím osobám, napríklad aj konkurenčným spoločnostiam, a tým spoločnosti spôsobiť ujmu.

Záver

Aj keď Obchodný zákonník povinnosť lojality výslovne neformuluje, z platnej právnej úpravy, rozhodovacej praxe súdov, ako aj z právnej doktríny už jednoznačne vyplýva, že okrem iných povinností sa na člena štatutárneho orgánu vzťahuje aj povinnosť lojality. Lojalita členov štatutárnych orgánov vyžaduje, aby členovia štatutárnych orgánov svoju činnosť naplno realizovali v prospech

¹⁹ Pozri § 199, resp. § 442 zákona č. 90/2012 Sb. o obchodných spoločnostiach a družstvách (zákon o obchodných korporáciách).

záujmov spoločnosti a nepresadzovali svoje osobné záujmy, teda predpisuje im náležitý smer, ktorým by sa mali uberať. Pri posudzovaní, či člen štatutárneho orgánu konal v súlade s povinnosťou lojality, treba mať na zreteli, že porušenie povinnosti lojality môže spočívať nielen v aktívnom konaní, ale člen štatutárneho orgánu môže povinnosť lojality porušiť aj svojou pasivitou v prípade, keď konať má, avšak nekoná vôbec, alebo koná v nedostatočnej miere.

Spravidla nie je možné urobiť paušálny záver, na základe ktorého by určité konanie člena štatutárneho orgánu bolo *per se* v rozpore s povinnosťou lojality. Pri posudzovaní, či určité konanie člena štatutárneho orgánu bolo v súlade s povinnosťou lojality, treba vychádzať vždy z konkrétnej situácie a súd okrem iného musí prihliadať tiež na všetky konkrétne okolnosti prejednávanej veci. Bude nutné tiež skúmať, či člen štatutárneho orgánu mal a mohol vedieť, že nekoná lojálne, ale tiež to, či požadovaná lojalita v neúmernej miere nezasahuje do osobných pomerov člena štatutárneho orgánu. Pre úplnosť treba dodať, že dôsledkom porušenia povinnosti lojality môže byť aj trestnoprávny postih.²⁰

Myslím si, že v rámci rekodifikácie súkromného práva by mala byť povinnosť lojality v zákone jasne zakotvená. Myslím si však, že vytvoriť jednoduchú a jednoznačnú zákonnú definíciu povinnosti lojality nie je možné. Veľký význam pre vymedzenie obsahu a rozsahu povinnosti lojality člena štatutárneho orgánu spoločnosti má však judikatúra, ktorá môže stanoviť, či člen štatutárneho orgánu spoločnosti vykonáva svoju funkciu voči spoločnosti lojálne, alebo nie. Musíme však konštatovať, že v Slovenskej republike, na rozdiel od Českej republiky, povinnosť lojality nie je častým predmetom súdnych rozhodnutí.

Summary

The relationship of a member of the statutory body of a capital company to the company from the point of view of the duty of loyalty

The subject of this contribution is the duty of loyalty of members of statutory bodies of capital companies. The duty of loyalty is one of the basic duties of members of statutory bodies of companies. Its strict adherence significantly contributes to the protection of the company and its shareholders, as well as to the protection of corporate creditors. The author, with reference to the available judicial decisions, analyzes the content and the extent of this duty, points out

²⁰ Pozri napríklad rozsudok Najvyššieho súdu SR z 18. 1. 2017, sp. zn. 3 Tdo 9/2016 alebo rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 22. 3. 2006, sp. zn. 8 Tdo 222/2006.

the problems encountered in applying the examined duty in the legal practice, while also examines the partial specific obligations arising from the duty of loyalty.

REPREZENTATÍVNY ZNAMENÁ V KOLEKTÍVNOM PRACOVNOM PRÁVE RELATÍVNE NAJVÄČŠÍ A NIEKEDY ANI TO

Marek Švec – Andrea Olšovská

Abstrakt: Súčasťou predloženého vládneho návrhu novely Zákonníka práce je aj zmena zákona č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite), ktorý bol doručený do Národnej rady SR 5. 11. 2020.¹ V odbornej verejnosti i u zástupcov zamestnancov a zamestnávateľov vyvolala zmena zákona o tripartite značnú polemiku o legálnom vymedzení pojmu „*representatívnosť*“. Tento pojem zohráva dôležitú úlohu vo vzťahu k činnosti a pôsobeniu viacerých zástupcov zamestnancov u zamestnávateľa. Autor-ský tím² sa v predkladanom vedeckom článku snaží poukázať na absenciu legálneho vymedzenia reprezentatívnosti v slovenskom pracovnom práve a na jeho odlišné po-sudzovanie v rámci jednotlivých pracovnoprávných inštitútov. Niektoré pracovno-právne inštitúty pojem reprezentatívnosti používajú, pri iných je vnímaný imanentne a predstavuje uplatnenie tzv. väčšinového systému, pričom je dôležité rozlišovať aj pojem „väčšinový“ (či ide o kvalifikovanú či jednoduchú väčšinu). Predmetom práv-neho výkladu je problematika uplatňovania reprezentatívnosti pri niektorých inštitú-toch Zákonníka práce, a to v odborových organizáciách najmä pri posudzovaní rozší-rovania záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, ale aj pri samotnom zákone o trojstranných konzultáciách. Vzhľadom na skutočnosť, že k danej téme nie sú známe vedecké práce a dostupné rozhodnutia súdov, autori vychádzajú z existujúcej úpravy a relevantnej aplikačnej činnosti.

Kľúčové slová: reprezentatívnosť, pluralita odborových organizácií, kolektívna zmlu-va vyššieho stupňa, väčšinový systém, spolurozhodovanie, prerokovanie.

Abstract: Part of the submitted government proposal for an amendment to the Slovak Labour Code is also an amendment to Act no. 103/2007 Coll. on Tripartite Consulta-tions at the National Level and on Amendments to Certain Acts (the Tripartite Act), which was delivered to the National Council of the Slovak Republic on 5th November of 2020. In the professional public as well as among employees' and employers' repre-sentatives, the amendment to the Tripartite Act has caused considerable controversy over the legal definition of the term "*representativeness*". This concept plays an impor-

¹ Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8022>. (cit. 7.11.2020).

² doc. JUDr. Marek Švec, PhD., LL.M., Právnická fakulta UMB v Banskej Bystrici; prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD., Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.

tant role in relation to the activities and performing of several employee representatives at the employer. In the presented scientific article, the authors' team tries to point out the absence of a legal definition of representativeness in Slovak labour law and its different evaluations within individual labour law institutes. Certain labour institutes use the concept of representativeness, others perceive it immanently and it represents the application of the so-called majority system, while it is important to distinguish between the term "majoritarian" (whether it is qualified or simple majority). The subject of the legal interpretation is the issue of applying representativeness in some institutes of the Labour Code, namely trade unions, especially in assessing the extension of the binding force of a higher-level collective agreement, but also in the law on tripartite consultations. Due to the fact that there are not any known scientific works on the topic and available court decisions, the authors are based on the existing regulation and relevant application activities.

Key words: representativeness, plurality of trade unions, higher-level collective agreement, majoritarian system, co-decision, negotiation.

Úvod

V kalendárnom roku 2020 sa začal relatívne často používať v súvislosti s pôsobením odborových organizácií na podnikovej alebo nadpodnikovej úrovni pojem „reprezentatívnosť“. Do určitej miery mali na túto situáciu vplyv aj pripravované legislatívne zmeny týkajúce sa zákona o trojstranných konzultáciách. Tento pojem je však relevantnejší práve v súvislosti s nárastom prípadov pluralitného pôsobenia odborových organizácií na pracovisku ako relevantných zástupcov zamestnancov podľa § 11a zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Zákonník práce“, účinnosť ku dňu 5. 11. 2020).

V úvode treba zdôrazniť, že pojem „reprezentatívnosť“ nie je legálne vymedzený v rámci pracovnoprávnej úpravy, hoci v mnohých situáciách pri úprave individuálnych alebo kolektívnych pracovnoprávnych vzťahov sa počíta s určitým „reprezentatívnym“ zastúpením zástupcov zamestnancov. Práve nevymedzenie toho, čo sa považuje za reprezentatívne pôsobenie zástupcov zamestnancov (dokonca sa nepoužíva ani pojem reprezentatívny, ale obvykle pojem zástupca zamestnancov s väčším počtom zamestnancov – členov pôsobiaceho u zamestnávateľa), ktorí následne konajú s právnymi následkami (tak vo vzťahu k zamestnancom, ako aj k nim samotným) so zamestnávateľom, vyvoláva rôzne interpretácie. Nemožno ani konštatovať, že existuje akýsi ustálený právny výklad výrazu „reprezentatívnosť“, ktorý by sa dal použiť na rôzne pracovnoprávne inštitúty. Práve naopak.

Problematicku vymedzenia pojmu reprezentatívnosť vnímame najmä cez pôsobenie zástupcov zamestnancov u zamestnávateľa, keď treba určiť, s kto-

rým zo zástupcov zamestnancov má zamestnávateľ spolupracovať, a tým relevantným má byť ten zástupca, ktorý je „väčší“, čo obvykle vnímame ako to, že by to mal byť ten zástupca zamestnancov, ktorý je reprezentatívny.

Ak jednotlivé príslušné pracovnoprávne predpisy používajú pojem reprezentatívnosti, vnímajú ho na účely realizácie konkrétneho pracovnoprávneho inštitútu.

Ak v rámci pôsobenia zástupcov zamestnancov hľadáme to, aby boli skutočne reprezentatívnym orgánom, je úlohou právnej úpravy túto skutočnosť vymedziť. Uvedené v aplikačnej praxi sa vzťahuje najmä na odborovú organizáciu. Treba hľadať kľúč, kedy sa odborová organizácia bude považovať ako zodpovedný sociálny partner na vytváranie pracovných podmienok v súčinnosti so zamestnávateľom. Uvedené je dôležité preto, aby u zamestnávateľa nepôsobili také odborové organizácie, ktoré fakticky nemajú členov u zamestnávateľa, alebo sú také marginálne, že reálne nie sú schopné obhajovať hospodárske a sociálne záujmy zamestnancov. Pri akýchkoľvek snahách o zmenu právnej úpravy kolektívnych pracovnoprávnych vzťahoch, resp. ich právnom výklade treba zohľadniť už existujúce odlišné právne prístupy k pojmu reprezentatívnosť. Treba sa zamyslieť nad tým, že hľadanie unifikovaného prístupu by za súčasnej situácie znamenalo deštrukciu ostatných pracovnoprávnych inštitútov.

Kritérium reprezentatívnosti patrí k najčastejším metódam diferenciacie subjektov v rámci úpravy Zákonníka práce pri kolektívnych pracovnoprávnych vzťahoch, ale používa sa napr. aj pri posúdení významnosti (relevantnosti) výsledkov kolektívneho vyjednávania v prípade kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa podľa zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoKV“).. Z hľadiska medzinárodnej komparácie možno v Európskej únii nájsť niekoľko modelov posudzovania reprezentatívnosti odborových organizácií, ktoré sa navzájom odlišujú zložitou celého systému (Veľká Británia), stanovením celého radu sledovaných ukazovateľov (Francúzsko) alebo vyjadrovaním percentuálnych podielov členov odborových organizácií (Španielsko). Kritérium reprezentatívnosti však nie je možné vnímať výlučne ako prostriedok na diferenciaciu viacerých odborových organizácií pri ich súčasnej existencii na pracovisku. Vo viacerých európskych krajinách reprezentatívnosť odborovej organizácie predpokladá získanie spôsobilosti vôbec na možnosť kolektívne vyjednávania odborovou organizáciou.³

³ K medzinárodnej právnej úprave pozri ŠVEC, M. a kol. *Kolektívne pracovné právo európskych súvislostiach*. Plzeň: Aleš Čenek, 2010, s. 77 a nasl., ISBN 978-80-7380-308-7.

Väčšinový systém ako kritérium reprezentatívnosti

Základný typ posudzovania reprezentatívnosti subjektov kolektívnych pracovnoprávnych vzťahov predstavuje uplatnenie tzv. väčšinového systému. Význam výrazu „väčšinový“ však neodvodzujeme od dosiahnutia jednoduchej väčšiny členov v porovnaní s počtom členov ostatných odborových organizácií z celkového počtu členov všetkých odborových organizácií u zamestnávateľa, ale od dosiahnutia počtu členov, ktorý je minimálne o jedného člena viac, ako majú ostatné odborové organizácie samostatne, resp. všetky spolu. Väčšinový systém v slovenskom pracovnom práve vo vzťahu k zástupcom zamestnancov preto nevyžaduje dosiahnutie absolútnej hodnoty väčšieho počtu členov z určitej skupiny fyzických osôb, ktoré sú zamestnancami zamestnávateľa, u ktorého odborové organizácie pôsobia, a súčasne sú členmi v niektorej z takýchto odborových organizácií. Väčšinový systém považuje za reprezentatívnu, teda oprávnenú na realizáciu určitých kompetencií priznaných právnym poriadkom takú odborovú organizáciu, ktorá má teda minimálne o jedného člena viac ako ostatné odborové organizácie, pričom sa vo výsledku neposudzuje ani jej reprezentatívnosť vo vzťahu k počtu všetkých zamestnancov zamestnávateľa, ktorých u zamestnávateľa zastupuje.

Reprezentatívnosť „najväčšej“ odborovej organizácie je následne do značnej miery relatívna, preto ju možno v právnej teórii niekedy označiť za relatívnu. Z uvádzaného právneho výkladu k väčšinovému systému reprezentatívnosti preto možno dovodiť kontext závažnosti vyššie popisovaného problému s preukazovaním členskej základne, pretože určovanie počtu členov pri taktom nastavenom systéme preukazovania členstva v odborovej organizácii je skôr lotéria a pátranie ako jednoduchá predstava o počítaní členov. Väčšinový princíp posudzovania reprezentatívnosti je okrem iného obsiahnutý napr. v generálnej klauzule oprávnenosti odborových organizácií v kolektívnych pracovnoprávnych vzťahov k výkonu kompetencií priznaných Zákonníkom práce.

Ustanovenie § 232 ods. 1 Zákonníka práce uvádza, že ak u zamestnávateľa pôsobia popri sebe viaceré odborové organizácie, musí zamestnávateľ v prípadoch týkajúcich sa všetkých alebo väčšieho počtu zamestnancov, ak všeobecne záväzné právne predpisy alebo kolektívna zmluva vyžadujú prerokovanie alebo súhlas odborového orgánu, plniť tieto povinnosti k príslušným orgánom všetkých zúčastnených odborových organizácií, ak sa s nimi nedohodne inak. Z uvedeného vyplýva, že by mali spolupôsobiace odborové organizácie konať tak, aby boli v zhode. Dosiahnutie tohto stavu by bolo ideálne, ale už druhá veta vyššie uvedeného ustanovenia upravuje postup v prípade, ak sa odborové organizácie nedohodnú. V zmysle tohto ustanovenia, ak sa orgány všetkých zúčastnených odborových organizácií nedohodnú najneskôr do 15 dní

od požiadania, či súhlas udelia, alebo nie, je rozhodujúce stanovisko orgánu odborovej organizácie s najväčším počtom členov u zamestnávateľa. Zákonník práce však neupravuje žiadny explicitný spôsob, ako má zamestnávateľ k záveru o tom, s ktorou odborovou organizáciou má realizovať kompetenciu spolurozhodovania alebo prerokovania dospieť, a to aj pri zohľadnení absencie inštitútu rozhodcu.

Obdobne sa predmetný väčšinový systém prostredníctvom relatívnej reprezentatívnosti prejavuje napr. aj pri zastupovaní zamestnancov v individuálnych pracovnoprávných vzťahoch, ktorí nie sú členmi odborovej organizácie podľa ustanovenia § 232 ods. 3 Zákonníka práce. Nie je daný mechanizmus, akým spôsobom sa má k záveru o relatívnej reprezentatívnosti dospieť, čo, samozrejme, môže spôsobovať stav značnej právnej neistoty v kontexte napr. povinnosti zamestnávateľa prerokovať skončenie pracovného pomeru so zamestnancom podľa § 74 Zákonníka práce, prijímania predpisov o BOZP podľa § 39 Zákonníka práce a pod. Obdobný väčšinový model sa používa aj na účely určenia odborovej organizácie oprávnenej uzatvoriť so zamestnávateľom kolektívnu zmluvu (či kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa) podľa ustanovenia § 3a ZoKV.⁴

Kvantitatívne kritérium a právna fikcia ako kritérium reprezentatívnosti

Druhý model reprezentatívnosti právny poriadok, a to dokonca troch rôznych typov, rozoznáva v ustanoveniach ZoKV o rozširovaní záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, a to pri uzatváraní reprezentatívnej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Novelou ZoKV č. 183/2017 Z. z. (účinnosť 1.9.2017) sa zaviedol nový inštitút tzv. reprezentatívnej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Nová právna úprava reagovala na nález Ústavného súdu SR Pl. ÚS 31/2015-131 vyhlásený na verejnom zasadnutí 16. 3. 2016, v ktorom Ústavný súd SR označil ustanovenia § 7 ods. 1 a ods. 2 a 11 ZoKV⁵ za rozporné s čl. 1 ods. 1

⁴ § 3a ods. 1 ZoKV: Ak u zamestnávateľa pôsobia popri sebe viaceré odborové organizácie, pri uzatváraní kolektívnej zmluvy v mene kolektívu zamestnancov môžu príslušné odborové orgány pôsobiace u zamestnávateľa vystupovať a konať s právnymi dôsledkami pre všetkých zamestnancov len spoločne a vo vzájomnej zhode, ak sa medzi sebou nedohodnú inak. Ak sa odborové organizácie nedohodnú na postupe podľa prvej vety, je zamestnávateľ oprávnený uzatvoriť kolektívnu zmluvu s odborovou organizáciou s najväčším počtom členov u zamestnávateľa alebo s ostatnými odborovými organizáciami, ktorých súčet členov u zamestnávateľa je väčší ako počet členov najväčšej odborovej organizácie.

⁵ (1) Ministerstvo môže na spoločný písomný návrh zmluvných strán kolektívnej zmluvy

a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v znení, ako aj v rozpore s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Podstatou novo zavedeného inštitútu reprezentatívnosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa bola snaha o formálne povýšenie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa na reprezentatívne. Do novelizovanej právnej úpravy bolo možné rozširovať záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na základe rozhodnutia ministra práce, sociálnych vecí a rodiny SR, pričom podkladom jeho rozhodnutia bolo stanovisko Komisie pre rozširovanie záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa ako poradného orgánu ministra. Išlo však len o fakultatívnosť rozhodnutia ministra práce, t. j. stanovisko komisie nemalo pre neho záväzný charakter a práve aj táto skutočnosť bola jedným z hlavných dôvodov, pre ktorý Ústavný súd SR vyslovil v zmienenom náleze rozpor pôvodného znenia ZoKV s Ústavou SR. Nové pravidlá určenia reprezentatívnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa sú nastavené tak, že vymedzujú objektívne kritériá, ktorých splnenie vedie k právnomu záveru o uzatvorení tzv. „reprezentatívnej“ kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Nový spôsob však aj naďalej recipuje slovenské špecifikum v podobe nereprezentatívnosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa v rámci jednotlivých hospodárskych odvetví vzhľadom na záväznosť kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa len pre zamestnávateľov uvedených v zozname zamestnávateľov podľa § 4 ods. 1 písm. b) ZoKV.

vyššieho stupňa alebo na písomný návrh jednej zo zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a za podmienok ustanovených v odsekoch 2 až 9 rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľov v odvetví alebo v časti odvetvia, pre ktoré je táto kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená. Záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa uzatvorenej pre odvetvie môže byť rozšírená na zamestnávateľov aj v niektorej časti tohto odvetvia. Návrh na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa možno podať ministerstvu najneskôr šesť mesiacov pred uplynutím doby, na ktorú bola kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená.

(2) Ministerstvo môže záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa podľa odseku 1 rozšíriť, len ak zamestnávatelia, pre ktorých je záväzná kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorej záväznosť sa navrhuje rozšíriť, zamestnávajú v odvetví alebo v časti odvetvia, ak sa navrhuje rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na časť odvetvia, väčší počet zamestnancov ako zamestnávatelia združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa. Splnenie podmienky podľa prvej vety sa posudzuje k poslednému dňu kalendárneho štvrtroka, ktorý predchádza kalendárnemu štvrtroku, v ktorom bol podaný návrh na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.

(11) Ministerstvo rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a záväznosť dodatku ku kolektívnej zmluve vyššieho stupňa všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý sa vyhlási uverejnením jeho úplného znenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Podmienky tzv. reprezentatívnosti sú obsiahnuté v novo koncipovanom ustanovení § 7 ods. 1 písm. a) a b) ZoKV.⁶ Kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorá nesplní podmienky reprezentatívnosti v § 7 ods. 1 písm. a) a b) ZoKV nemá síce povahu reprezentatívnej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a nemôže teda zaväzovať iných zamestnávateľov ako tých, ktorí boli zaradení do zoznamu zamestnávateľov (tých, ktorí túto zmluvu uzatvorili) v zmysle § 5 ods. 2 písm. a) ZoKV s odkazom na § 4 ods. 1 písm. b) ZoKV. Táto skutočnosť ale neovplyvňuje právny charakter a právne následky uzatvorenej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa ako prameňa práva v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Novelizovaný § 7 ZoKV určil hmotnoprávne kritériá na posúdenie reprezentatívneho charakteru uzatvorenej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa osobitne pre obe zmluvné strany, t. j. pre oboch sociálnych partnerov (organizáciu zamestnávateľov a vyššiu odborovú organizáciu). Jednotlivé kritériá majú odlišný charakter, pričom ich podstata ani tak nesmeruje k vlastnostiam a obsahu samotnej uzatvorenej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, ale týkajú sa skôr subjektov samotných sociálnych partnerov ako zmluvných strán kolektívnej

⁶ § 7 ods. 1 ZoKV: Reprezentatívna kolektívna zmluva vyššieho stupňa je kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená medzi

a) **organizáciou zamestnávateľov**, v ktorej združení zamestnávatelia, ktorých kód podľa štatistickej klasifikácie ekonomických činností na úrovni divízie alebo na úrovni skupiny je rovnaký ako označenie odvetvia alebo časti odvetvia, pre ktoré je kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená, **zamestnávajú väčší počet zamestnancov** ako zamestnávatelia združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa, ktorých kód podľa štatistickej klasifikácie ekonomických činností na úrovni divízie alebo na úrovni skupiny je rovnaký ako označenie odvetvia alebo časti odvetvia, pre ktoré je kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená, a

b) **vyšším odborovým orgánom odborej organizácie**,

1. v ktorej **združené odborové organizácie pôsobia u viac ako 30 % zamestnávateľov** uvedených v zozname zamestnávateľov podľa § 4 ods. 1 písm. b) a v kalendárnom roku, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa doručilo oznámenie podľa § 9a ods. 1, boli zmluvnou stranou podnikovej kolektívnej zmluvy alebo požiadali o určenie sprostredkovateľa podľa § 11 ods. 2 s cieľom jej uzatvorenia; uvedená podmienka, že združené odborové organizácie boli zmluvnou stranou podnikovej kolektívnej zmluvy alebo požiadali o určenie sprostredkovateľa podľa § 11 ods. 2 s cieľom jej uzatvorenia, sa považuje za splnenú pre odborovú organizáciu, ktorá ku dňu oznámenia podľa § 9a ods. 1 pôsobí u zamestnávateľa zaradeného do zoznamu zamestnávateľov podľa § 4 ods. 1 písm. b) menej ako 24 mesiacov, alebo

2. ak bolo **doručené spoločné oznámenie** zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa podľa § 9a ods. 1.

zmluvy vyššieho stupňa (skúmanie reprezentatívnosti sociálnych partnerov na nadpodnikovej úrovni, zjednodušene uvedené, závislé od počtu subjektov, ktoré združujú). Ich účelom je predovšetkým snaha o posúdenie relevantnosti samotných zmluvných strán, ktoré kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa uzatvárajú, t. j. či sú skutočnými reprezentantmi zamestnancov i zamestnávateľov v danom hospodárskom odvetví alebo jeho časti, pre ktoré je kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená. Ide o to, aby kolektívna zmluva vyššieho stupňa bola reprezentatívna tá, ktorá sa týka čo najviac sociálnych partnerov v danom odvetví. A táto reprezentatívnosť sa skúma pri oboch zmluvných stranách – buď na strane zamestnávateľských zväzov, alebo na strane odborových zväzov.

Prvý typ reprezentatívnosti v ZoKV – väčšinový systém

V prípade organizácie zamestnávateľov, ktorá mala uzatvárať kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa, sa vychádzalo z už zavedeného väčšinového systému, ktorý bol popísaný vyššie v prípade odborových organizácií s odkazom na ustanovenie § 232 ods. 1 Zákonníka práce, t. j. organizácia zamestnávateľov, ktorá je zmluvnou stranou kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a ktorá vstupuje do procesu posudzovania reprezentatívnosti musí združovať zamestnávateľov, ktorí sú neskôr zaradení do zoznamu zamestnávateľov, na ktorých sa vzťahuje kolektívna zmluva vyššieho stupňa podľa § 4 ods. 1 písm. b) ZoKV.

Nestanovuje sa však žiadne kvantitatívne kritérium takéhoto posudzovania reprezentatívnosti organizácie zamestnávateľov (napr. organizácia zamestnávateľov by musela združovať zamestnávateľov uvedených v zozname zamestnávateľov, ktorý je prílohou kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, ktorí zamestnávajú napr. 30 % alebo 50 % zamestnancov zo všetkých zamestnancov zamestnaných v danom hospodárskom odvetví alebo jeho časti, v ktorom sa táto reprezentatívnosť posudzuje). Postačuje, ak zamestnávatelia združení v organizácii zamestnávateľov, ktorá je zmluvnou stranou kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, o ktorú v predmetnom prípade ide, zamestnávajú v súhrne aj o jedného zamestnanca viac ako zamestnávatelia združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa, ktorých kód podľa štatistickej klasifikácie ekonomických činností (SK NACE) na úrovni divízie alebo na úrovni skupiny je rovnaký ako označenie odvetvia alebo časti odvetvia, pre ktoré je kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená, hoci ani jedna z organizácií zamestnávateľov nemusí dosahovať relevantný počet zamestnávateľov zamestnancov v konkrétnom hospodárskom odvetví (napr. jedna z organizácií

zamestnávateľov prostredníctvom v nej združených zamestnávateľov zamestnáva 5 % zamestnancov zo všetkých zamestnancov zamestnaných v hospodárskom odvetví alebo jeho časti a druhá organizácia zamestnávateľov prostredníctvom v nej združených zamestnávateľov zamestnáva 3 % zamestnancov zo všetkých zamestnancov zamestnaných v hospodárskom odvetví alebo jeho časti).

Druhý a tretí typ reprezentatívnosti v ZoKV – kvantitatívny podiel a právna fikcia

Na rozdiel od kritéria uvedeného v § 7 ods. 1 písm. a) ZoKV, podľa ktorého sa posudzuje reprezentatívnosť organizácie zamestnávateľov, prichádzajú do úvahy v prípade posudzovania reprezentatívnosti vyššieho odborového orgánu odborovej organizácie ako druhej zmluvnej strany kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa dve alternatívne možnosti splnenia podmienky reprezentatívnosti takéhoto vyššieho odborového orgánu odborovej organizácie. Použitie jedného alebo druhého kritéria sa odvíja od skutočnosti, či žiadosť o vydanie oznámenia v zmysle novelizovaného ustanovenia § 9a ods. 1 ZoKV podala iba jedna zo zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, o ktorú v predmetnom prípade ide (uplatní sa možnosť uvedená v § 7 ods. 1 písm. b) bod 1 ZoKV), alebo ide o spoločný návrh oboch zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na vydanie oznámenia zmysle novelizovaného ustanovenia § 9a ods. 1 ZoKV⁷ (uplatní sa možnosť uvedená v § 7 ods. 1 písm. b) bod 2 ZoKV).

Splnenie kritéria reprezentatívnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na strane vyššieho odborového orgánu odborovej organizácie podľa § 7 ods. 1 písm. b) bod 1 ZoKV sa odvíja od jeho pôsobenia prostredníctvom základných

⁷ Zmluvná strana alebo zmluvné strany kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa môžu ministerstvu písomne oznámiť, že uzatvorili reprezentatívnu kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa. Oznámenie musí byť podpísané zmluvnou stranou, a ak ide o spoločné oznámenie, musí byť podpísané zmluvnými stranami na tej istej listine, a musí obsahovať

a) názov kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa,
b) označenie odvetvia alebo časti odvetvia, pre ktoré je uzatvorená a v ktorých je reprezentatívna,

c) doklad preukazujúci splnenie podmienky podľa § 7 ods. 1 písm. b) prvého bodu, ktorým je identifikačné číslo alebo evidencia na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky odborových organizácií pôsobiach u zamestnávateľov uvedených v zozname zamestnávateľov podľa § 4 ods. 1 písm. b), a kópia podpísanej podnikovej kolektívnej zmluvy alebo kópia listu so žiadosťou o určenie sprostredkovateľa podľa § 11 ods. 2, ak nejde o spoločné oznámenie zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.

odborových organizácií, ktoré sú v ňom združené, u zamestnávateľov uvedených v zozname zamestnávateľov ako prílohy kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa alebo jej dodatku v zmysle v § 4 ods. 1 písm. b) ZoKV. Účelom podmienok uvedených v predmetnom kritériu je snaha o jednoznačné vymedzenie pôsobenia vyššieho odborového orgánu u týchto zamestnávateľov (teda u členských organizácií druhej zmluvnej strany – organizácie zamestnávateľov). Vyšší odborový orgán odborovej organizácie musí mať preto založené u najmenej 30 % z týchto zamestnávateľov uvedených v zozname zamestnávateľov podľa § 4 ods. 1 písm. b) ZoKV svoje základné odborové organizácie v rámci zvoleného kódu štatistickej klasifikácie ekonomických činností na úrovni divízie alebo na úrovni skupiny, pričom 100 % kvórum tvoria všetci zamestnávatelia uvedení v zozname zamestnávateľov v zmysle § 4 ods. 1 písm. b) ZoKV, ktorí majú kód štatistickej klasifikácie ekonomických činností na úrovni divízie alebo na úrovni skupiny, v ktorom prebieha posudzovanie reprezentatívnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.

Absolútny počet zamestnávateľov uvedených v zozname zamestnávateľov podľa § 4 ods. 1 písm. b) ZoKV kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa je teda irelevantný z hľadiska dosiahnutia potrebnej 30 % reprezentatívnosti vyššieho odborového orgánu, pretože sa celkové kvórum 100 % reprezentatívnosti a potrebnej minimálnej 30 % reprezentatívnosti bude posudzovať vždy v rámci konkrétneho kódu štatistickej klasifikácie ekonomických činností na úrovni divízie alebo na úrovni skupiny. V absolútnom vyjadrení môže v rámci niektorého kódu štatistickej klasifikácie ekonomických činností na úrovni divízie alebo na úrovni skupiny hodnota 100 % predstavovať 20 zamestnávateľov, pričom splnenie kritéria bude predstavovať existencia najmenej deväť základných odborových organizácií združených v odborovej organizácii, ktorá je zmluvnou stranou kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, v inom prípade môže hodnota 100 % predstavovať jedného zamestnávateľa a splnenie kritéria sa dosiahne existenciou základnej odborovej organizácie u tohto zamestnávateľa. Preukázanie splnenia tejto podmienky je upravené v § 9a ods. 1 písm. c) ZoKV.

Popri vyššie uvedenom kritériu dosiahnutia kvantitatívneho počtu základných odborových organizácií odborovým zväzom zavádza aj iný spôsob dosiahnutia reprezentatívnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa v podobe uplatnenia tzv. právnej fikcie. Posudzovanie splnenia podmienky reprezentatívnosti pri vyššom odborovom orgáne odborovej organizácie sa teda mení v závislosti od situácie, ak spoločne podajú návrh na zverejnenie oznámenia podľa § 9a ods. 1 ZoKV obidve zmluvné strany kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. V tomto prípade sa neuplatňuje proces posudzovania podľa podmienok uvedených v § 7 ods. 1 písm. b) bod 1 ZoKV (kvantitatívny podiel), ale fakticky sa uplatní prezumpcia splnenia kritéria reprezentatívnosti na strane

vyššieho odborového orgánu odborovej organizácie (keďže je zhoda oboch zmluvných strán). Samotným právotvorným aktom je pristúpenie súhlasu druhej zmluvnej strany (v aplikačnej praxi častejšie organizácie zamestnávateľov, ktorá nie je zástancom rozširovania záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa). Ďalšie podmienky v prípade podania spoločného návrhu podľa § 7 ods. 1 písm. b) bod 2 ZoKV zákonodarca nestanovuje, a to ani ako vyrovnávací prostriedok voči posudzovaniu reprezentatívnosti podľa § 7 ods. 1 písm. b) bod 1 ZoKV. Vyšší odborový orgán odborovej organizácie tak de facto nemusí mať založené základné odborové organizácie u zamestnávateľov uvedených v zozname zamestnávateľov v zmysle § 4 ods. 1 písm. b) ZoKV, ani preukazovať ich skutočné pôsobenie u týchto zamestnávateľov formou uzatvárania kolektívnych zmlúv alebo vedením procesu kolektívneho vyjednávania.⁸

Reprezentatívnosť v zákone o trojstranných konzultáciách

Tretí model upravuje právny poriadok v zákone o trojstranných konzultáciách na účely vymedzenia zástupcov zamestnávateľov a zamestnancov, ktorí sa môžu stať členmi Hospodárskej a sociálnej rady Slovenskej republiky ako najvyššieho tripartitného orgánu na národnej úrovni, ktorého cieľom je medzi členmi vzájomne vyjednávať a prerokúvať zásadné otázky hospodárskeho a sociálneho rozvoja a rozvoja zamestnanosti s cieľom dosiahnuť dohodu o týchto otázkach. Podľa znenia ustanovenia § 3 ods. 1 a ods. 2 zákona o trojstranných konzultáciách⁹ možno dospieť k záveru, že opätovne využíva právny poriadok

⁸ TOMAN, J. – ŠVEC, M. – SCHUSTEKOVÁ, S. *Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Praktický komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. 95 a nasl.

⁹ (2) Zástupcami zamestnávateľov na účely tohto zákona sú zástupcovia vymenovaní reprezentatívnymi združeniami zamestnávateľov. Reprezentatívne združenie zamestnávateľov je združenie zamestnávateľov, ktoré združuje zamestnávateľov z viacerých odvetví hospodárstva alebo má pôsobnosť najmenej v piatich krajoch, ktorí spolu zamestnávajú najmenej 100 000 zamestnancov v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu.

(3) Zástupcami zamestnancov na účely tohto zákona sú reprezentatívne združenia odborových zväzov. Reprezentatívne združenie odborových zväzov je združenie odborových zväzov, ktoré združuje zamestnancov v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu z viacerých odvetví hospodárstva s najmenej 100 000 zamestnancami, ktorí sú členmi odborov.

(4) Zástupcovia zamestnávateľov a zástupcovia zamestnancov preukazujú svoju reprezentatívnosť podľa odsekov 2 a 3 na žiadosť zástupcov vlády alebo sociálneho partnera, ktorý vyslovil pochybnosť o ich reprezentatívnosti; o takto preukázanej reprezentatívnosti môže zástupca vlády alebo sociálny partner vysloviť pochybnosť až po uplynutí 12 mesiacov

systém posudzovania reprezentatívnosti kvantitatívnym podielom v kombinácii s novým prvkom územnej pôsobnosti (v prípade organizácií zamestnávateľov) alebo personálnej pôsobnosti (pri organizáciách zamestnancov), ktorý však na rozdiel od ZoKV už stanovuje kvantitatívnym počtom zamestnancov alebo členov.

Za zástupcov zamestnávateľov sa považuje reprezentatívne združenie zamestnávateľov, ktoré bude združovať zamestnávateľov z viacerých odvetví hospodárstva alebo mať pôsobnosť najmenej v piatich krajoch, ktorí spolu zamestnávajú najmenej 100 000 zamestnancov v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu. Za zástupcov zamestnancov sa bude považovať reprezentatívne združenie odborových zväzov, ktoré bude združovať zamestnancov v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu z viacerých odvetví hospodárstva s najmenej 100 000 zamestnancami, ktorí sú členmi odborov. Zákon o trojstranných konzultáciách preto za reprezentatívne organizácie považuje organizácie, ktoré spĺnia zákonom stanovené podmienky reprezentatívnosti. Nemusia však predstavovať najväčšie odborové organizácie (organizácie zamestnancov), pretože ani v prípade zákona o trojstranných konzultáciách nie je stanovená podmienka mať najviac členov z pomedzi všetkých ostatných odborových organizácií ale len splniť podmienku zastupovania 100 000 členov. Ak by uvedenú podmienku splnili viaceré organizácie zamestnancov, aj tie by podľa súčasnej právnej úpravy mali charakter reprezentatívnych zástupcov zamestnancov podľa citovaného zákonného ustanovenia. Uvádzaný počet zamestnancov (členov) pritom vychádzal z vtedajšieho prístupu všeobecne určenej primeranosti stanovenia tohto počtu, nie objektivizujúceho prvku reprezentatívnosti vo vzťahu k dosiahnutiu reprezentatívnosti v národnom hospodárstve. Obdobne sa o reprezentatívnosti zmieňuje aj dôvodová správa k zákonu o trojstranných konzultáciách, ktorá uvádza, že *„sociálne partnerstvo na účely tohto zákona je budované na princípe vzájomne preukázanej reprezentatívnosti sociálnych partnerov. Reprezentatívnosť v návrhu zákona odzrkadľuje zásadu pluralizmu – existenciu viacerých organizácií zamestnávateľov a existenciu viacerých organizácií zástupcov zamestnancov (odborov). Reprezentatívne združenie*

od uznania reprezentatívnosti. Zástupcovia zamestnávateľov preukazujú reprezentatívnosť predložením zoznamu združených zamestnávateľov, ktorý obsahuje obchodné meno (meno a priezvisko), identifikačné číslo, sídlo (bydlisko) a počet zamestnancov. Zástupcovia zamestnancov preukazujú reprezentatívnosť predložením zoznamu odborových organizácií, ktorý obsahuje počet zamestnancov, ktorí sú členmi odborov. (priezvisko), identifikačné číslo, sídlo (bydlisko) a počet zamestnancov. osť predložením zoznamu odborových organizácií, ktorý obsahuje počet zamestnancov, ktorí sú členmi odborov.

zamestnancov je združenie odborových zväzov, ktoré združuje zamestnancov v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu z viacerých odvetví hospodárstva s najmenej 100 000 zamestnancami, ktorí sú členmi odborov. Hranica reprezentatívnosti – 100 000 je primeraná vzhľadom na počet osôb v pracovnom pomere v hospodárstve a vzhľadom na konzultácie na celoštátnej úrovni – na najvyššej úrovni“.

Kvantitatívno-kvalitatívny charakter ako kritérium reprezentatívnosti

Štvrtý model reprezentatívnosti prináša novela zákona o trojstranných konzultáciách (tripartite), ktorú schválila vláda SR 4. 11. 2020 uznesením číslo 701/2020, doručená do parlamentu 5.11.2020 a ktorá je súčasťou novely Zákonníka práce. Novela zákona o trojstranných konzultáciách mení vymedzenie výrazu „*reprezentatívne organizácie*“ na strane zástupcov zamestnancov tak, že zavádza dvojprvkový alternatívny spôsob určenia reprezentatívnych organizácií zamestnancov, pričom však určuje maximálne prípustný počet takýchto reprezentatívnych organizácií na strane zástupcov zamestnancov na tri subjekty.

Navrhovaná zmena sa týka uvedeného ustanovenia § 3 ods. 2 a 3 zákona o tripartite.¹⁰ Prvý spôsob určenia reprezentatívnej organizácie na strane zamestnancov zodpovedá pôvodnému, doteraz uplatňovanému modelu určovania zástupcov zamestnancov spôsobom, že pôjde o združenie odborových zväzov, ktoré združuje zamestnancov v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu z viacerých odvetví hospodárstva s najmenej 100 000 zamestnancami, ktorí sú členmi odborov.

Druhý alternatívny spôsob určenia reprezentatívnych organizácií na strane zástupcov zamestnancov je formulovaný ako podmienený, t. j. uplatní sa až

¹⁰ Uvádame zmenu vo vzťahu k odborovým organizáciám.

(3) Zástupcami zamestnancov na účely tohto zákona sú reprezentatívne združenia odborových zväzov. Reprezentatívne združenie odborových zväzov je

a) združenie odborových zväzov, ktoré združuje zamestnancov v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu z viacerých odvetví hospodárstva s najmenej 100 000 zamestnancami, ktorí sú členmi odborov,

b) ak počet združení odborových zväzov podľa písmena a) je menej ako tri, združenie odborových zväzov, ktoré združuje zamestnancov v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu z viacerých odvetví hospodárstva s menej ako 100 000 zamestnancami, ktorí sú členmi odborov; ak je takýchto združení viac, reprezentatívnymi združeniami odborových zväzov sú združenia odborových zväzov, ktoré združujú najviac zamestnancov v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu, ktorí sú členmi odborov, najviac však v takom počte, aby celkový počet reprezentatívnych združení odborových zväzov nepresiahol tri.“

v okamihu, ak podľa prvého spôsobu určenia reprezentatívnych organizácií na strane zástupcov zamestnancov sa nedosiahne ich počet – tri subjekty.

S prihliadnutím na poznatky aplikačnej praxe sa predpokladá, že prvý spôsob určenia na dosiahnutie stanoveného počtu organizácií na strane zástupcov zamestnancov stačiť nebude a uplatní sa aj druhý spôsob určenia reprezentatívnosti. Ten je formulovaný tak, že za reprezentatívne organizácie na strane zástupcov zamestnancov budú považované aj tie združenia odborových zväzov, ktoré združujú najviac zamestnancov v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu, ktorí sú členmi odborov, najviac však v takom počte, aby celkový počet reprezentatívnych združení odborových zväzov nepresiahol tri. V druhom prípade tak reprezentatívne organizácie nebudú vstupovať do členstva v Hospodárskej a sociálnej rade na základe uplatnenia kritéria reprezentatívnosti stanoveného ako hmotnoprávna podmienka zastupovania 100 000 zamestnancov/členov, ale na základe uplatnenia kritéria reprezentatívnosti, používaného napr. v Zákonníku práce v podobe väčšinového systému (teda iného vymedzenia kritéria reprezentatívnosti, ktoré už slovenský právny poriadok pozná a uplatňuje napr. v prípade ZoKV).

Objektívne treba konštatovať, že tento nový návrh vymedzenia reprezentatívnosti na účely zákona o trojstranných konzultáciách vyvolal veľkú vlnu nevôle u tradičného zástupcu zamestnancov v Hospodárskej a sociálnej rade SR vrátane značného množstva odlišných právnych výkladov Dohovoru č. 144 o trojstranných konzultáciách z roku 1976,¹¹ na podklade ktorého (ratifikácia Dohovoru a prijatie osobitného právneho predpisu) bol zákon o trojstranných konzultáciách prijatý. Zákonodarca v osobitnej časti dôvodovej správy (k čl. V) uvádza, že motívom zavedenia nových kritérií reprezentatívnosti je posilnenie vlastnej reprezentatívnosti a zabezpečenia funkčnosti, pričom sa odvoláva na čl. 1 spomínaného Dohovoru, ktorý uvádza, že „*v tomto dohovore výraz reprezentatívne organizácie znamená najreprezentatívnejšie organizácie zamestnávateľov a pracovníkov, ktoré využívajú právo slobody združovať sa*“. Dohovor vychádza z princípu najreprezentatívnejších združení, pričom pravidlá reprezentatívnosti si nastavuje členský štát.¹² Naopak, doterajší zástupca zamestnancov v Hospodárskej a sociálnej rade Vlády SR konštatuje vo svojich právnych stanoviskách rozpor s predmetným Dohovorom, keď uvádza, že „*pojem reprezentatívnosť definuje Dohovor MOP č. 144/1976, podľa ktorého reprezentatívne znamenajú*

¹¹ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 32/1998 Z. z. o ratifikácii Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o trojstranných konzultáciách na podporu uplatňovania medzinárodných pracovných noriem č. 144 z roku 1976.

¹² Osobitná časť dôvodovej správy. Dostupná na internete: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25450/1>. Cit. [7.11.2020]

najreprezentatívnejšie, tzn. najväčšie, a nie nereprezentatívne, tzn. tie, ktoré sú menšie, resp. ktoré by sa mali stať formálne reprezentatívne na základe tejto účelovej novely“.¹³

Pri snahe o objektívne hodnotenie navrhovaného štvrtého modelu reprezentatívnosti na účely zákona o trojstranných konzultáciách možno zaujať ambivalentné stanovisko. Na jednej strane v prospech zákonodarcu naozaj svedčí domnienka na základe predmetného Dohovoru, že Dohovor v žiadnom svojom ustanovení nesubsumuje pod obsah výrazu „*reprezentatívny*“ kvantitatívny prvok počtu zastupovaných zamestnancov alebo počtu členov odborových zväzov, t. j. „*najväčší*“ alebo „*s najväčším počtom členov*“. S odkazom na znenie čl. 1 a 2 sa skutočne Dohovor odkazuje na vnútroštátnu prax a postupy, ktoré zabezpečia účinné konzultácie. Na druhej strane možno vnímať aj výhradu Konfederácie odborových zväzov SR, ktorá smeruje k záveru o nerovnomakom zaobchádzaní s jednotlivými subjektmi, ktoré vstúpia do Hospodárskej a sociálnej rady SR na základe uplatnenia rozdielnych kritérií reprezentatívnosti subjektov, ktoré síce právny poriadok ako také pozná, ale neuplatňuje ich diferencovane v rámci konkrétneho pracovnoprávneho inštitútu. Vzhľadom na rozdielny právny výklad tohto Dohovoru tak bude naozaj závisieť od posúdenia Medzinárodnej organizácie práce, či príde k záveru o porušení predmetného Dohovoru zo strany Slovenskej republiky, alebo nie.

Záver

Ak vnímame odborové organizácie, odborové zväzy ako subjekty, ktorých hlavnou činnosťou je ochrana hospodárskych a sociálnych práv zamestnancov, či už na podnikovej, nadpodnikovej alebo na republikovej úrovni, teba určiť, v prípade plurality viacerých sociálnych partnerov – odborových organizácií, v mene ktorých konajú príslušné odborové orgány, ktorý z nich je relevantným partnerom druhej strany sociálneho dialógu, tvorby pracovných podmienok – zamestnávateľa. V niektorých prípadoch je situácia právnou úpravou vyriešená dostatočne, v niektorých prípadoch sú len naznačené kontúry, ako postupovať, pričom v aplikačnej praxi vznikajú situácie, ktoré nie je možné jednoznačne usmerniť existujúcou právnou úpravou.

U niektorých zamestnávateľov pôsobí viacero zástupcov zamestnancov a nie je neobvyklé, že súčasne aj viacero odborových organizácií. Odborové

¹³ Stanovisko Konfederácie odborových zväzov SR k predmetnej často novely zákona o trojstranných konzultáciách. Dostupné na internete: <https://www.kozsrsk/2020/11/07/vlada-prijima-diskriminujuce-pravne-normy-odporujuce-medzinarodnym-dohovorom/>. Cit. [7.11.2020]

organizácie sa významne podieľajú na utváraní pracovných podmienok zamestnancov a v prípade, ak sa nedohodnú na spoločnom postupe, musí právna úprava hľadať riešenia, a v mnohých konkrétnych situáciách nie je úprava Zákonníka práce dostatočná. So zamestnávateľom v takýchto prípadoch spolupracuje „reprezentatívna“ odborová organizácia, čo však vnímame optikou väčšej odborovej organizácie. Pojem reprezentatívnosti využívame pri rozšírení kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa v rámci zákona o kolektívnom vyjednávaní či na vyššej úrovni pôsobenia odborových organizácií a ich zväzov v rámci tripartity.

Cieľom článku bolo poskytnúť výklad a analýzu prístupu, kedy vo vzťahu k zamestnávateľovi, zamestnávateľským zväzom vystupuje druhý sociálny partner a treba určiť, v prípade plurality ten subjekt, ktorý disponuje „silou“, oprávnenosťou konať pri určitých pracovnoprávných inštitútoch ako relevantný reprezentatívny subjekt. A práve otázka reprezentatívnosti bola predmetom skúmania.¹⁴

Summary

The term „Representative“ within the framework of the collective labour law with the meaning of being the relatively largest and sometimes not even that

For some employers, there applies that there act several employee representatives and it is not uncommon, that there act even several trade unions at the same time. Trade unions play an important role in forming the working conditions of employees, and if they do not agree on a common approach, the legislation must seek solutions, and in many specific situations the regulation of the Slovak Labour Code is not sufficient. In such cases, the so-called “representative” trade union cooperates with the employer, but this trade union is perceived from the perspective of a larger trade union. We use the concept of representativeness when extending a higher-level collective agreement within the framework of the Act on Collective Bargaining or at a higher level of operation of trade unions and their unions within the tripartite. The aim of the article is therefore to point out how the representativeness of trade unions is

¹⁴ Vypracované v rámci riešenia projektu APVV-18-0443: *Prieniky pracovného práva do iných odvetví súkromného práva (a vice versa)*, zodpovedná riešiteľka: prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.

perceived within individual or collective employment relations in the case of certain labour law institutes.

Zoznam použitej literatúry

ŠVEC, M. a kol. *Kolektívne pracovné právo európskych súvislostiach*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-308-7.

TOMAN, J. – ŠVEC, M. – SCHUSTEKOVÁ, S. *Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Praktický komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978 – 80 – 8168 – 456 – 2.

Stanovisko Konfederácie odborových zväzov SR k predmetnej často novely zákona o trojstranných konzultáciách. Dostupné online: <https://www.kozsr.sk/2020/11/07/vlada-prijima-diskriminujuce-pravne-normy-odporujuce-medzinarodnym-dohovorom/>.

AKTUÁLNA JUDIKATÚRA VO VECIACH SVEDKA

Karin Vrtíková¹

Abstrakt: Predkladaný príspevok² ponúka praktický náhľad na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky vo vybraných aspektoch súvisiacich s inštitútom svedka. Náročnosť danej problematiky nám nedovoľuje venovať sa všetkým aspektom súvisiacim s inštitútom svedka, tak ako ho vymedzuje jeho základný prameň, a síce Trestný poriadok. Domnievame sa však, že poukázaním na niekoľko rozoberaných judikátov, poskytne aspoň parciálne čitateľovi praktický náhľad na tento inštitút. Zároveň si dovoľíme zodpovedať otázku, či súdna moc napomáha k aplikácii trestno-procesných inštitútov, ktoré sú explicitne vymedzené v Trestnom poriadku.

Kľúčové slová: svedok, trestný poriadok, judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Abstract: The presented paper offers the percipient a practical insight into the decision-making activities of the Supreme Court of the Slovak Republic and the Constitutional Court of the Slovak Republic in selected aspects related to the institute of a witness. The complexity of the issue does not allow us to address all aspects related to the institute of a witness, as defined by its basic source, namely, the Criminal Procedure Code. However, we believe that by referring to several discussed case law, it will provide the reader, at least in part, with a practical insight into this institute. At the same time, we dare to answer the question whether the judiciary helps to apply criminal proceedings, which are explicitly defined in the Criminal Procedure Code.

Key words: witness, criminal procedure, case law of the Supreme Court of the Slovak Republic, case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Úvod

Vzhľadom na skutočnosť, že slovenské trestné konanie patrí do skupiny kontinentálneho právneho systému a to vychádza z písaného práva, za prameň trestného práva procesného budeme považovať tie právne normy, v ktorých

¹ JUDr. Karin Vrtíková, interná doktorandka Katedry trestného práva a kriminológie, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.

² Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-19-0050² s názvom: Trestnoprávna ochrana slobody. This work was supported by Slovak Research and Development Agency under the Contract No. APVV-19-0050 entitled: Criminal protection of liberty.

je obsiahnuté platné trestné právo procesné. Preto uvádzame, že prameňom trestného práva procesného je Ústava SR, zákony, judikatúra Najvyššieho súdu SR, judikatúra Ústavného súdu SR, medzinárodné zmluvy a dohovory.³ Dokumenty prijaté Európskym parlamentom a Radou Európy v oblasti trestného práva procesného, judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie.

V nasledujúcich riadkoch sa preto pokúsime vymedziť niekoľko z vyššie uvedených prameňov trestného práva procesného. Konkrétne sa budeme venovať judikatúre Najvyššieho súdu SR a judikatúre Ústavného súdu SR. Myslíme si, že vymedzenie tejto problematiky je relevantné a poskytne čitateľovi praktický náhľad na inštitút svedka a následne na rozhodovaciu prax súdov v danej veci.

1. Judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veciach svedka

Ako sme spomenuli vyššie, judikatúra Najvyššieho súdu SR je prameňom trestného práva procesného. Zároveň o judikatúre NS SR platí, že sa vydáva v Zbierke súdnych rozhodnutí a stanovísk a slúži na vytváranie tzv. konštantnej judikatúry. O konštantnej judikatúre možno povedať, že je želaným stavom každej spoločnosti, pretože ide o tzv. jednotné rozhodovanie. Na dôvažok ale musíme uviesť, že v praxi existujú prípady, keď nie je možné v takmer totožnej veci rozhodnúť rovnako, teda s tým súvisiaci odklon od ustálenej rozhodovacej praxe je mnohokrát žiaduci ba priam nevyhnutný, preto nie je výnimočný stav tzv. diskrepancie rozhodnutí Najvyššieho súdu SR.

Dôležitým faktom ostáva, že takáto judikatúra síce nie je všeobecne záväzná, ale slúži ako nástroj na zjednocovanie rozhodovacej činnosti súdov na základe právnej argumentácie.

Na potvrdenie našich predchádzajúcich slov a vzhľadom na cieľ kladený v úvode nášho príspevku, sme sa rozhodli predstaviť nasledujúce **stanovisko NS SR** súvisiace s inštitútom svedka, konkrétne s jeho právnou ochranou.

Stanovisko trestnoprávného kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Stanovisko“), vedené pod sp. zn. **Tpj 25/2018** zo dňa 03.10. 2018 na zjednotenie výkladu a aplikácie ustanovenia § 213 ods. 3 Trestného poriadku. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že predmetné stanovisko s našou témou nesúvisí, či súvisí len okrajovo, no my si jednoznačne myslíme, že je kľúčovým pri prípadnom zmarení práva svedka na žiadanie o utajenie svojej totožnos-

³ ŠIMOVICEK, I a kol. *Trestné právo procesné*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2019, s. 31.

ti. Práve preto sme sa rozhodli predmetné stanovisko zaradiť do našej štúdie, v prospech čoho hovorí aj aktuálnosť jeho zverejnenia.

Najvyšší súd SR uznesením vedeným pod sp. zn. **2Tost8/2018** zo dňa 21.03.2018 v trestnej veci o sťažnosti prokurátora Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky proti uzneseniu samosudcu Špecializovaného trestného súdu, vedeného pod sp. zn. BB-4T/4/2018 zo dňa 09.02.2018 (ďalej len „Uznesenie ŠTS“), rozhodol tak, že podľa § 194 ods. 1 písm. b) TP napadnuté uznesenie zrušil a ŠTS uložil vo veci znovu konať a rozhodnúť. Z odôvodnenia daného uznesenia vyberáme najvýznamnejšie časti právnej argumentácie.

Samosudca ŠTS, pracovisko Banská Bystrica, uznesením ŠTS podľa § 241 ods. 1 písm. f) TP odmietol obžalobu prokurátora, vedenú pod sp. zn. VII/2/Gv 25/17 zo dňa 24. 01. 2018 (ďalej len „Obžaloba prokurátora“) a vec vrátil prokurátorovi, pretože zistil závažné procesné chyby, najmä porušenie práva na obhajobu.⁴ Samosudca uznesenie odôvodnil tým, že „postupom vyšetrovateľa, ktorým neoznámil obhajcoví obvineného konkrétne mená svedkov, ktorých výsluch sa mal uskutočniť, došlo k závažnej procesnej chybe, a to k porušeniu práva na obhajobu. Odmietnutie žiadosti obhajcu o zverejnenie totožnosti svedkov pri vyrozumívaní obhajcov o vyšetrovacom úkone je vážnym zásahom do práva obhajoby“.⁵

Proti tomuto uzneseniu ŠTS podal prokurátor dňa 21.02.2018 **sťažnosť**, ktorú okrem iného odôvodnil aj poukázaním na uznesenie NS SR vedené pod sp. zn. **2TdoV1/2014** zo dňa 19.03.2015, v ktorom Najvyšší súd SR skonštatoval nasledujúce: „Námietkami, ktorými obvinení odôvodňujú existenciu dôvodu podľa § 371 ods. 1 písm. c) TP, sa zaoberali už vo veci konajúce súdy. Dovolací súd považuje ich úvahy a závery za správne a zákonu zodpovedajúce. Obhajcovia boli vyrozumení o mieste, čase a druhu pripravovaných procesných úkonov a mali možnosť sa ich zúčastniť. Svedkovia boli na hlavnom pojednávaní kontradiktórne vypočutí a obhajoba mala možnosť im klásť otázky. Čítanie výpovedí svedkov z prípravného konania v zmysle § 264 TP obhajoba na pojednávaní nenamietala. Za týchto podmienok nejde

⁴ Právo na obhajobu je jedným zo základných atribútov spravodlivého procesu zabezpečujúcim „rovnosť zbrani“ medzi obvineným na jednej strane a prokurátorom ako žalobcom v trestnom konaní na druhej strane. Táto základná zásada trestného konania je v TP upravená v ustanovení § 2 ods. 9 a vyplýva z čl. 50 ods. 3 Ústavy SR. Garantovaná je aj Listinou základných práv a slobôd a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných práv. Podľa čl. 50 ods. 3 Ústavy SR obvinený má právo, aby mu bol poskytnutý čas a možnosť na prípravu obhajoby a aby sa mohol obhajovať sám alebo prostredníctvom obhajcu.

⁵ Stanovisko trestnoprávneho kolégia NS SR, vedeného pod sp. zn. Tpj25/2018, zo dňa 3. 10. 2018.

o naplnenie dovolacieho dôvodu podľa § 371 ods. 1 písm. c) TP.“⁶ V danej predmetnej veci rozhodoval aj ÚS SR, pretože obvinení podali naň sťažnosť. Ústavný súd SR v danej veci rovnako skonštatoval, že predmetné uznesenie Najvyššieho súdu SR je ústavne akceptovateľné, zrozumiteľné a bez zjavných rozporov a plne sa s ním stotožňuje.⁷

Na záver prokurátor vyjadril svoj právny názor takto: „Napadnuté uznesenie ŠTS nie je správne a z tohto dôvodu navrhuje, aby v prípade, ak prvostupňový súd nebude postupovať vo forme autoremedúry, Najvyšší súd Slovenskej republiky v zmysle § 194 ods. 1 písm. b) TP zrušil napadnuté uznesenie ŠTS a uložil ŠTS, aby vo veci znovu konal a rozhodol, t.j. aby prijal obžalobu prokurátora a nariadil hlavné pojednávanie.“⁸

Naopak obvinený prostredníctvom svojho obhajcu súhlasil s rozhodnutím samosudcu a domnieval sa, že sudca rozhodol správne. Vo svojom vyjadrení obvinený argumentoval rozhodnutím publikovaným v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, č. 54 roč. 2013, v zmysle ktorého „Obvinený, resp. obhajca musí mať vždy reálnu možnosť realizovať právo na obhajobu a je len na ňom či ho využije. Obvinený tak môže urobiť až po tom, ako bol riadne upovedomený o čase a mieste vykonania výsluchu konkrétneho svedka. Obvinený, resp. jeho obhajca sa môže vzdať práva účasti na úkone, podmienkou však je, že o tomto úkone musí byť riadne a včas upovedomený, čo znamená, že v prípade výsluchov svedkov im vyšetrovateľ musí oznámiť deň a konkrétny čas výsluchu, miesto a meno osoby, ktorú bude vypočúvať“.⁹

Predmetný spis bol spolu so sťažnosťou sťažovateľa predložený Najvyššiemu súdu SR dňa 07.03.2018. Primárne Najvyšší súd SR preskúmal správnosť výroku napadnutého uznesenia, proti ktorému sťažovateľ podal sťažnosť. Následne Najvyšší súd SR vymedzil, že dôvodom na odmietnutie obžaloby zo strany Špecializovaného trestného súdu bol chybný postup vyšetrovateľa Policajného zboru spočívajúci v tom, že v predvolaniach na výsluchy jednotlivých svedkov neoznámil mená svedkov, ktorých výsluch sa mal uskutočniť, obhajcom obvineného. NS SR skonštatoval, že ak ide o rozhodovaciu činnosť vnútroštátnych súdov pri oznamovaní mien svedkov obhajcom v rámci predvolania na ich výsluch, existujú dve protichodné skupiny rozhodnutí. Do prvej skupiny rozhodnutí zaraďujeme napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1TdoV16/2011 a obdobný názor proklamuje aj uznesenie Krajského súdu v Žiline, sp. zn. 1Tos37/2009 zo dňa 12.05.2009. Druhú skupinu rozhodnutí tvoria na-

⁶ Uznesenie NS SR, vedené pod sp. zn. 2TdoV1/2014, zo dňa 19. 3. 2015.

⁷ Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I.ÚS 205/2016, zo dňa 6. 4. 2016.

⁸ Uznesenie NS SR, sp. zn. 2TdoV1/2014 zo dňa 19. 3.2015.

⁹ Rozsudok NS SR, sp. zn. 1TdoV16/2011 zo dňa 19. 6. 2011, uverejnený v Zbierke stanovísk NS a rozhodnutí SR 54/2013.

príklad uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2TdoV1/2014 zo dňa 19.03.2015, ktoré sme spomínali vyššie.

Najvyšší súd vyjadril nasledujúci právny názor. „Vo vzťahu k predmetnej veci je potrebné v prvom rade uviesť, že preštudovaním obsahu vyšetrovacieho spisu najvyšší súd zistil, že obhajcom obvineného bolo umožnené zúčastniť sa výsluchov všetkých svedkov, o ktorých boli vopred upovedomení, o čom svedčia jednotlivé upovedomenia o konaní výsluchu, zaslané obhajcom obvineného. V každom z týchto upovedomení bolo v súlade s § 213 ods. 3 TP uvedené miesto konania úkonu, čas konania úkonu a druh úkonu – výsluch svedka poškodeného, resp. výsluch svedka. Z uvedeného je teda zrejmé, že obhajcovia obvineného boli o jednotlivých výsluchoch svedkov riadne upovedomení, na týchto výsluchoch mali možnosť oboznámiť sa s identitou svedkov, mali možnosť svedkov vypočuť, klásť im otázky, navrhnuť ich opätovný výsluch, resp. navrhnuť výsluch ďalších svedkov. V predmetnej veci tak nedošlo ani k porušeniu zásady ‚rovnosti zbraní‘, keďže obhajobe bol oznámený termín výsluchu svedkov, čím im bolo umožnené zúčastniť sa tohto výsluchu (bez ohľadu na to, či toto právo využili alebo nie), rovnako bolo obhajobe umožnené klásť svedkom otázky (opäť bez ohľadu na to, či toto právo využili), ako aj navrhnuť doplnenie dokazovania výsluchom navrhnutých svedkov, resp. doplnením výsluchu svedkov v prípade nových otázok.“¹⁰

Pozrime sa teda na konkrétne namietané ustanovenie § 213 ods. 3 TP. To znie nasledujúco: „Ak obhajca oznámi policajťovi, že sa chce zúčastniť vyšetrovacieho úkonu podľa odseku 2, policajt je povinný včas mu oznámiť čas, miesto konania úkonu a druh úkonu okrem prípadu, keď vykonanie úkonu nemožno odložiť a vyrozumienie obhajcu nemožno zabezpečiť. O tomto postupe policajt vyhotoví záznam, ktorý založí do spisu.“ Tvrdíme, že predmetné ustanovenie Trestného poriadku nie je vážnym ustanovením a je nanajvýš jasne formulované. Vyplýva z neho povinnosť orgánov činných v trestnom konaní oznámiť obhajcovi, ktorý o tom v zmysle § 213 ods. 3 TP požiada, o čase, mieste a druhu vykonávaného úkonu, pričom ale TP explicitne nevymedzuje povinnosť OČTK uviesť aj totožnosť svedka, prípadne inej osoby, ktorá by sa na takom úkone mala zúčastňovať, nevynímajúc uvedenie jej procesného postavenia. Nedomnievame sa, že by použitie extenzívneho výkladu v tejto chvíli zmenilo našu argumentáciu v tom zmysle, že by sme súhlasili s uvádzaním totožnosti svedka či inej osoby. Jednoznačne svoj názor opierame aj o fakt, že v prípade uvedenia totožnosti svedka či inej osoby zúčastňujúcej sa na predmetnom úkone, môže byť v krajnom prípade vopred zmarené právo svedka požadovať utajenie svojej totožnosti. Najmä pri vyšetrovaní závažnej trestnej činnosti by takáto prípadná neopatrnosť mohla mať nežiaduce následky jednak na osobu svedka a jednak na ďalšie vyšetrovanie.

¹⁰ Stanovisko trestnoprávneho kolégia NS SR, sp. zn. Tpj25/2018 zo dňa 3. 10. 2018.

Na dôvážok uvádzame právny názor Najvyššieho súdu SR: „NS SR pri otázke posudzovania práva obhajcu, ktorý sa chce zúčastniť na úkonoch, poznať mená vylúčaných svedkov, sa priklonil k názoru, ktorý je v súlade s ustanovením § 213 ods. 3 TP, že vyšetrovateľovi trestný poriadok, Ústava SR, ani medzinárodné právne normy, vrátane dohovoru, neprikazujú ani iným spôsobom ho nezaväzujú k takémuto postupu. Je vecou taktiky a stratégie vo vyšetrovaní, za ktorú zodpovedá vyšetrovateľ a v konečnom dôsledku prokurátor, aby nedošlo na jednej strane k porušeniu práv obhajoby (čo v danom prípade nedošlo, pretože účasť na úkone mu zmarená nebola), na druhej strane by mal prihliadať aj na povahu a charakter trestnej činnosti, aby dokázal objektívne a v celosti preukázať, či bola spáchaná trestná činnosť alebo nie. Najmä by mal dbať o to, aby jeho práca nebola ovplyvnená inak, než zákonným spôsobom. Vzhľadom na uvedené teda NS SR nepovažoval neoznámenie konkrétnych mien svedkov obhajcom pri ich upovedomovaní o konkrétnych úkonoch, za porušenie práva na obhajobu, najmä ak žiadna vnútroštátna, ani medzinárodná právna norma, ktorou by boli orgány činné v trestnom konaní viazané, im takýto postup neukladala.“¹¹

Na základe vyššie uvedeného teda trestnoprávne kolégium Najvyššieho súdu SR hlasovaním prijalo nasledujúce právne vety, ktoré boli následne uverejnené aj v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov SR č. 7/2018:

„1) Policajt je povinný v rámci postupu podľa § 213 ods. 3 TP, oznámiť obhajcovi len druh úkonu, teda v prípade výsluchu svedka len okolnosť, že pôjde o taký výsluch, a nie aj meno svedka. Výsledok úkonu (zápisnica o výsluchu svedka) potom môže byť použitý ako dôkaz v konaní pred súdom (§ 213 ods. 2 prvá veta TP), resp. pri ďalšom postupe už v predsúdnom konaní, ale len spôsobom, ktorý predpokladajú ustanovenia Trestného poriadku (teda na hlavnom pojednávaní sa primárne predpokladá osobný výsluch svedka, okrem zákonom ustanovených výnimiek). Rovnako je obhajca oprávnený ešte v prípravnom konaní žiadať o opakovanie výsluchu svedka, a to najneskôr pri preštudovaní spisu, postupom podľa § 208 TP.“¹²

2) Oznámenie mena svedka obhajcovi vopred by mohlo zmariť právo svedka žiadať o utajenie svojej totožnosti podľa § 136 ods. 2 TP (na čo nadväzuje postup podľa ods. 2 až 5 tohto ustanovenia a podľa § 137 TP), v prípade, ak je taký postup vecne odôvodnený. Oznámenie mena svedka obhajcovi vopred, a to ani v naposledy uvedenom prípade, však neznamená procesnú nepoužiteľnosť výsledku úkonu v ďalšom konaní.“¹³

Pre úplnosť daného textu ešte uvádzame, že prijatím predmetného stanoviska prestáva byť aktuálny výklad uvedený v rozhodnutí publikovanom

¹¹ Stanovisko trestnoprávneho kolégia NS SR, sp. zn. Tpj25/2018 zo dňa 3. 10. 2018.

¹² Tamže.

¹³ Tamže.

v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod označením R 54/2013.

2. Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky

Bezpochyby zastávame názor, že nálezy Ústavného súdu SR sú výsledkom abstraktnej kontroly ústavnosti a predstavujú špecifický prameň trestného práva procesného. Treba uviesť, že Ústavný súd svojou rozhodovacou činnosťou buď potvrdzuje zákony a ich časti, alebo ich deroguje.

V nasledujúcej časti sme si pripravili niekoľko judikátov Ústavného súdu, ktoré súvisia s otázkou svedka. Prvým zo spomínaných bude nález Ústavného súdu SR vedený pod sp. zn. **IV ÚS 268/2011** zo dňa 22.09.2011. Ústavný súd SR rozhodoval vo veci namietaného porušenia základných práv sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a podľa čl. 36 ods. 1 a čl. 8 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Krajského súdu v Nitre (ďalej len „KS NR“) v konaní vedenom pod sp. zn. 7To47/2010 a jeho uznesením z 13.10. 2010 v súvislosti s námietkou, že sťažovateľ bol uznaný za vinného výlučne na základe **výpovedí utajených svedkov**.

Ústavný súd SR v predmetnej veci rozhodol, že základné práva sťažovateľa boli porušené, Uznesenie Krajského súdu v Nitre vedené pod sp. zn. 7To47/2010 zo dňa 13.10.2010 v časti týkajúcej sa sťažovateľa zrušuje a vec vracia Krajskému súdu v Nitre na ďalšie konanie. Zároveň Ústavný súd SR rozhodol o tom, že Krajský súd v Nitre je povinný uhradiť sťažovateľovi trovy konania na účet jeho právneho zástupcu, do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

Z obsahu sťažnosti, ktorá bola doručená Ústavnému súdu SR vyplývalo, že sťažovateľ bol rozsudkom Okresného súdu Topoľčany (ďalej len „OS TO“), vedeného pod sp. zn. 1T62/2009 zo dňa 21.06.2010 uznaný za vinného zo spáchania obzvlášť závažného zločinu nedovolenej výroby omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov, ich držania a obchodovania s nimi podľa § 172 ods.1 písm. b), c), d) a ods. 2 písm. c) Trestného zákona s použitím § 138 písm. j) TZ, za čo mu bol uložený trest odňatia slobody v trvaní 10 rokov so zaradením do ústavu na výkon trestu s mimoriadnym stupňom strázenia. Sťažovateľ podal proti rozsudku OS TO odvolanie, ktoré KS NR uznesením **zamietol**. Sťažovateľ využil svoje právo na podanie dovolania na Najvyšší súd SR, ktorý ale jeho dovolanie uznesením vedeným pod sp. zn. 1Tdo5/2011 zo dňa 02.03.2011, **odmietol**. Sťažovateľ namietal voči uzneseniam tak Krajského súdu v Nitre, ako aj Najvyššieho súdu SR a podľa jeho názoru nimi došlo k neprípustnému zásahu do jeho ústavou a dohovorom garantovaných práv,

najmä preto, že záver o jeho vine v časti skutku kvalifikovaného podľa § 172 ods. 2 písm. c) TZ s poukazom na § 138 písm. j) TZ je postavený výlučne na výpovediach utajených svedkov. Sťažovateľ doplní, že utajeným svedkom bolo umožnené vypovedať v režime utajenia bez toho, aby odôvodnenosť ich obáv zo sťažovateľa bola riadne preskúmaná.

Ústavný súd sťažnosť sťažovateľa predbežne prerokoval a v časti proti namietanému uzneseniu Krajského súdu NR v súvislosti s námietkou, že sťažovateľ bol uznaný za vinného výlučne na základe výpovedí utajených svedkov, prijal na ďalšie konanie.

Podstata námietky sťažovateľa spočívala v tvrdení, že záver v jeho trestnej veci konajúcich všeobecných súdov o jeho vine v časti skutku kvalifikovaného podľa § 172 ods. 2 písm. c) TZ s poukazom na § 138 písm. j) TZ, bol založený výlučne na výpovediach utajených svedkov. Sťažovateľ si totiž myslel, že bez prihliadnutia na výpovede utajených svedkov mohol byť uznaný za vinného len zo skutku podľa základnej skutkovej podstaty zločinu nedovolennej výroby omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov, ich držania a obchodovania s nimi uvedenej v § 172 ods. 1 TZ, ktorá sa zároveň vyznačuje nižšou trestnou sadzbou než kvalifikovaná skutková podstata tohto zločinu uvedená v § 172 ods. 2 písm. c) TZ.

Ústavný súd v prvom rade uviedol, že „Krajský súd sa nijakým spôsobom nevysporiadal s odvolacou námietkou sťažovateľa, v zmysle ktorej o jeho vine (pokiaľ ide o časť skutkov kvalifikovaných podľa § 172 ods. 2 písm. c) TZ s poukazom na § 138 písm. j) TZ) bolo rozhodnuté len na základe výpovedí utajených svedkov. Z odôvodnenia namietaného uznesenia KS vyplýva, že odvolací súd sa v súvislosti s námietkami týkajúcimi sa utajených svedkov zaoberal len námietkou zákonnosti a opodstatnenosti priznania postavenia utajeného svedka. V nadväznosti na uvedené ÚS SR zdôrazňuje, že sťažovateľ v sťažnosti nespochybňuje rozhodnutia všeobecných súdov, pokiaľ ide o uznanie viny za skutok právne kvalifikovaný ako trestný čin neoprávnenej držby omamnej alebo psychotropnej látky, jedu alebo prekurzora a nakladanie s nimi podľa § 172 ods.1 TZ. Spornou preto zostáva len otázka (v okolnostiach posudzovanej veci kľúčová), či sa páchania drogovej činnosti sťažovateľ dopustil na viacerých osobách“.¹⁴ Myslíme si teda, že Ústavný súd vyjadril čiastočný súhlas s námietkou sťažovateľa v prípade okolností posudzovanej veci páchania drogovej činnosti, naplnením kvalifikovanej skutkovej podstaty trestného činu vymedzeného v ustanovení § 172 ods. 2 písm. c) TZ s poukazom na § 138 písm. j) TZ.

Ďalej Ústavný súd SR tvrdí nasledujúce: „Účelom inštitútu utajeného svedka je ochrana zdravia a života svedkov. Je nepochybné, že využitie inštitútu utajeného

¹⁴ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 268/2011 zo dňa 22. 9. 2011.

svedka v trestnom konaní dochádza ku kolízii ústavou garantovaného práva na obhajobu na jednej strane a potrebou chrániť život a zdravie svedkov na strane druhej. Práve z dôvodu, že použitie výpovede utajených svedkov ako dôkazu v trestnom konaní je zásahom do ústavou garantovaného práva na obhajobu a uplatnenie tohto práva významne sťažuje, je potrebné vždy skúmať, akou mierou výpovede utajených svedkov prispeli k usvedčeniu obžalovaného. **V prípade, že výpovede utajených svedkov sú jedinými, resp. rozhodujúcimi dôkazmi o vine obžalovaného, nie sú tieto dôkazy postačujúce na prijatie záveru o vine obžalovaného.** Právo na obhajobu je súčasťou práva na spravodlivé súdne konanie. Preto takýto zásah do obhajovaných práv je podľa názoru ústavného súdu, korešpondujúceho citovanej judikatúre EŠLP, vždy zároveň nepripustným zásahom do práva na spravodlivé súdne konanie. Súdne konanie, výsledkom ktorého je uznanie viny obžalovaného len, resp. v prevažnej miere založené na výpovedi utajených svedkov, nemožno považovať za spravodlivé v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.¹⁵

V závere svojho odôvodnenia Ústavný súd SR uvádza, že „bez prihliadnutia na výpovede troch utajených svedkov by v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci zrejme nebolo možné dospieť k záveru o tom, že sťažovateľ spáchal trestný čin neoprávnenej držby omamnej alebo psychotropnej látky, jedu alebo prekurzora a nakladania s nimi na viacerých osobách (keďže traja zo štyroch spotrebiteľov, ktorým mal sťažovateľ prediť heroín, sú utajenými svedkami) a nebolo by teda naplnená kvalifikovaná skutková podstata trestného činu vymedzená v ustanovení § 172 ods. 2 písm. c) TZ“.¹⁶

Záverom Ústavný súd SR konštatuje, že predmetný rozsudok Okresného súdu TO, ako aj namietané uznesenie Krajského súdu v Nitre sú z hľadiska námietok sťažovateľa nedostatočne odôvodnené, resp. nepreskúmateľné. Nakoľko v posudzovanej veci bolo nepochybne jednou z kľúčových odvolacích námietok sťažovateľa tvrdenie, že bol odsúdený výlučne len na základe výpovedí utajených svedkov (vo vzťahu k časti skutku kvalifikovaného podľa § 172 ods. 2 písm. c) TZ s poukazom na § 138 písm. j) TZ) a zároveň má Ústavný súd SR za to, že s touto odvolacou námietkou sa Krajský súd v Nitre nevysporiadal ústavne akceptovateľným spôsobom, keďže z odôvodnenia predmetného rozsudku OS TO a uznesenia Krajského súdu NR sa dá vyvodiť, že vo veci sťažovateľa bolo rozhodnuté v zásade len na základe výpovedí utajených svedkov. Na tomto základe dospel Ústavný súd SR k záveru, že namietaným rozsudkom KS v súvislosti s námietkou sťažovateľa, že bol uznaný za vinného výlučne na základe výpovedí utajených svedkov, došlo k porušeniu jeho základných práv

¹⁵ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. IV.ÚS 268/2011 zo dňa 22. 9. 2011.

¹⁶ Tamže.

podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a čl. 35 ods. 1 a tiež čl. 8 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

A preto Ústavný súd s ohľadom na § 56 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o Ústavnom súde SR“), rozhodol o tom, že „*Uznesením KS boli porušené základné práva sťažovateľa podľa Ústavy SR, Listiny základných práv a slobôd a podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a zároveň rozhodol v časti týkajúcej sa sťažovateľa o jeho zrušení a v záujme efektívnej ochrany práv sťažovateľa aj vrátiť vec v zmysle § 56 ods. 3 písm. b) zákona o Ústavnom súde SR krajskému súdu na nové prerokovanie. Zároveň určil povinnosť krajskému súdu, aby sa v ďalšom konaní riadny vysporiadal s predmetnou námietkou sťažovateľa a v tejto súvislosti označiť konkrétne dôkazy, ktoré preukazujú, že sa dopustil skutkov kladených mu za vinu na viacerých osobách*“.¹⁷

Druhým rozhodnutím Ústavného súdu, ktorému venujeme v našom príspevku nasledujúcu časť je Uznesenie Ústavného súdu SR, vedené pod sp. zn. **III.ÚS 11/2019** zo dňa 9. 1. 2019.

V predmetnom rozhodnutí Ústavný súd SR rozhodoval vo veci porušenia základných práv sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „Listiny“) a práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) uznesením Najvyššieho súdu SR, vedeného pod sp. zn. 2Tdo/V15/2015 zo dňa 07.06.2016, základného páva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a práv podľa čl. 6 ods.1 a čl. 13 Dohovoru rozsudkom NS SR sp. zn. 6To/6/2013 z 28.11.2013 a základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 50 ods. 3 Ústavy SR a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru rozsudkom Špecializovaného trestného súdu v Pezinku (ďalej len „ŠTS“) sp. zn. PK-1 T26/2011 zo dňa 21. 5. 2013.

Uvedené rozhodnutie je v našom prípade zásadné v otázke chráneného svedka a vykonania konfrontácie. Ústavný súd SR rozhodol, že sťažnosť sťažovateľa **odmieta**. Zároveň uvádzame krátku analýzu skutkového stavu v rámci súvislosti s inštitútom chráneného svedka a následne ponúkneme aj ústavno-právne odôvodnenie.

Z obsahu sťažnosti, ktorá bola prerokovávaná pred ústavným súdom je zrejmé, že sťažovateľ bol uznaný za vinného zo spáchania zločinu založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny podľa § 296 TZ, v označenom rozsudku ŠTS z uvedených trestných činov, za ktoré mu bol uložený trest odňatia slobody na dvadsať rokov spolu s trestom prepadnutia veci. Jednou z námietok sťažovateľa v predmetnom konaní bol aj fakt, že podľa sťažovateľa,

¹⁷ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. IV.ÚS 268/2011 zo dňa 22. 9. 2011.

ŠTS bez toho, aby boli naplnené príslušné zákonné podmienky, uplatnil voči jednému z vypočutých svedkov postup podľa ustanovení § 125 ods. 3 TP, konkrétne nevyhovel návrhu obhajoby na vykonanie konfrontácie tohto chráneného svedka s obžalovanými a s niektorými obhajobou špecifikovanými svedkami. Sťažovateľ v tejto súvislosti tvrdí, že označený postup by bolo možné aplikovať len vo vzťahu k svedkovi s utajenou identitou, ale táto podmienka v predmetnom konaní naplnená nebola. Najvyšší súd SR, ako súd odvolací, vyjadril jednoznačný názor na predmetnú námietku sťažovateľa a zároveň odmieta tvrdenia sťažovateľa, že by sa s jeho odvolaním vysporiadal nedôsledne. Najvyšší súd SR svoj postup odôvodnil s poukázaním na ustanovenie § 125 ods. 3 TP. *„Najvyšší súd považuje za potrebné poukázať na znenie ustanovenia § 125 ods. 3 TP, podľa ktorého ustanovenia § 125 ods. 1 a ods. 2 TP sa nepoužijú v prípade agenta, ohrozeného svedka, chráneného svedka a svedka, ktorého totožnosť je utajená, to neplatí v prípade agenta, ktorý súhlasil s odhalením svojej totožnosti. V zmysle § 2 ods. 3 zákona o ochrane svedka, chráneným svedkom sa na účely tohto zákona rozumie osoba zaradená do programu ochrany svedka. Keďže svedok bol v zmysle citovaného ustanovenia zaradený do programu ochrany svedka, spĺňa status chráneného svedka, a teda s odkazom na ustanovenie § 125 ods. 3 TP, špecializovaný trestný súd postupoval správne, keď zamietol návrh obhajoby na vykonanie konfrontácie.“*¹⁸ Ústavný súd sa jednoznačne priklonil na stranu argumentácie Najvyššieho súdu SR, ktorá jasne a zreteľne určuje trestno-procesné podmienky použitia konfrontácie a uvádza, že využitie konfrontácie v prípade svedka s priznaným statusom chráneného svedka je **vylúčené**.

Vzhľadom na uvedené Ústavný súd SR v odôvodnení svojho uznesenia uviedol, že postup orgánov činných v trestnom konaní a neskôr konajúcich súdov nemožno *a priori* považovať za problémový, či dokonca oslabujúci hodnotu dôkazov, keďže využili zákonodarcom uložený, a teda legálny inštitút chráneného svedka.

Ústavný súd ďalej považuje sťažnosť v nasledujúcich námietkach sťažovateľa ako zjavne nedôvodnú a neopodstatnenú, pretože z ustáleného skutkového stavu, ktorý bol základom rozhodovania o vine sťažovateľa, súdy opreli svoje rozhodnutie nielen o výpovede chráneného svedka, ale aj o výpovede iných svedkov, výpovede spoluobžalovaných, a tie boli vykreslené ako vzájomne si korešpondujúce a najmä boli vyhodnotené komplexne v zmysle zásad voľného hodnotenia dôkazov a zásadou náležitého zistenia skutkového stavu v súlade s ustanovením § 12 ods. 10 a ods. 12 Trestného poriadku. V zmysle vyššie uvedeného Ústavný súd SR sťažnosť sťažovateľa **odmietol**.

¹⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu, sp. zn. III.ÚS 11/2019 zo dňa 9. 1. 2019.

V poslednom spomínanom prípade Ústavný súd Slovenskej republiky rokoval vo veci porušenia základných práv podľa č. 46 ods. 1, čl. 46 ods. 3, čl. 48 ods. 2 a čl. 50 ods. 2 a 3 Ústavy SR, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Najvyššieho súdu SR v konaní vedenou pod sp. zn. 1To7/2012, ako aj v konaní vedenom pod sp. zn. 1TdoV13/2015. V danom prípade Ústavný súd SR rozhodol, že Najvyšší súd SR porušil základné právo sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 6 ods. 1 Ústavy SR, ako aj jeho právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zrušil teda uznesenie Najvyššieho súdu vedené pod sp. zn. 1TdoV13/2015 a vec vrátil NS SR na ďalšie konanie. V krátkosti predstavíme skutkový stav.

Sťažovateľ bol rozsudkom Špecializovaného trestného súdu Pezinok, pracovisko Banská Bystrica, vedeného pod sp. zn. BB-3T 12/2012 uznaný za vinného z obzvlášť závažného zločinu úkladnej vraždy formou účastiťva ako organizátor podľa § 21 ods.1 písm. a), § 144 ods. 1 a 2 písm. c), § 138 písm. i) a § 140 písm. a) TZ a bol mu uložený trest odňatia slobody v trvaní 25 rokov so zaradením do ústavu s maximálnym stupňom stráženia.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací, odvolanie sťažovateľa proti rozsudku ŠTS zamietol ako nedôvodné.¹⁹ Zároveň bolo odmietnuté aj dovolanie sťažovateľa proti odvolaciemu uzneseniu NS SR, ktoré adresoval Najvyššiemu súdu SR.²⁰

Sťažovateľ podal sťažnosť na Ústavný súd SR, ktorú odôvodnil viacerými námietkami. Predovšetkým sa odvolával na selekciu dôkazov a nepreskúmanie jeho obhajoby. Nemožnosť klásť otázky spoluobžalovaným, na výsluchu ktorých sa nezúčastnil. Túto možnosť nemal zároveň ani jeho obhajca, resp. mal ju len pred výsluchom sťažovateľa, ktorý bol vypočutý medzi poslednými. Ďalej tvrdil, že rozhodnutia ŠTS a Najvyššieho súdu SR ako odvolacieho súdu sú arbitrárne, lebo sa opierajú len o výpovede svedkov, avšak zistený skutkový stav nebol logicky vyhodnotený. Skutok bol vraj nedostatočne objasnený a nesprávna je aj jeho právna kvalifikácia. Nebol prezentovaný žiadny dôkaz o tom, že išlo o organizovanie vraždy. Taktiež nebola sťažovateľovi sprístupnená zápisnica o výsluchu utajeného svedka a nebolo mu umožnené ani vykonanie kontradiktórneho výsluchu tohto svedka.²¹

Ústavný súd po preštudovaní spisového materiálu považuje námietku sťažovateľa, podľa ktorej mu nebola sprístupnená zápisnica o výsluchu utajeného

¹⁹ Uznesenie NS SR, sp. zn. 1To7/2012 zo dňa 30. 1. 2013.

²⁰ Uznesenie NS SR, sp. zn. 1TdoV13/2015 zo dňa 2. 2. 2016.

²¹ Rozhodnutie ÚS SR, sp. zn. II.ÚS 54/2018 zo dňa 26. 4. 2018.

svedka a nebolo umožnené ani vykonanie kontradiktórneho výsluchu tohto svedka, za dôvodnú a za takú, ktorá znamenala **porušenie** č. 46 ods. 1 Ústavy SR, resp. čl. 6 ods.1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd.²²

V zmysle čl. 6 ods. 3 písm. d) Dohovoru: „Každý, kto je obvinený z trestného činu, má tieto minimálne práva: d) *vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako v prípade svedkov proti nemu*“²³ Na tomto mieste taktiež ÚS SR skonštatoval, že „kým odmietnutie návrhu obhajoby na výsluch svedka väčšinou nebýva dôvodmi na konštatovanie porušenia čl. 6 ods. 3 písm. d) dohovoru, zatiaľ skutočnosť, že odsúdenie je založené na výpovedi svedka, ktorého obhajoba nemala možnosť vypočuť je väčšinou považovaná za rozpornú s dohovorom. Za štandardných okolností je na uvážení súdu rozhodnúť, či je nevyhnutné alebo vhodné obhajobou navrhovaného svedka predvolať. Iba za výnimočných okolností možno dospieť k záveru, že odmietnutie vypočuť určitú osobu ako svedka by bolo nezlučiteľné s čl. 6 dohovoru. Návrh na výsluch svedka sa má posudzovať z pohľadu užitočnosti dôkazu pre rozhodnutie a súd nie je povinný tomu návrhu bez ďalšieho vyhovieť. Pokiaľ sa ale súd rozhodne návrhu obvineného na výsluch svedka nevyhovieť, mal by toto odmietnutie zároveň riadne odôvodniť“.²⁴ Musíme konštatovať, že k riadnemu odôvodneniu nevyhovenia návrhu obvineného na výsluch svedka nedošlo.

Zároveň ale uvádzame, že príslušný prokurátor v prípravnom konaní pri odôvodňovaní opodstatnenosti väzby sťažovateľa poukazoval okrem iného aj na potrebu vypočuť utajeného svedka s tým, že proces utajenia svedka v tom čase práve prebiehal. Ale podľa ďalšieho tvrdenia sa v trestnom spise zápisnica o výsluchu utajeného svedka nenachádza, a preto nie je jasné, či sa napokon výsluch uskutočnil (avšak zápisnica v nejakého neznámeho dôvodu nie je súčasťou spisu) alebo k výsluchu utajeného svedka vôbec nedošlo. A zároveň nie je známe, z akého dôvodu k prípadnému nevykonaniu výsluchu utajeného svedka došlo.

Ústavný súd SR vychádzajúc zo špecifických okolností prípadu dospel k nasledujúcemu záveru. „Odmietnutie vypočutia utajeného svedka, resp. zisťovanie či bol v prípravnom konaní vôbec vypočutý a v kladnom prípade, aký bol obsah jeho výpovede, je takou výnimočnou okolnosťou, ktorá zakladá porušenie práva na obhajobu zásadným spôsobom v zmysle § 371 ods. 1 písm. c) TP a je porušením základného práva na súdnu ochranu, resp. práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru. K tomu treba dodať, že za daných osobitných okolností nie je

²² Tamže.

²³ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Dostupný on-line: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf (cit. 2.3. 2020).

²⁴ Rozhodnutie ÚS SR, sp. zn. II.ÚS 54/2018 zo dňa 26. 4. 2018.

objektívne možné zistiť, či bol výsluch utajeného svedka nevyhnutý, resp. potrebný pre rozhodnutie vo veci, a to pre úplnú absenciu základných údajov potrebných k takejto sudcovskej úvahe. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti, došlo k porušeniu základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu a jeho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.“²⁵

Záver

Predkladaný príspevok poskytuje čitateľovi praktický pohľad na rozhodovaciu prax súdov v otázkach previazaných s inštitútom svedka. Právna analýza stanoviska trestnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu sa vysporiada s otázkou neoznámene mien svedkov obhajcovi obvineného, v predvolaniach na výsluchy jednotlivých svedkov. Na základe predkladaného prípadu trestnoprávne kolégium Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijalo právne vety, ktoré boli uverejnené v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 7/2018. V ďalšom z analyzovaných rozhodnutí, Ústavný súd jednoznačne vyjadril právny názor, že využitie konfrontácie v prípade svedka s priznaným statusom chránený svedok je **vylúčené**. Dovoľme si skonštatovať, že na podklade jednotlivých judikátov, sme dospeli k záveru, že súdna moc veľmi správne aplikuje trestno-procesné postupy upravené Trestným poriadkom, v mnohých prípadoch dokonca prostredníctvom extenzívneho výkladu jednotlivých ustanovení zabezpečuje precíznejšie pochopenie významu daného ustanovenia, a tým poskytuje relevantný podklad na ďalšie rozhodovanie.

Summary

Current case law in witness cases

The presented paper provides readers with a practical view of the decision-making practice of courts in matters related to the witness institute. The work legally analyzes the opinion of the criminal college of the Supreme Court, which is conducted in it settled with the failure to notify the names of witnesses to the defendant's lawyer, in summonses to examine individual witnesses. Based on the submitted case, the Criminal College of the Supreme Court of the

²⁵ Rozhodnutie ÚS SR, sp. zn. II.ÚS 54/2018 zo dňa 26. 4. 2018.

Slovak Republic adopted legal sentences, which were published in the Collection of Opinions of the Supreme Court and Decision of the Courts of the Slovak Republic no. 7/2018.

The ruling of the Constitutional Court is related to the institute of the testimony of a secret witness. The CC will use its legal right in this finding and return the case to the regional court for a new hearing. In this case, the Constitutional Court considered that the general courts had insufficiently legally dealt with the objection in question. In the following analyzed decision, the Constitutional Court clearly expressed the legal opinion that the use of confrontation in the case of a witness with the granted status of a protected witness is excluded.

We can therefore unequivocally conclude that, on the basis of individual case law, we have come to the conclusion that the judiciary applies the criminal proceedings under the Criminal Procedure Code very correctly, in many cases even through a broad interpretation of individual provisions decision making.

In conclusion, we add that the legislation on witness protection is sufficient, without the need for significant changes. However, it must not be forgotten that the effectiveness of the legal protection of a witness is at the same time a guarantee of the principles of a fair trial.

Zoznam použitej literatúry a prameňov

Monografie

CÍSAŘOVA, D. – FENYK, J. – GRÍVNA, T. a kol. *Trestní právo procesní*. Praha: ASPI, 2008, s. 316, ISBN:978-80-7357-348-5.

IVOR, J. a kol. *Trestné právo procesné*. Bratislava: Iura edition, 2010, s. 465, ISBN: 978-80-8078-309-9.

JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. Praha: Leges, 2010, s. 371, ISBN: 978-80-87212-30-1

POLÁK, P. *Svedok v trestnom konaní*, 1. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2011, s. 221, ISBN: 978-80-89447-47-3.

ŠIMOVČEK, I a kol. *Trestné právo procesné*. 3.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2019, 417 s., ISBN: 978-80-7380-768-9.

Právne predpisy

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

Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Judikatúra

Stanovisko trestnoprávneho kolégia NS SR, sp.zn. Tpj25/2018 zo dňa 3. 10. 2018.

Uznesenie NS SR, sp. zn. 2TdoV1/2014 zo dňa 19. 3. 2015.

Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I.ÚS 205/2016 zo dňa 06. 4. 2016.

Rozsudok NS SR, sp. zn. 1TdoV16/2011 zo dňa 19. 6. 2011, uverejnený v Zbierke stanovísk NS a rozhodnutí SR 54/2013.

Stanovisko trestnoprávného kolégia NS SR, sp. zn. Tpj25/2018 zo dňa 3. 10. 2018.

Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 268/2011 zo dňa 22. 9. 2011.

Rozhodnutie Ústavného súdu, sp. zn. III.ÚS 11/2019 zo dňa 9.1. 2019.

Uznesenie NS SR, sp. zn. 1To7/2012 zo dňa 30. 1. 2013.

Uznesenie NS SR, sp. zn. 1TdoV13/2015 zo dňa 2.2. 2016.

Rozhodnutie ÚS SR, sp. zn. II.ÚS 54/2018 zo dňa 26. 4. 2018.

ŠTUDENTSKÉ VEDECKÉ FÓRUM

SOLIDARITA A ZÁSLUHOVOŠŤ V DEJINÁCH DÔCHODKOVÉHO ZABEZPEČENIA ČESKOSLOVENSKA

Peter Belák¹

Abstrakt: Štúdia formou eseje sleduje vývoj dôchodkového zabezpečenia Československa z hľadiska uplatňovania princípov zásluhovosti a solidarity. Začína formovaním dôchodkového systému založeného na zásluhovosti v období prvej Československej republiky. Druhá svetová vojna odstránila rozdiely medzi obyvateľmi a umožnila zavedenie jednotného národného poistenia v roku 1948, ktorého východiskovým princípom sa stala solidarita. Zásluhovosť bola znovu presadená po nástupe komunistického režimu, v súlade so zásadou socializmu: „každý podľa svojich schopností, každému podľa jeho práce!“ V 60. rokoch 20. storočia prebiehala reforma dôchodkového zabezpečenia v dôsledku krízy, ktorá zasiahla hospodárstvo socialistického Československa. Prijaté opatrenia výrazne obmedzili uplatňovanie princípu zásluhovosti de facto až do rozdelenia republiky (1992).

Kľúčové slová: zásluhovosť, solidarita, dôchodkové zabezpečenie, Československo.

Abstract: The work reviews the development of the pension provision of Czechoslovakia in terms of applying the principles of merit and solidarity. The review begins with the formation of a pension system based on merit in the First Czechoslovak Republic. World War II removed the differences between the inhabitants and enabled the introduction of a National Insurance in 1948, which was based on solidarity. By the influence of the communist regime merit was restored, following the principle of socialism: “each according to his abilities, each according to his work!” In the 1960s, pension reform took place as a result of the crisis that hit the economy of socialist Czechoslovakia. The measures having been taken aimed at significant limitation of the merit principle de facto until the splitting of the Republic (1992).

Keywords: merit, solidarity, pension provision, Czechoslovakia.

Úvod

V predloženej štúdii delím dejiny dôchodkového zabezpečenia Československa na štyri hlavné obdobia, počas ktorých sa striedali zásluhovosť a solidarita, dva základné princípy, na ktorých bol založený náš dôchodkový systém.

¹ Bc. Peter Belák, študent magisterského štúdia na Právnickej fakulte Trnavskej univerzity v Trnave.

Prvé obdobie začína vznikom prvej Československej republiky (1918) v záujme zachovania právnej kontinuity nadväzujúcej na legislatívu čerstvo rozpadnutej monarchie. Vo vtedajšom dôchodkovom zabezpečení výrazne dominovala zásluhovosť, prameniaca z odlišnej životnej úrovne, ktorá závisela od príslušnosti jednotlivca k spoločenskej vrstve. Pracujúci boli rozdelení na robotníkov, baníkov a úradníkov, pričom každá z týchto skupín podliehala v oblasti dôchodkového zabezpečenia samostatnej právnej úprave. Komplikovanosť systému bola podmienená aj dualizmom právnej úpravy.

Nerovnosť v materiálnych pomeroch sa počas prvej republiky neustále stupňovala až do vypuknutia druhej svetovej vojny, ktorá znížením všeobecnej kvality života vyrovnala dovtedy pôsobiace spoločenské rozdiely. Povojnová situácia sa v oblasti dôchodkového zabezpečenia premietla do zákona č. 99/1948 Zb. o národnom poistení, ktorého východiskovým princípom sa stala solidarita. Zákon zaviedol jednotné dôchodkové, nemocenské a úrazové poistenie, ktoré sa vzťahovalo približne na 95 % obyvateľov Československa, čím sa odstránilo dovtedajšie triedne delenie.

Dôchodkový systém založený na solidarite sa však nedokázal udržať ani desať rokov. Pri prijímaní zákona č. 55/1956 Zb. o sociálnom zabezpečení bol kritizovaný pre neadekvátne zvýhodňovanie pracujúcich vrstiev s nižším príjmom, nespravodlivosť pri hodnotení celkových pracovných zásluh občanov, nezohľadňovanie dĺžky výkonu zamestnania a výkonu mimoriadne náročných a dôležitých povolání. Novým zákonom boli znovu zavedené opatrenia na posilnenie princípu zásluhovosti, z ktorých najvýznamnejším sa stalo rozdelenie pracujúcich do troch pracovných kategórií. Od tých sa následne odvíjali podmienky priznania nároku, ako aj výška dôchodkových dávok.

Posledné obdobie začína prijatím zákona č. 101/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení, ktorým socialistické Československo reagovalo na nepriaznivý ekonomický vývoj spôsobený neefektívnosťou národného hospodárstva. Kritika sa tentoraz týkala preceňovania zásluhovosti pri priznávaní dôchodkových dávok. Prijaté boli opatrenia ako zdanenie samotných dôchodkov či stanovenie ich maximálnej výšky, s cieľom znížiť výdavky na dôchodkové zabezpečenie. Vedľajším účinkom opatrení bola opäť likvidácia princípu zásluhovosti. V nasledujúcich rokoch v dôchodkovom zabezpečení prevládla solidarita hraničiacia s rovnosťarstvom, a preto sa jej dôsledkami štát zapasil až do rozdelenia republiky.

Dôchodkové zabezpečenie predstavuje len jednu z právnych oblastí právneho odvetvia sociálneho zabezpečenia, ktoré tvorilo spoločne s ďalšími odvetviami právny poriadok československého štátu. Všetky obdobia, ktorými si štát musel počas svojej histórie prejsť, sa významne podpísali na systéme dôchodkového zabezpečenia. Táto oblasť nikdy nebola pôvodcom radikálnych

zmien v spoločnosti. Bola vždy len výsledkom pôsobenia dôležitejších faktorov, zrkadlom aktuálneho diania, životnej úrovne a ideového smerovania štátu. Na druhej strane si práve prostredníctvom poznania stavu dôchodkového zabezpečenia dokážeme vytvoriť relatívne hodnovernú predstavu o aktuálnej situácii v štáte v danom období.

Cieľom práce je v prvom rade porozumieť širším okolnostiam, ktoré formovali systém dôchodkového zabezpečenia, vysvetliť, čím boli tieto okolnosti podmienené, priblížiť, ako ich mohli v konkrétnom časovom úseku vnímať obyvatelia Československa a ako sa následne odzrkadlili v ich bežnom živote.

28. október 1918

Čo vidíme po prej svetovej vojne.

Zruinované hospodárstvo, nedostatok potravín, podvýživa. Milióny mŕtvych, epidémie, stratená generácia. Pošliapané hodnoty, strach, neistota. Zánik Habsburskej, Romanovovskej a Hohenzollernovskej dynastie. Celý svet je otrásený z doposiaľ nevidaného chaosu a utrpenia. Ľudia nechápu, ako to mohlo zájsť tak ďaleko. Kde zostal zdravý rozum a akým právom bola prekročená akákoľvek hranica ľudskosti?

Nie je to práve ideálne obdobie na budovanie novej republiky. Príležitosť však dopredu neoznamuje svoj príchod, jednoducho zaklope na dvere a buď ju vpustíme dnu, alebo nás zanechá v smútku ďalších pár rokov. Tak dlho sme ju očakávali... Pomôže nám zabudnúť na minulosť, ukáže nám nový cieľ. Dodá nám silu, odvahu a odhodlanie ďalej žiť.

Konečne nikto nevládne nám, ale vládneme si sami. Je to len náš štát, spoločný a slobodný. Rovnocenný partner vo vzťahu k ostatným slobodným štátom. Nemáme čas zaoberať sa tým, či sme na vládnutie pripravení. Boli sme hodení do búrky, držíme kormidlo a sme zodpovední za riadenie. Zodpovedáme za dôveru našich obyvateľov, s ktorou sa na nás spoliehajú. Ani len na chvíľu nesmie štát prestať fungovať, na to je nevyhnutné zabezpečiť právnu kontinuitu. Ak nemáme ušitý vlastný kabát, musíme ako dedičstvo so sebou vláčiť ten starý. Potrvá niekoľko rokov, kým sa nám podarí zhodiť jeho ťarchu z pliec.²

² Prevzatie rakúsko-uhorského právneho poriadku v záujme zachovania právnej kontinuity bolo zabezpečené zákonom č. 11/1918 Zb. o zriadení samostatného štátu Československého. Pre oblasť dôchodkového zabezpečenia sa stal východiskovým právnym predpisom zákon č. 1/1907 r. z. o penzijnom poisťovaní zriadenecov v službách súkromných a niektorých zriadenecov v službách verejných (rakúsky penzijný zákon). Z rakúskeho penzijného zákona následne vychádzali podmienky na priznanie dávok a vnútorná štruktúra prvých

Spravovať štát nie je jednoduché. Od štátnych orgánov cez zdravotníctvo a školstvo až po sociálne zabezpečenie; všetko musí do seba zapadať ako hodinky. Každý sa oháňa svojimi nárokmi a požiadavkami, aj keď je nemožné všetky uspokojiť. V celom tom systéme pôsobí oblasť dôchodkového zabezpečenia tak nepatrne a zanedbateľne. Napriek tomu nám dokázala narobiť toľko starostí...

19. september 1924

Je ťažké nájsť v histórii obdobie, keď spoločnosť mala rovnakú životnú úroveň. Pomery jednotlivca sa dlhodobo odvíjajú od jeho postavenia v spoločenskej hierarchii. Zvykli sme si deliť sa, či už na stavy, vrstvy, triedy alebo kategórie. Dokonca aj keď si niekdajší predstavitelia antického rímskeho senátu zostali na chvíľu navzájom rovní, vybrali spomedzi seba Octavia a vyhlásili ho za cisára ako trochu rovnejšieho.

Rôzne materiálne pomery medzi obyvateľmi sa prirodzene odzrkadlili i v dôchodkovom zabezpečení; primárne v rakúsko-uhorskom, následne v československom. 19. september 1924, deň, keď poslanecká snemovňa schválila zákon č. 221/1924 Zb.,³ upravujúci dôchodkové poistenie robotníkov, predstavuje významný medzník. Na jednej strane vyjadruje úmysel pokračovať v nastolenom trende, to znamená rozdeliť robotníkov, úradníkov a baníkov; tri najdôležitejšie pracujúce zložky, do osobitných skupín, z ktorých každá podlieha samostatnej právnej úprave. Na druhej strane ukončuje nadvládu legislatívy monarchie a stáva sa východiskom pre budúce právne predpisy regulujúce dôchodkové poistenie.

Zákon č. 221/1924 Zb. je tým prvým vlastným kabátom, ktorý naša republika na seba hrdo oblieka. Navyše veľmi moderným a vzácnym, vyvolávajúcim obdiv u nejedného z európskych štátov. Robotníci sú nateraz spokojní, pretože sa konečne dočkali dôchodkového poistenia. Vláda je spokojná, pretože sa jej

právných predpisov prijatých Národným zhromaždením (napríklad zákon č. 242/1922 Zb. upravujúci dôchodkové poistenie baníkov).

³ Zákon č. 221/1924 Zb. z. a n. o poistení zamestnancov pre prípad choroby, invalidity a staroby. Zákon patril v porovnaní s právnou úpravou iných európskych štátov k najvyspelejším právnym predpisom upravujúcim dôchodkové zabezpečenie. Prelomovú zmenu priniesol i do právneho systému Československa, keďže právne predpisy prijaté po jeho schválení viacej nevychádzali z rakúskeho penzijného zákona, ale ich vnútorná štruktúra, ako aj podmienky na priznanie dávok boli inšpirované práve zákonom č. 221/1924 Zb. z. a n. (napríklad zákon č. 200/1936 Zb. z. a n. o poistení u banských bratských pokladníc).

podarilo dočasne zahnať ich frenetické myšlienky, upínajúce sa na Veľkú októbrovú revolúciu.

1935⁴

Veľmi vhodne a alegoricky si pripomeňme Georga Orwella, ktorý v antiutopickom románe 1984 člení ľudí na tri základné druhy: tých hore, ktorí chcú zostať tam kde sú, tých v strede, túžiacich po moci, a tých dole, snívajúcich o rovnosti a odstránení rozdielov. Už od nepamäti tí v strede čakajú na príležitosť zvrhnúť tých hore, pričom spravidla sa im to podarí tak, že získajú na svoju stranu tých dole, sľúbiac im slobodu a spravodlivosť. Len čo však zaujmú postavenie tých hore, uvrhnú tých dole späť do niekdajšieho otroctva. Následne sa vytvorí nová skupina tých v strede a celý boj začína odznova.

V nadväznosti na Orwellov scenár nám nezostáva nič iné, ako sa pokúsiť nájsť z tohto začarovaného kruhu cestu von. Je takmer nemožné zmeniť štruktúru, ktorá je viazaná na rozmanitosť spoločnosti, vychádza z ľudskej individuality a vnímame ju ako prirodzenú súčasť našej existencie. Každý predsa máme iné vlastnosti, ciele, schopnosti, ambície, zásluhy. Bolo by iracionálne snažiť sa ohodnotiť všetkých rovnako.

V ideálnom svete, pri zachovaní istej hierarchie, by mal každý dobrovoľne zastávať svoju funkciu, byť s ňou uzročený a v plnej miere, podľa svojich schopností, prispievať k rozvoju spoločnosti. Rozdielnosť v materiálnych pomeroch medzi jednotlivými skupinami by mala byť primeraná, odvíjajúca sa od hodnoty vykonanej práce tak, aby jedna skupina nežila na úkor tej druhej a vidina bohatstva nevedla k túžbe po moci. Spoločenský rebríček by mal zostať otvorený a každému jedincovi by malo byť umožnené postúpiť na ňom vyššie vlastnou prácou a usilovnosťou. Základný pilier by tvorili tí hore, vládnuci z titulu nespochybniteľnej a všeobecne uznávanej autority, ktorí prostredníctvom spravodlivého panovania, v súčinnosti so svojimi obyvateľmi zabezpečujú univerzálnu spokojnosť. Tým by mal byť eliminovaný akýkoľvek objektívny dôvod zvyšných dvoch skupín na rebéliu. A ak by aj tí v strede, hoci nemajú byť prečo nespokojní, chceli z istých pohnútok, akýmsi perfídny spôsobom nahradiť tých hore, stále by existovala relatívne vysoká šanca, že tí dole ich konanie odsúdia.

⁴ V roku 1935 stále existovali výrazné rozdiely vo výške priznávaných dôchodkových dávok medzi úradníkmi, ktorých dôchodkové poistenie bolo upravené zákonom č. 26/1929 Zb. z. a n., baníkmi podliehajúcimi zákonu č. 242/1922 Zb. z. a n. a dôchodkovo poistenými robotníkmi podľa zákona č. 221/1924 Zb. z. a n..

Keďže však nevieme garantovať miernosť a lojalitu ani jednej z troch skupín, spočíva už dlhé roky politika tých hore v robení rôznych ústupkov, vyvolávajúcich u zvyšných dvoch skupín dočasnú spokojnosť. Spokojnosť tak bola degradovaná na prostý nástroj regulujúci pravdepodobnosť vzbury. Už starovekí Rimania sa predsa riadili pravidlom „*dajte ľuďom chlieb a hry*“, čím znížite riziko ich volania po zmene.

Ak však tých hore pohltí chamtivosť, začnú sledovať prevažne vlastné ciele, a ako to už často býva, uprednostňujú tých v strede, podporujú ich neúmernú solventnosť, kým široká masa obyvateľov žije na hranici životného minima, nastáva vážna disharmónia. Tá následne spôsobuje, že spokojnosť je nahradená hnevom a pocitom krivdy, ktorý môže v krajnom prípade vyústiť až spustením pravidelného cyklu, opísaného v Orwellovom 1984.

Škoda, že sme si to neuvedomovali už v roku 1935. Takto sme sa len bezmocne prizerali, ako sa vytvárajú priepastné rozdiely medzi pracujúcimi na základe ich triednej príslušnosti. A ak aj v tom čase ešte nebola situácia kritická, ak aj ľudia otvorene neprotestovali proti zabehnutému systému, minimálne sme si svojou nevšímavosťou koledovali o obrovský problém, ktorý naplno prepukol v nasledujúcich rokoch.

Absencia princípu rovnosti pri výpočte či podmienkach priznania dôchodkových dávok. Priemerný mesačný starobný a invalidný dôchodok robotníkov 141 Kč pri priemernom príjme 399 Kč, oproti priemernému dôchodku nemanuálne pracujúcich úradníkov 785 Kč pri priemernom príjme 1 192 Kč.⁵ Základná čiastka na výpočet starobného a invalidného dôchodku robotníkov 550 Kč ročne,⁶ popri základnej čiastke starobného a invalidného dôchodku úradníkov 3 600 Kč ročne.⁷ Priemerný ročný dôchodok robotníkov 1 692 Kč, kým minimálna suma vdovského dôchodku vdovy po úradníkovi je 3 000.⁸ Úradníkom môže byť vypočítaný maximálny možný dôchodok až vo výške 27 700 Kč ročne.⁹

⁵ V roku 1935 bola priemerná mesačná mzda robotníka 399 Kč, čomu zodpovedal priemerný starobný a invalidný dôchodok 141 Kč. U baníka priemerná mesačná mzda predstavovala 802 Kč a dôchodok 234 Kč, pričom priemerná mesačná mzda súkromného zamestnanca bola 1 192 Kč s priemerným dôchodkom 785 Kč. In: JEŘÁBKOVÁ, L. – SALCMANOVÁ, M. *Vývoj důchodového zabezpečení v ČSSR (1930 – 1956)*. Praha: Státní úřad sociálního zabezpečení, 1965, s. 41, 43; MOSNÝ, P. et al. *Právněhistorická realita sociální doktríny 20. století*. 2. vyd. Krakov, 2014. s. 104.

⁶ Ustanovenie § 111 ods. 2 zákona č. 184/1928 Zb. z. a n..

⁷ Ustanovenie § 21 zákona č. 26/1929 Zb. z. a n. o penzijnom poistení zamestnancov vo vyšších službách.

⁸ Ustanovenie § 25 ods. 4 zákona č. 26/1929 Zb. z. a n..

⁹ Zákonom č. 26/1929 Zb. z. a n. bol zvýšený maximálny započítateľný príjem z pôvodných 9 000 Kč na 42 000 Kč a maximálny vymeriavací základ na výpočet výšky dávky z 9 000 Kč až

Všetky tieto faktory postupne vplývali na robotníkov, vyvolávali mnoho otázok, spôsobovali škripanie zubami, až predstava dominancie a vlastných výhod zatienila zdravý úsudok a stala sa výrazným prvkom podporujúcim náklonnosť k budúcemu režimu.

15. apríl 1948¹⁰

Národné poistenie. Jednotné dôchodkové, nemocenské a úrazové poistenie, ktoré sa má podľa odhadov komunistických poslancov Národného zhromaždenia vzťahovať aspoň na 95 % občanov.¹¹ Poistenie redukuje rozdiely medzi pracujúcimi len na nevyhnutné minimum. Pritom sociálne zabezpečenie predstavuje len jednu z oblastí, v rámci ktorej došlo k likvidácii rozdielov. Takmer všetky rozdiely boli počas posledných rokov odstránené. Celkovo má dnešný štát len veľmi málo spoločného v porovnaní s prvou republikou.

Postarala sa o to vojna. Vo vojne vládne smrť, ktorej nezáleží na tom, či ste robotník, baník alebo úradník. Vojna postihla a zmenila všetkých. Samozrejme, že sa našli aj tí, ktorí objavili spôsob, ako z nej dokonca profitovať, zbohatnúť či naplniť vlastné kariérne ambície. Ale v konečnom dôsledku mohla mať vojna o to zdrvivúcejší dôsledok práve na túto skupinu ľudí, ktorí sa otočili dobru chrbtom, vymenili ľudskosť za úspech, predali život za peniaze.

na 31 500 Kč. To znamená, že úradník mohol poberať najvyšší možný dôchodok (ak by bol poistený 40 rokov v 11. triede služného) vo výške 27 700 Kč ročne, pričom najvyšší možný dôchodok podľa právnej úpravy z roku 1920 bol 6 750 Kč a podľa predvojnovnej právnej úpravy 2 250 Kč. In: DEYL, Z. *Sociální vývoj Československa 1918 – 1938*. 1. vyd. Praha: Academia, 1985. s. 90, 91.

¹⁰ 15. apríla 1948 bol prijatý zákon č. 99/1948 Zb. o národnom poistení, ktorým bolo prvýkrát zavedené jednotné dôchodkové, nemocenské a úrazové poistenie robotníkov, baníkov, úradníkov, samostatne zárobkovo činných osôb, ako aj ich spolupracujúcich členov rodín (ust. § 1 a 2 zákona č. 99/1948 Zb. o národnom poistení). K ďalším prvkom solidarity patrila podmienka neexistencie, prípadne podstatného zníženia príjmu poistenca pre priznanie dôchodkovej dávky (napr. ust. § 62 ods. 1 a ust. § 64 ods. 1 z. č. 99/1948 Zb.), či rovnaká základná čiastka na výpočet dôchodku pre všetkých zamestnancov (ust. § 71 ods. 2 z. č. 99/1948 Zb.). V nasledujúcich rokoch bol zákon č. 99/1948 Zb. kritizovaný za nedostatočné prihládanie na obzvlášť náročné a dôležité povolania, či nedostatočné odzrkadľovanie dĺžky výkonu zamestnania vo výške dôchodku (ust. § 71 ods. 5 z. č. 99/1948 Zb.)

¹¹ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna: Dokumenty českého a slovenského parlamentu. Důvodová zpráva k návrhu zákona o národním pojištění. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/t1100_12.htm>

Vojna je tým hlavným vinníkom, ktorý zaviedol rovnosť, pretože priniesla núdzu. Práve v tej núdzi, nebezpečenstve, obmedzeniach, prenasledovaní a nedostatku sme si všetci rovní. Z úradníka, ktorý mal ešte donedávna taký bezstarostný život, sa razom stal kolaborant. Zato obyčajný robotník, ten robotník, ktorým ešte včera pohrdal a ktorý mu tak nehanebne závidel, zrazu rozhoduje o jeho budúcnosti, oslavovaný ako partizán, čo v súčasnom ponímaní znamená viac ako hrdina.

Občas sa stáva, najmä keď si začneme byť príliš istí sami sebou, že náhle udalosti preklapia misky váh na opačnú stranu, aby nás priviedli späť k pokore a opatrnosti. A tak na rozdiel od obdobia pred vojny, keď väčšina oblastí, vrátane dôchodkového zabezpečenia, podliehala prísnemu deleniu, sme dnes subsumovaní pod národné poistenie. Všetci, bez výnimky; robotníci, baníci, úradníci, samostatne zárobkovo činné osoby, ako aj ich spolupracujúci členovia rodiny podliehajú rovnakým podmienkam, uplatňujú si totožné nároky, poberajú identické dávky, v podobných sumách, na úkor zásluhovosti – so solidaritou.

11. júl 1960¹²

Budovateľské úsilie vybudovania socializmu vyjadrené v Ústave z roku 1960.

„Socializmus v našej vlasti zvíťazil! Vstúpili sme do nového obdobia našich dejín a sme odhodlaní ísť ďalej k novým, ešte vyšším cieľom. Dovršujúc socialistickú výstavbu, prechádzame k budovaniu vyspelej socialistickej spoločnosti a zhromažďujeme sily na prechod ku komunizmu. Po tejto ceste pôjdeme ďalej ruka v ruku s našim veľkým spojencom, bratským Zväzom sovietskych socialistických republík, a so všetkými ostatnými priateľskými krajinami svetovej socialistickej sústavy, pevným článkom ktorej je naša republika.“¹³

Je to neuveriteľné! Neubehlo ani pätnásť rokov, odkedy sme boli oslobodení hrdinskou Sovietskou armádou z pút fašistickej okupácie. Naša vlasť bola v troskách. Celý svet ležal v ruinách zdrvený najdesivejšou vojnou všetkých čias. Bolo takmer nemožné čo i len pomyslieť na svetlú budúcnosť. Málokto

¹² Po nástupe komunistického režimu boli zákonom č. 102/1951 Zb. vyjadrené požiadavky na kompletne prebudovanie Národného poistenia. Reforma vyvrcholila prijatím zákona č. 55/1956 Zb. o sociálnom zabezpečení, ktorého cieľom bolo posilniť princíp zásluhovosti, najmä rozdelením zamestnancov do troch pracovných kategórií (ust. § 5 ods. 1 z. č. 55/1956 Zb. o sociálnom zabezpečení), či zrušením dovtedajšej podmienky ukončenia pracovného pomeru pre vznik nároku na dôchodkové dávky.

¹³ Vyhlásenie Ústavy Československej socialistickej republiky č. 100/1960 Zb..

tomu veril... My sami sme neverili. A predsa sa stal zázrak! Za všetko vďačíme slávnemu Februárovému víťazstvu! Za všetko vďačíme nášmu milovanému Sovietskemu zväzu!

Ústavné vyhlásenie ďalej pokračuje v rovnakom oduševnenom duchu: *„Tvárnosť našej krajiny sa podstatne zmenila. Naše národné hospodárstvo sa rozvíja a silnie ako nikdy predtým. Výroba z roka na rok vzrastá a životná úroveň všetkých pracujúcich sa ustavične zvyšuje. Niet už u nás vykorisťovateľských tried. Vykorisťovanie človeka človekom je navždy odstránené. Niet už hospodárskych kríz ani nezamestnanosti. Vzdelanie a kultúra sa stávajú všeobecným majetkom všetkých pracujúcich.“*¹⁴

*„Náš pracujúci ľud sa najprv zbavil pút cudzieho panstva a potom aj kapitalistického vykorisťovania a stal sa hospodárom svojej krajiny. Za týchto pätnásť rokov sme dokázali dosiahnuť svojou prácou a svojím cieľavedomým úsilím vo všetkých oblastiach ľudskej činnosti také úspechy, aké boli za kapitalizmu nemysliteľné. Prednosti socialistického zriadenia sa u nás prejavili celkom jasne a presvedčivo.“*¹⁵

Dnes môžeme hrdó vyhlásiť, že Československý štát je socialistickým štátom, pevne stojacim na zásade: *„každý podľa svojich schopností, každému podľa jeho práce!“* V súlade s týmto heslom sme prebudovali každú jednu oblasť vrátane dôchodkového zabezpečenia. Začalo sa to prijatím zákona č. 102/1951 Zb. o prebudovaní národného poistenia. Žiaľ, bolo nevyhnutné prebudovať celé dôchodkové zabezpečenie, a to po organizačnej i dávkovej stránke, pretože národné poistenie viac nezodpovedalo novým hospodárskym a spoločenským pomerom. Potrebovali sme motivovať pracujúcich, ukázať, že prihladáme na ich zásluhy, oceniť výkon veľmi náročných a dôležitých povolání. Len tak dokážeme dosiahnuť taký rozmach výrobných síl a také rozmnoženie spoločného bohatstva, že bude možné vyhovieť všetkým rastúcim potrebám spoločnosti i každého jej člena. Následne budeme môcť prejsť k zavedeniu najvyššej zásady prerozdelenia; zásady komunizmu: *„každý podľa svojich schopností, každému podľa jeho potrieb!“*

Preto sme zákonom č. 55/1956 Zb. o sociálnom zabezpečení rozdelili zamestnancov do troch pracovných kategórií na základe významu, nebezpečnosti a namáhavosti ich práce. Chceme, aby si pracujúci uvedomili, ktoré povolania sú pre rozvoj socializmu skutočne dôležité a že ich výkon sa premietne nielen vo výške platu a v priznaných dôchodkových dávkach, ale urýchli i nezvratný vývoj našej spoločnosti k dosiahnutiu spoločného cieľa komunizmu. Zbavili sme sa posledných prežitkov kapitalizmu vytvárajúcich bezdôvodné rozdiely medzi pracujúcimi, medzi ktoré patrilo i penzijné pri-

¹⁴ Tamže.

¹⁵ Tamže.

lepšenie („nadlepenie“), poskytujúce svojim členom príplatky k dôchodkom z národného poistenia.¹⁶

Stojíme na prahu novej éry. Máme šancu vybudovať svet, ako sa to nepodarilo ešte nikomu počas celej ľudskej existencie. Postupne naberalme na sile a náš počet neustále rastie. Časom sa k nám budú pridávať nielen jednotlivci či stále početnejšie skupiny, ale aj celé národy!

Je smutné, že napriek tomu sa medzi nami nájdu i osoby, ktoré to nechápu. Práve teraz, keď už máme cieľ na dosah a mali by sme byť jednotní, súdržní, všetci ťahať za jeden povraz, musíme prijímať právne predpisy podobné vládnomu nariadeniu č. 46/1952 Zb..¹⁷ Stále sa totižto nájde niekto, ako napríklad roľníci, ktorí odmietajú prejsť k spoločnej forme hospodárenia. Alebo pracujúci, ktorí i naďalej trvajú na tom, že budú svoje zamestnanie vykonávať ako samostatne zárobkovo činné osoby. Navyše majú v sebe toľko trúfalosti, že sa dožadujú rovnakých podmienok, aké platia pre členov jednotlivých roľníckych družstiev. Ako keby sa ich hodnota pre spoločnosť dala čo i len porovnať s významom tých, ktorí konajú v mene spoločného cieľa.

Napriek tomu nás nedokážu zastaviť. Nič nemôže prekaziť výstavbu nového sveta, ktorý sa stane spoločným domovom všetkých uvedomelých občanov. Aj tí, ktorí nás zatiaľ brzdia, sa nakoniec pridajú. Nebudú mať na výber. Sú to len roztrúsené články, ktoré neobstoja proti sile našej jednoty. Dosť bolo nepravostí, krívd a utrpenia. Je načas sa spojiť pre šťastný život v mieri. Nech žije budúcnosť! Nech žije nový svet! Nech žije sloboda!

Samotná Ústava vyhlasovala: *„Chceme žiť v mieri a priateľstve so všetkými národmi sveta a prispievať k mierovému spoluzitiu a k dobrým vzťahom medzi štátmi s rôznym spoločenským zriadením. Dôslednou mierovou politikou a všestranným rozvojom svojej krajiny budeme napomáhať tomu, aby sa všetky národy presvedčili o prednostiach socializmu, ktorý jediný vedie k blahu všetkého ľudstva.“*¹⁸

25. november 1992

Dnes sa Federálne zhromaždenie uznieslo na prijatí ústavného zákona

¹⁶ Penzijné prílepenie bolo zrušené vládny nariadením č. 18/1954 Zb.

¹⁷ Vládne nariadenie č. 46/1952 Zb. upravovalo povinné poistenie členov družstva a osôb samostatne zárobkovo činných. Poistenci boli rozdelení do dvoch kategórií; prvú tvorili členovia JRD so spoločným hospodárením, druhú samostatne zárobkovo činné osoby a ostatní členovia JRD. Prvá skupina mala priaznivejšie podmienky na priznanie, ako i samotnú výšku dôchodkových dávok.

¹⁸ Vyhlásenie Ústavy Československej socialistickej republiky č. 100/1960 Zb.

č. 542/1992 Zb., na základe ktorého uplynutím 31. decembra zaniká Česká a Slovenská Federatívna republika. Nevdojak si pritom spomeniem na formovanie našej prvej republiky. Nevedeli sme si ani len predstaviť, čo všetko nás čaká. Nedostatok skúseností nahradila túžba a odhodlanie. Kto nežil pod cudzou nadvládou, len ťažko pochopí, čo pre nás vtedy znamenala vidina nezávislosti.

Nemali sme to jednoduché. Medzinárodná politika, požiadavky národnostných menšín, tlak zo strany okolitých štátov, narastajúce vnútorné pnutie. A v tom celom jeden malý národ, ktorý chcel byť slobodný.

Potom prišla druhá svetová vojna, ktorá nám vzala ideály. Pohltila náš štát, pomaly ho drvila na márne kúsky a my sme sa len bezmocne prizerali. Nedomáhali sme ho ubrániť. S trpkým sklamaním sme začali hľadať silu v jednote. Bolo ľahké uveriť príjemným slovám, dať sa zlákať vábivými heslami, nájsť útočisko u silného spojenca. Dal nám pocit bezpečia. Falošný pocit istoty.

Náš plán, ktorý nás mal priviesť ku komunizmu, zlyhal ešte skôr, ako vôbec začal. V 60. rokoch nás zasiahla kríza. Zatiaľ čo západ prosperoval, my sme hľadali spôsob, ako zredukovať výdavky a oživiť rúcajúce sa hospodárstvo. Reforme sa nevyhlo ani dôchodkové zabezpečenie. Zákonom č. 101/1964 Zb. boli stanovené maximálne dôchodky, ich zdanenie¹⁹ či zníženie maximálnej výmery,²⁰ kvôli čomu výrazne klesli náklady na vyplácanie dávok. Žiaľ, toto rozhodnutie sa neskôr ukázalo ako príliš krátkozraké.

Problém nastal už v 70. rokoch po stabilizácii hospodárstva. Predošlá reforma fakticky odstránila z dôchodkového zabezpečenia zásluhovosť, preto boli priznávané dávky extrémne nízke a absolútne nezodpovedali skutočným potrebám poistencov. V roku 1973 takmer 30 % vyplácaných dávok nedosahovalo sumu 600 Kčs, pričom už koncom 60. rokov bola suma 500 Kčs považovaná za životné minimum. Až 44 % vyplácaných dôchodkov bolo v sume od 600 do 1 000 Kčs.²¹

Snažili sme sa pomôcť najmä osobám, ktoré boli na tom najhoršie prostredníctvom prijímania právnych predpisov zvyšujúcich najnižšie dôchodky. Avšak akútne zvyšovanie predovšetkým nízkych dávok viedlo ešte k väčšej nivalizácii, keďže následná výška dôchodkov priznaných za celoživotnú prácu bola mnohokrát na úrovni minimálnych dôchodkov. Navyše priebežné zvyšovanie osobitnými právnymi predpismi, namiesto zavedenia spoľahlivého valorizačného systému, sa ukázalo ako nepružné a len veľmi málo efektívne. Pripomí-

¹⁹ Ustanovenie § 63 zákona č. 101/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení.

²⁰ Ustanovenie § 13 ods. 4 a § 23 ods. 4 zákona č. 101/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení.

²¹ TOMKOVÁ, M. Sociální zabezpečení. In: BOBEK, M. et al. *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2009, s. 718. Dostupné na: <<http://www.komunistickepravo.cz/>>

nalo márnú snahu zaplátať trhlinu, ktorá však stále rástla, zatiaľ čo naša loď sa nezadržiateľne potápala.

Z profanovanej a floskulovej komunistickej zásady: „každý podľa svojich schopností, každému podľa jeho potrieb“ sa nenaplnilo absolútne nič, pretože brať nebolo z čoho a na využitie svojich schopností často chýbala motivácia. Nakoniec zostalo obdobie 70. rokov sociálneho zabezpečenia Československa zapísané ako obdobie so systémom tak rovnostárskym, aký nemal obdobu v žiadnom inom štáte východného bloku.²²

Sklamanie ľudí a stupňujúca sa túžba po slobode vyvrcholili pádom komunistického režimu. Odvtedy vo väčšine oblastí prebiehajú komplexné reformy. Demokratizácia, pluralita zdrojov sociálnej ochrany a privatizácia.²³ Tak znejú nové zásady, na ktorých má byť vybudované dôchodkové zabezpečenie. V skutočnosti to znamená, že novým pilierom, nesúcim zodpovednosť za zaopatrenie v starobe, sa stanú občania. Po štyridsiatich rokoch potlačania samostatnosti a neustáleho ubezpečovania, že o všetko sa postará štát.

1. januára 1993 sa z Česka a Slovenska stanú dve nezávislé republiky, ktoré bude navždy spájať spoločná história. Čo sme sa z nej dokázali naučiť? Ukázala nám, že sa netreba vzdávať, aj keď sa nám okolité udalosti nezdarujú byť práve spravodlivé. Že ešte predtým, ako podľahneme lákavej vízii, je vhodné dôkladne preskúmať všetky jej skryté nástrahy. Že každá chyba vyvoláva dôsledky, ktoré si musíme niesť dlhé roky so sebou. A že aj sloboda môže skončiť extrémizmom, ak prekrútime jej skutočný význam a prestaneme s ňou zaobchádzať rozumne a zodpovedne. Pretože cenou za slobodu je práve zodpovednosť; ako sa vyrovnáme so všetkými nástrahami, ktoré číhajú na každý jeden štát. Na každého jedného z nás.

Záver

Je zvláštne sledovať cyklický vývoj dôchodkového zabezpečenia v dejinách Československa. Systém, ktorý bol sústavne a dokola budovaný rovnakými prostriedkami, až kým nebola prekročená hranica únosnosti, čo spôsobilo jeho

²² INGLOT, T. *Welfare states in East Central Europe, 1919 – 2004*. Cambridge University Press: USA, 2008, s. 131 – 132. TOMKOVÁ, M. Sociální zabezpečení. In: BOBEK, M. et al. *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2009, s. 718. Dostupné na: <<http://www.komunistickepravo.cz/>>

²³ RÁKOSNÍK, J. et al. *Sociální stát v Československu: Právně-institucionální vývoj v letech 1918 – 1992*. Praha: Auditorium, 2012. s. 201.

pád.²⁴ K odstráneniu zásluhovosti spravidla dochádzalo v období krízy. Núdzha a nedostatok poskytovali priestor na solidaritu, avšak zároveň otvárali dvere novým ideám, sľubujúcim rýchle a záračné riešenia. Bezhlavosť, s akou spoločnosť tieto idey prijala, a rozsah katastrofy, ku ktorej viedlo jej rozhodnutie, záviseli od toho, ako vážne kríza narušila stabilitu systému a zhoršila životnú úroveň.

Smerovanie československého dôchodkového zabezpečenia od prílišného uplatňovania zásluhovosti k takmer absolútnemu uplatňovaniu solidarity príkladne znázorňuje, aké dôležité je držať sa rozumných zásad, nepodliehať fanatizmu, nezachádzať do extrémov, prípadne ako ľahko nás pri odstránení jedného extrému môže vzápätí zvieť jeho opačný protipól. Keďže na prehnanom uplatňovaní určitého princípu nedokázala dlhodobo fungovať ani jediná z mnohých právnych oblastí, akou je dôchodkové zabezpečenie, o to viac nemôže byť akákoľvek bezuzdnosť východiskovým princípom zabezpečujúcim stabilitu celej spoločnosti.

História 20. storočia jednoznačne dokazuje, že ihneď, ako bolo zlo porazené, či už na území Československa alebo na svetovej úrovni, okamžite povstalo v inej forme, kým ľudia ešte ani len nestihli skončiť s oslavami zdanlivého víťazstva. Je preto nevyhnutné neustále sledovať, aký plášť na seba práve oblieka a rozoznávať, čo sa v skutočnosti skrýva za oponou vábivých slov. Pretože akýkoľvek dobre znejúci princíp môže viesť k extrémizmu, či už je to zásluhovosť, solidarita, rovnosť, súdržnosť, spravodlivosť, jednota alebo tolerancia.

Kľúčovou otázkou zostáva, ako si spoločnosť poradí s prípadnými problémami v budúcnosti. Bol súčasný systém vybudovaný inak ako tie predošlé? A ak nie, môžeme vôbec očakávať odlišný výsledok oproti minulosti? Zákla-

²⁴ Po rozpade Rakúsko-Uhorska sa stále viac uplatňoval v oblasti dôchodkového zabezpečenia princíp zásluhovosti. Odmeňovanie vychádzalo z rozdelenia pracujúcich na robotníkov, baníkov a úradníkov, pričom každá z uvedených skupín podliehala samostatnej právnej úprave. Právna úprava určená pre jednotlivé skupiny spočiatku vychádzala z rakúskeho penzijného zákona, neskôr zo z. č. 221/1924 Zb.. Prechod ku solidarite nastal po druhej svetovej vojne, prijatím zákona o národnom poistení, ktorým bolo vytvorené jednotné dôchodkové, nemocenské a úrazové poistenie. Snahu o návrat k zásluhovosti priniesol z. č. 55/1956 Zb. rozdelením pracujúcich do troch pracovných kategórií podľa dôležitosti ich práce. Podobne ako v prvej republike tak závisela výška dávok jednotlivca od toho, v akej miere spoločnosť vnímala jeho prácu za spoločensky významnú a hodnotnú. V dôsledku krízy v 60. rokoch bol prijatý z. č. 101/1964 Zb., ktorým došlo k najrozsiahlejšiemu potlačeniu zásluhovosti v dôchodkovom zabezpečení Československa. Dôsledky tohto opatrenia boli odstraňované de facto až do rozdelenia republiky, snahami o reformu prijatím z. č. 121/1975 Zb. a z. č. 100/1988 Zb., či prijímaním osobitných právnych predpisov zameraných na zvyšovanie najnižších dávok (napr. z. č. 71/1970 Zb.).

dom je triezvy pohľad na naše staré chyby, pretože až keď ich uvidíme, môžeme im porozumieť, a keď im porozumieme, môžeme nad nimi prejať ľútosť. A až keď skutočne prejavíme ľútosť, môžeme zažiť zmenu.

Summary

Solidarity and merit in the history of pension provision in Czechoslovakia

The scope of the thesis was to review and evaluate the influence of applying two major principles of a pension provision system in respective legislation during the short history of the Czechoslovak state. Both, the principle of merit and solidarity, are very important and the balance between them guarantees the stability of the pension system. The principle of merit motivates and ensures fair remuneration of the population according to the work performed by an individual. The principle of solidarity provides social protection and prevents the creation of disproportionate differences in society. The pension system without the principle of merit is unfair and ineffective. On the other hand, the absence of the principle of solidarity causes mass dissatisfaction. Each has its consequences and only a correct combination of them can cause the pension system to work properly.

The Czechoslovak state passed from one extreme of applying the merit principle during the period of the First Republic to another when solidarity was a predominant rule in the 1960s. This perfectly demonstrates how easy it is when removing one extreme to immediately fall into another one. In both cases, such a situation was unsustainable in the long term. Historic example of the development of pension system in a newly formed state Czechoslovakia clearly shows that overapplying of a single principle in a relatively small field like the pension provision cannot bring satisfactory results in the long term. This brings us to the conclusion that expecting that the whole society can be based upon any kind of exorbitance or extreme is not only beyond any logical reasoning but also historically overthrown.

Zoznam použitej literatúry a prameňov

BOBEK, M. et al. *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. Dostupné na: <<http://www.komunistickepravo.cz/>>

- DEYL, Z. *Sociální vývoj Československa 1918 – 1938*. 1. vyd. Praha: Academia, nakladatelství Československé akademie věd, 1985.
- MOSNÝ, P. et al. *Právnohistorická realita sociálnej doktríny 20. storočia*. 2. vyd. Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Slowaków w Polsce, 2014, 336 s. ISBN 978-83-7490-742-2.
- ŘÁKOSNÍK, J. et al. *Sociální stát v Československu: právně-institucionální vývoj v letech 1918 – 1992*. Praha: Auditorium, 2012, 416 s. ISBN 978-80-87284-30-8.
- Kancelář Poslanecké sněmovny. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna: Dokumenty českého a slovenského parlamentu [online]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/eknih/>>.

Právne predpisy

- Zákon č. 11/1918 Zb. z. a n. o zriadení samostatného štátu Československého
- Zákon č. 242/1922 Zb. z. a n. o bratských pokladniciach
- Zákon č. 221/1924 Zb. z. a n. o poistení zamestnancov pre prípad choroby, invalidity a staroby
- Zákon č. 184/1928 Zb. z. a n. ktorým sa mení a dopĺňa zákon zo dňa 9. novembra 1924, čís. 221 Zb. z. a n. o poistení zamestnancov pre prípad nemoci, invalidity a staroby
- Zákon č. 200/1936 Zb. z. a n. o poistení u banských bratských pokladníc
- Zákon č. 99/1948 Zb. o národnom poistení
- Zákon č. 102/1951 Zb. o prebudovaní národného poistenia
- Vládne nariadenie č. 46/1952 Zb. o úprave národného dôchodkového poistenia členov jednotlivých roľníckych družstiev, osôb samostatne zárobkovo činných a spolupracujúcich členov rodín
- Ústava Československej socialistickej republiky č. 100/1960 Zb.
- Zákon č. 55/1956 Zb. o sociálnom zabezpečení
- Zákon č. 101/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení
- Zákon č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení
- Zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení
- Ústavný zákon č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky

JE REGULÁCIA POLITICKÝCH STRÁN NA SLOVENSKU EFEKTÍVNA?

Michal Horský¹

Abstrakt: Štúdia sa zameriava na reguláciu politických strán v Slovenskej republike. Konkrétne ide o vnútornú organizáciu strany a otázka členstva. Ústrednou otázkou štúdie je, či právny poriadok efektívne reflektuje na politickú realitu. Slovenský právny poriadok sa do roku 2018 prikláňal k princípu straníckej autonómie a vnútornú organizáciu strany v podstate nereguloval. Vzhľadom na negatívne skúsenosti z politickej reality (kult predsedu, strata archia v stranách a štiepenie strán) sa však priklonil k istej miere regulácie vnútornej organizácie strán. Plní však novela svoj účel?

Kľúčové slová: politické strany, teória politického prežitia, strata archia, vnútorná organizácia strany.

Abstract: The study focuses on regulation of political parties in Slovak republic. Specifically on the internal organisation of parties and the question of party membership. The main question of the study is whether Slovak law efficiently reflects on the political reality and provides guarantees for democratic mechanisms in party.

Key words: Political parties, theory of political survival, strataarchy, internal organisation of parties

Úvod

Politická strana je „trvalá organizácia, usporiadaná od celoštátnej až po miestnu úroveň, ktorá sa v mene určitého ideologického programu (projektu) snaží sama alebo v rámci koalície získať a vykonávať moc a za tým účelom vyhľadáva ľudovú podporu“.²

V zastupiteľskej demokracii sú politické strany nevyhnutné a nenahradiiteľné. Nevyhnutnosť ich existencie v demokracii pramení najmä z faktu, že strany sú dieťaťom rozšírenia volebného práva.³ Atribút nenahradiiteľnosti zas vychádza z funkcií, ktoré plnia v demokratickej a pluralitnej spoločnosti.⁴

¹ Bc. Michal Horský, študent magisterského štúdia na Právnickej fakulte Trnavskej univerzity v Trnave.

² NOVÁK, M. *Systémy politických strán: Úvod do jejích srovnávacích studií*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997, s. 23.

³ Tamže, s. 25.

⁴ Za zmienku stojí napríklad integrácia sociálnych skupín, agregovanie záujmov, regrutova-

Politická realita na Slovensku však ukazuje, že najmä reprezentácia záujmov členov spoločnosti a integrácia rôznych sociálnych skupín nie je naplnená v dostatočnej miere. Spôsobuje to najmä strata v politických stranách – decentralizované usporiadanie, v ktorom jednotlivé úrovne vertikálnej organizácie nadobúdajú relatívnu autonómiu, prejavujúcej sa v oslabení akcieschopnosti rozptýleného členstva pri zásahoch do práce stranického vedenia.⁵

Tento faktický stav sa následne negatívnym spôsobom prejavuje na kvalite stranického systému ako takého, keďže namiesto pokojnej výmeny moci v stranách nastáva štiepenie, zakladanie nových politických strán a fragmentácia politických síl. Tento stav podčiarkuje fakt, že zo všetkých parlamentných strán fungujúcich počas éry samostatného Slovenska sa len pár subjektom podarilo úspešne vymeniť predsedu strany a následne nezaniknúť.⁶

V tejto práci sa teda zameriam na hlavné aspekty fungovania politických strán, ktorých adekvátna regulácia môže mať priamy vplyv na odstránenie hlavných príčin vzniku strata. Ide o vnútornú organizáciu strany a jej personálnu zložku – členstvo. Vnútorná organizácia strany predstavuje pravidlá hry, ktorými sa riadia členovia strany. Personálna zložka zas odpovedá na otázku, akú váhu resp. moc ma konkrétny hráč – člen strany. Ide o dva aspekty, ktoré so sebou úzko súvisia a majú priamy vplyv na fungovanie strany.

V jednotlivých častiach práce sa najskôr zameriam na súčasné status quo regulácie týchto dvoch aspektov v našom právnom poriadku a následne na legislatívne zmeny v tejto oblasti, ktoré nastali v roku 2018.

V Slovenskej republike upravuje podmienky vzniku a fungovania politických strán najmä zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a hnutiach a čiastočne aj zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Novela zákona o politických stranách č. 344/2018 Z. z.⁷ mala ambíciu znížiť mieru strata v stranách, tým že sa zamerala najmä na reguláciu počtu členov v strane a vymedzenie orgánov strany na ústrednej úrovni. Ústrednou otázkou práce je tiež to, či skutočne plní svoj účel.

Prehodnotenie právnej úpravy v týchto oblastiach je totiž kľúčové pre zdra-

nie a výber riadiacich pracovníkov, kontrola a stabilizácia štátnych orgánov či pravidelné zúčastňovanie sa na voľbách.

⁵ ONDRUCHOVÁ, M. *Organizácia politických strán a hnutí na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2000, s. 21.

⁶ Ide napríklad od strany KDH, SNS, Za ľudí, Most-Híd či SDL.

⁷ Zákon č. 344/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

vé a demokratické fungovanie strán v spoločnosti. Len vtedy totiž dokážu politické strany efektívne naplňovať funkcie, ktoré ich robia nenahraditeľnými.

1. Teória politického prežitia

Čo sa týka právnej úpravy vnútornej organizácie strany možno k nej pristúpiť na základe dvoch princípov – princípu straníckej autonómie a princíp vnútornej demokracie.⁸ Ide v podstate o dva protipóly, ktoré vyjadrujú mieru právnej regulácie vnútornej organizácie strany.

Podstata princípu straníckej autonómie tkvie v presvedčení, že strany sú autonómne pri výbere spôsobov, ako štruktúrovať svoje orgány a zákonodarcovia by reguláciou neprimeraným spôsobom zasahoval do práva slobodne sa združovať v ľubovoľných podobách združení. Princíp vnútornej demokracie zas predstavuje zvýšený záujem spoločnosti na tom, aby politické strany v demokraciách boli skutočne aj vo svojej vnútornej organizácii demokratické a reprezentatívne.

Pred tým, ako sa budem venovať konkrétnym aspektom regulácie politických strán však považujem za nevyhnutné načrtnúť aspoň základné rysy teórie politického prežitia. Ide o komplexnú teóriu, ktorá vysvetľuje mechanizmy moci v štátoch, stranách, súkromných spoločnostiach a pod. Poznatky tejto teórie sú kľúčové na pochopenie, ako lídri operujú s mocou. Zároveň ukazujú, že vyššia miera právnej regulácie je nevyhnutná, pretože lídri strán nemajú žiaden dôvod, aby sami z vlastnej iniciatívy zvýšili mieru vnútornej demokracie v strane. Bolo by to totiž v ich vlastný neprospech.

Základnou premisou teórie politického prežitia je, že každému jedincovi, a teda aj vládcovi, výkonným riaditeľovi či lídrom politických strán, ide v prvom rade o politické prežitie, teda o snahu udržať si svoj vplyv alebo o snahu zvýšiť ho.⁹ Je však nežiaducim javom, ak je moc jednotlivca neobmedzená. V tomto prípade platí zlaté pravidlo Lorda Actona, ktoré hovorí o tom, že moc korumpuje; absolútna moc korumpuje absolútne.

V prvom rade si treba aspoň stručne definovať základné skupiny ľudí. Tie sa líšia v miere podiele sa na moci. „*Pre lídrov, politická sféra sa delí na tri skupiny ľudí: nominálny selektorát, reálny selektorát a víťazná koalícia.*“¹⁰ *Nominálny*

⁸ Paragraf 5 Správy Benátskej komisie k spôsobu nominácie kandidátov v politických stranách (CDL-AD(2015)020).

⁹ MESQUITA, B. B. – SMITH, A. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics*. New York: Publicaffairs, 2011, s. xxiv.

¹⁰ Tamže, s. 4.

selektorát reprezentuje občanov, ktorí majú volebné právo, a teda majú možnosť podieľať sa na tvorbe politickej moci.¹¹ V politických stranách ide o všetkých riadnych členov, ktorí majú dosah najmä na výber delegátov strany.

Druhú skupinu tvoria ľudia z *reálneho selektorátu*, ktorí už majú oveľa väčší, skutočný dosah na politickú moc, pre ktorej podporu sa rozhodnú.¹² V demokratických režimoch všetci občania, ktorí využili svoje aktívne volebné právo, patria do *reálneho selektorátu*. V kontexte politických strán ide o riadnych členov strany, ktorí sú členmi najvyššieho orgánu. Tým je zväčša snem, ktorý má dosah na personálne obsadenie predsedníctva.

Najvýznamnejší vplyv na tvorbu a udržanie moci, patrí tretiemu súboru občanov, a to *výhernej koalícii*, ktorá sa skladá z časti členov *reálneho selektorátu*.¹³ Vo vnútornom živote strany je výhernou koalíciou zväčša predsedníctvo. Ide o orgán, ktorý má najväčší vplyv na rozpočet strany, zostavovanie kandidátnej listiny či určovanie jej politického smerovania.

Popri tomto zásadnom členení vplyvu občanov na tvorbu moci je dôležité porozumieť aj ako samotná moc funguje. Doktrínálne ide o päť základných pravidiel, podľa ktorých môžeme hodnotiť každého demokratického lídra či autokratického diktátora, ktorí si chcú udržať moc. Na účely článku sa však zameriam len na dve najdôležitejšie.

Ako prvú možno vyzdvihnúť zásadu: „*Udrž svoju výhernú koalíciu čo najmenšiu.*“¹⁴ To znamená, že vládca spravidla usiluje o čo najväčšie zníženie počtu členov *výhernej koalície*, od ktorých je bytostne závislý. Líder sa tak môže spoľahnúť a sústrediť na menšiu skupinu ľudí. Navyše kupovanie ich lojality je menej nákladné a viac diskrétné.

Ďalšie pravidlo – kontroluj tok peňazí¹⁵ – je azda najdôležitejšie. Z neho vyplýva možnosť ovplyvňovania finančných tokov v štáte. Lídri ovládajú trezor príjmov, z ktorého odmeňujú svoju *výhernú koalíciu* za ich oddanosť, prácu a podporu. Na tomto mieste by som iba poznamenal, že „pokladnica“ z ktorej sa odmeňujú členovia *výhernej koalície* nemusí mať nevyhnutne materiálnu povahu. Líder politickej strany môže svojich kľúčových podporovateľov odmeňovať napríklad aj tým, že ich umiestni na zvoliteľné miesto na kandidátke alebo sa prikloní k ich vízii ideologického smerovania strany.

Z uvedených pravidiel vyplývajú dva závery, na ktoré by mal zákonodarcu brať ohľad, ak sa rozhodne regulovať fungovanie politických strán. Ak je

¹¹ Tamže.

¹² Tamže, s. 5.

¹³ Tamže, s. 5.

¹⁴ Tamže, s. 17.

¹⁵ Tamže, s. 18.

v politickej strane úzka *výherná koalícia* – predsedníctvo, ktorá sa spolieha na relatívne malý *reálny selektorát* – snem, tak jej politické rozhodnutia nikdy nebudú v záujme strany ako organizácie združujúcej mnoho jedincov, ale budú len v prospech jej špičiek. Preto je nevyhnutné, aby každý riadny člen, ktorý splní stanovami určené podmienky na členstvo v strane mal čo najväčší vplyv na chod strany a personálne obsadenie ústredných orgánov.

Tým druhým záverom je, že ak poznáme skutočné mechanizmy fungovania moci, ktorá usiluje o svoje amplifikovanie, je nevyhnutné, aby v spoločnosti platili jasne stanovené pravidlá hry. To sa týka aj politických strán. Regulatívne zásahy do straníckej autonómie strán sú v primeranej miere nevyhnutné. Hlavným dôvodom je fakt, že politické strany sú nevyhnutné pre účasť na politickom živote, a preto ich vnútorná organizácia by mala byť v súlade s požiadavkami demokracie. Predsedovia strán však nemajú dôvod tieto požiadavky naplňať, keďže to oslabuje ich moc.

Politické strany na Slovensku najčastejšie vznikajú zhora nadol. To znamená, že lídri najskôr určia svoju *výhernú koalíciu*, s ktorou budujú novú stranu. Teória politického prežitia však ukazuje, že každý líder sa usiluje o maximalizáciu svojho vplyvu. Ten dosiahne najmä pre nich optimálnou organizáciou strany a obmedzením vplyvu radového členstva na chod strany. To sa v konečnom dôsledku prejavuje negatívnym spôsobom na slobodnej súťaži politických síl v rámci spoločnosti, keďže lídri strán s autokratickými sklonmi majú viac prostriedkov na udržanie jednoty strany, a preto aj zvýhodnenú pozíciu v politickom ringu. Preto som presvedčený, že adekvátne regulácia v týchto oblastiach je nevyhnutná. Je však takou súčasná právna úprava?

2. Organizačná štruktúra politických strán a hnutí

Podľa Maurica Duvergera „*politická strana nie je komunitou, ale súborom komunit, úniou malých skupín roztrúsených po krajine a prepojených koordinujúcimi inštitúciami*“.¹⁶ Organizačná štruktúra strany predstavuje vnútornú (horizontálnu a vertikálnu) deľbu moci v politickej strane či hnutí a všetko, čo s touto deľbou súvisí. Ide najmä o vytváranie vlastných orgánov na rôznych hierarchických úrovniach s následnou voľbou ich členov a o zabezpečenie reprodukcie a uplatňovania demokratickej straníckej politiky práve prostredníctvom týchto orgánov.¹⁷

¹⁶ Citácia podľa: ONDRUCHOVÁ, M. *Organizácia politických strán a hnutí na Slovensku*, s. 7.

¹⁷ Tamže, s. 8.

Strany spolu s inými aspektmi svoju vnútornú organizáciu určujú v stanovách. Tie sú akousi „ústavou“ politických strán. Stanovy definujú základné pravidlá fungovania a organizácie strany, ktoré sú pre jej členov právne záväzné. Zákonodarca stanovuje minimálne požiadavky, ktoré musia stanovy spĺňať.¹⁸ Novelou zákona č. 344/2018 Z. z. sa však povinné náležitosti stanov zmenili a rozšírili. Stanovy tak musia obsahovať okrem práv a povinností členov strany aj ustanovenia o podmienkach vzniku a zániku členstva v strane.¹⁹

Horizontálna deľba moci v strane tkvie v rozdelení kompetencií medzi orgánmi strany na konkrétnej vertikálnej úrovni. Jej podstata spočíva v klasickej deľbe moci orgánov na konštitutívne, výkonné a kontrolné, resp. rozhodcovské. Faktory vplývajúce na ich tvorbu sú buď vonkajšie v podobe legislatívne stanovených minimálnych požiadaviek, alebo vnútorné, keď ich vznik iniciuje nejaká časť členov strany.²⁰ Slovenský právny poriadok až do roku 2018, resp. 2019 v zásade túto oblasť nereguloval. Jedinou požiadavkou bola povinnosť strany uviesť vo svojich stanovách orgány strany, spôsob ich voľby a vymedzenie ich kompetencií.²¹ Až novelou zákona č. 344/2018 Z. z. zákonodarca nastavil minimálne požiadavky na horizontálnu deľbu moci, avšak len na ústrednej úrovni. Podľa § 6 ods. 6 orgánmi strany sú najmä najvyšší výkonný, rozhodcovský a revízny orgán. Novela zároveň predurčuje minimálny počet členov jednotlivých orgánov. Každý orgán strany okrem štatutárneho orgánu musí mať najmenej troch členov, výkonný orgán strany musí mať najmenej deväť členov a najvyšší orgán strany musí mať najmenej 27 členov.²² Zároveň platí, že členom orgánu strany môže byť iba člen strany. Dané ustanovenie vyžaduje aj istú mieru nezlučiteľnosti funkcií v orgánoch strany, keďže člen výkonného orgánu strany nemôže byť členom rozhodcovského alebo revízneho orgánu strany a člen rozhodcovského orgánu strany nemôže byť členom revízneho orgánu strany.²³

Okrem požiadaviek personálneho obsadenia novela zadefinovala aj kompetencie jednotlivých orgánov. Do pôsobnosti najvyššieho, teda konštitutívneho orgánu strany patrí najmä schvaľovanie stanov, programu a voľba členov

¹⁸ Podľa § 6 ods. 5 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a hnutiach musia stanovy obsahovať názov a skratku strany, ktoré sa musia líšiť od už existujúcich strán, program strany s uvedením cieľov činnosti, spôsob, akým štatutárny orgán koná v mene strany, zásady hospodárenia strany, ustanovenia o organizačných jednotkách strany a spôsob naloženia s majetkovým zostatkom, ktorý vyplynie z likvidácie majetku a zo záväzkov v prípade zrušenia strany.

¹⁹ § 6 ods. 5 písm. c) zákona č. 85/2005 Z. z.

²⁰ ONDRUCHOVÁ, M. *Organizácia politických strán a hnutí na Slovensku*, s. 8.

²¹ § 6 ods. 5 písm. d) zákona č. 85/2005 Z. z. v znení pred 1. januárom 2019.

²² § 6 ods. 6 zákona č. 85/2005 Z. z.

²³ § 6 ods. 7 zákona č. 85/2005 Z. z.

do dôležitých orgánov strany.²⁴ Pre najvyšší orgán zákon zaručuje, že každý člen tohto orgánu hlasuje rovnakým počtom hlasov. Okrem toho ak člen najvyššieho orgánu prejednával alebo rozhodoval tú istú vec ako člen rozhodcovského alebo revízneho orgánu strany, je vylúčený z hlasovania o veci. Zároveň člen výkonného orgánu strany, ktorý bol zvolený najvyšším orgánom strany, nemôže byť odvolaný iným orgánom strany.²⁵

Výkonným orgánom strany je spravidla predsedníctvo. Zákon jeho kompetenciu zakotvuje ako rozhodovanie o dôležitých záležitostiach strany, ak nie sú zákonom alebo stanovami vyhradené do pôsobnosti najvyššieho orgánu, rozhodcovského, revízneho alebo iného orgánu strany. Úlohou rozhodcovského orgánu je rozhodovanie o sporoch v rámci strany a revízny orgán dohliada na hospodárnosť a efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov a nakladania s majetkom strany.²⁶

Vertikálna štruktúra predstavuje organizáciu strany od najmenších, miestnych organizačných zložiek až po úroveň ústredných orgánov strany s celoslovenskou pôsobnosťou. V podstate ju ovplyvňujú skôr vonkajšie faktory, vplývajúce najmä z územného členenia krajiny a z volebného systému. Strany svoje organizačné stupne spravidla členia na miestne, okresné, krajské a ústredné organizácie. Zákon o politických stranách však v zásade nereguluje vertikálne členenie organizačných zložiek. Jedinou požiadavkou stanovenou zákonodarcom je, aby stanovy strany obsahovali ustanovenia o organizačných jednotkách strany, najmä vymedzenie rozsahu, v akom môžu v mene strany nadobúdať majetok, hospodáriť a nakladať s ním, prípadne nadobúdať iné majetkové práva, a vymedzenie rozsahu, v akom môžu konať a zaväzovať sa v mene strany. Táto požiadavka je však záväzná len pre tie strany, ktoré svoje organizačné jednotky zriaďa.

Preto by sa v tomto ohľade mohol zákonodarcu inšpirovať napríklad nemeckou zákonnou úpravou, ktorá hovorí o tom, že regionálna štruktúra strany musí byť vyvinutá na dostatočnej úrovni, aby umožnila individuálnym členom participovať vo vhodnom rozsahu na formovaní politických názorov v rámci strany.²⁷

²⁴ Podľa § 6 ods. 8 zákona č. 85/2005 Z. z. je ňou voľba a odvolanie štatutárneho orgánu strany alebo členov štatutárneho orgánu strany, voľba najmenej dvoch tretín členov výkonného orgánu strany a ich odvolanie, voľba a odvolanie členov revízneho a rozhodcovského orgánu strany.

²⁵ § 6 ods. 9 zákona č. 85/2005 Z. z.

²⁶ § 6 ods. 10 zákona č. 85/2005 Z. z.

²⁷ Čl. 7 ods. 1 druhá veta nemeckého zákona o politických stranách (Gesetz über die politischen Parteien) z roku 1967.

Novelizácia zákona o politických stranách priniesla povinnosti zriaďiť orgány horizontálnej delby moci na ústrednej úrovni. Na to, aby bolo fungovanie strany demokratické, sú tieto orgány nevyhnutné. Preto novela priniesla vítanú zmenu. Na druhej strane však nemala ambíciu posilniť a upraviť aj vertikálnu delbu moci v strane, ktorá nie je o nič menej dôležitá ako tá horizontálna. V tomto ohľade si myslím, že právna úprava má svoje nedostatky, na ktoré by sa mal zákonodarcu v budúcnosti upriamiť.

Najviac problematické sa javí najmä určovanie kľúča, na základe ktorého sa obsadzujú orgány strany. Strany vo svojich stanovách napríklad určujú, že delegátni snemu sú riadni členovia delegovaní spôsobom ustanoveným v organizačnom poriadku strany,²⁸ alebo na základe kľúča schváleného predsedníctvom.²⁹

Tento organizačný poriadok či kľúč je zároveň internou informáciou, ku ktorej verejnosť nemá prístup. Z vlastnej skúsenosti som dokonca zistil, že strany si túto informáciu úpenlivo strážia a nie sú ochotné poskytnúť ju.

Ak vychádzame z poznatkov teórie politického prežitia, najmä teda pravidla, že lídri sa snažia udržať svoju *výhernú koalíciu* čo najmenšiu a čo najlojálnejšiu, je nadmieru jasné, že stranické vedenie sa usiluje o čo najväčší vplyv na personálne obsadenie snemu. Od neho je totiž predsedníctvo závislé. V tomto ohľade si myslím, že budúce legislatívne úpravy by mali obsahovať minimálne zákonnú povinnosť strán zverejniť kľúč, na základe ktorého obsadzujú najdôležitejší orgán strany – snem. Ide totiž o neprimeraný zásah výkonnej moci do konštitutívnej. Len na chvíľu si skúsme analogicky predstaviť, ako by vyzerala zastupiteľská demokracia, ak by vláda určovala zloženie parlamentu v internom dokumente, a tak skresľovala skutočný výsledok volieb. Právna úprava by tak mala zaviesť aspoň požiadavky na transparentnosť výberu členov orgánov tým, že určí povinnosť zverejniť spôsob, akým sa orgány strany kreujú.

3. Personálna zložka politických strán

Nevyhnutným základom každej straníckej organizačnej štruktúry je členská základňa, ktorá môže byť rozlične široká a môže vzniknúť na základe rozmanitých foriem prijímania.³⁰ Na reguláciu počtu členov v strane zákon žiadne požiadavky predtým nekládol. Avšak novelou č. 344/2018 Z. z. sa okrem

²⁸ Článok 11 ods. 1 stanov strany Smer-SD.

²⁹ § 16 ods. 2 písm. d) stanov Slovenskej národnej strany.

³⁰ ONDRUCHOVÁ, M. *Organizácia politických strán a hnutí na Slovensku*, s. 9.

zákona o politických stranách aj nepriamo novelizoval zákon č.180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Práve cez túto nepriamu novelu sa zaviedla požiadavka minimálneho počtu členov strany. Tú je možno naplniť dvoma alternatívnymi spôsobmi v podobe povinnosti strany pripojiť ku kandidátnej listine buď zoznam členov najvyššieho orgánu strany, alebo zoznam členov strany. Prvá alternatíva spočíva v tom, že zákonodarca určuje minimálny počet členov najvyššieho orgánu strany v počte najmenej päťnásobku členov výkonného orgánu strany.³¹ Keďže členom najvyššieho orgánu môže byť len člen strany, prvá alternatíva vyžaduje minimálne 45 členov strany.

Druhá možnosť naplnenia požiadavky minimálneho počtu členov strany sa viaže na počet kandidátov na kandidátnej listine. Ak teda strana nemá minimálne 45 členov najvyššieho orgánu strany podľa prvej alternatívy, požadovaný minimálny počet členov je určený dvojnásobkom počtu kandidátov na kandidátnej listine.³² Zákon č. 180/2014 Z. z. neurčuje minimálny počet kandidátov na kandidátnej listine, avšak zákon č. 85/2005 Z. z. určuje minimálny počet 27 členov najvyššieho orgánu. Preto možno usúdiť, že strana, ktorá sa rozhodne naplniť požiadavku minimálneho počtu členov podľa druhej alternatívy, tak musí mať minimálne 27 členov. To však platí len v tom prípade, ak na kandidátnej listine strany kandiduje menej ako 14 kandidátov.

V tomto ohľade zaviedla novela zákona aj povinnosť viesť evidenciu členov strany, ktorá musí obsahovať údaje o členovi v rozsahu meno, priezvisko, adresa trvalého pobytu, dátum narodenia, dátum vzniku členstva.³³ Strana má zároveň povinnosť poskytnúť tieto údaje štátnej komisii, ak o ne požiadala.³⁴ Práve kvôli tejto časti novely sa 31 opozičných poslancov obrátilo v novembri 2018 na Ústavný súd SR. Podľa ich argumentácie novela „*brutálne a v rozpore s elementárnou logikou zasahuje do politických práv občanov*“, ³⁵ keďže štátna moc bude mať informácie o členoch strany. Na druhej strane je však faktom, že ak zákonodarca požaduje minimálny počet členov, musí existovať aj orgán, ktorý naplnenie tejto požiadavky bude aj kontrolovať. „*V tomto duchu je požiadavka opodstatnená a de facto aj nevyhnutná.*“³⁶

³¹ § 50 ods. 4 písm. c) bod 1 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³² § 50 ods. 4 písm. c) bod 2 zákona č. 180/2014 Z. z.

³³ § 8a ods. 1 zákona č. 85/2005 Z. z.

³⁴ § 8a ods. 2 zákona č. 85/2005 Z. z.

³⁵ <https://dennikn.sk/minuta/1309339/>.

³⁶ LENČ, J.: Kvórum neodstráni stranícku oligarchiu. In: *Pravda*, 21. október 2018 (on-line), <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/488797-lenc-kvorum-neodstrani-stranicku-oligarchiu/> [30. október 2020].

Na tomto mieste treba podotknúť, že aj keď je žiaduce, aby strany mali veľký počet členov, oveľa dôležitejšie je, aby tí mali zaručenú dostatočnú mieru vplyvu na chod strany. Ak vychádzame z teórie politického prežitia, tak na to, aby bolo akékoľvek spoločenstvo či spoločnosť (teda aj politické strany) občanov demokratické, musí byť najmä *výherná koalícia* a *nominálny selektorát* početný.

Azda najväčším neduhom slovenských strán je najmä fakt, že vznikajú z vôle ich „otcov zakladateľov“, ktorí prednostne usilujú o naplnenie ich osobných politických a mocenských ambícií.³⁷ Takéto strany vznikajú smerom zhora nadol, čo fakticky znamená, že *výherná koalícia* má takmer neobmedzené možnosti, ako zabetonovať svoje pozície v strane a znížiť vplyv radových členov. Tento fakt si do istej miery uvedomoval aj zákonodarcia pri presadzovaní novely zákona č. 344/2018 Z. z. V dôvodovej správe sa uvádza, že strany „často vznikli len kvôli tomu, že ich vedúci predstavitelia sa nevedeli etablovať v politických stranách s väčším počtom členov a vyššou mierou vnútornej demokracie politickej strany, preto si hľadali svoju vlastnú cestu vytvorením novej politickej strany o jednom, či zopár členoch“.³⁸ Na daný stav však reflektoval jedine zavedením požiadavky minimálneho počtu členov, povinnosťou uviesť v stanovách ustanovenia o podmienkach vzniku a zániku členstva v strane a ustanovenia o právach a povinnostiach člena strany.³⁹

Aj kvôli tomuto faktu možno konštatovať, že novela „fakticky nezabrání tomu, aby sa v stranách odstránila stranícka oligarchia, kult predsedu, alebo vplyv záujmových skupín na rozhodnutia strán“.⁴⁰

Kult predsedu a jeho prisilné kompetencie sú zároveň hlavným zdrojom stratarchie v stranách. Absenciou regulácie jeho postavenia sa predsedom vytvára priestor, v ktorom majú viaceré možnosti, ako upevniť svoju moc. Dobrým príkladom je postavenie predsedu strany Smer-SD, ktorý má výlučnú právomoc navrhovať podobu kandidátky do parlamentných volieb.⁴¹ Touto kompetenciou má v podstate vo svojej moci optimálne odmeňovanie lojálnych straníkov tým, že ich umiestni na zvoliteľné miesto kandidátky. Jeho vyzývateľ či politický oponent si tak dvakrát rozmyslí, či sa rozhodne ísť do konfliktu s predsedom, ktorý má v rukách osud jeho budúcej politickej kariéry.

³⁷ Tamže.

³⁸ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=453054> [30. október 2020].

³⁹ § 6 ods. 5 písm. c) zákona č. 85/2005 Z. z.

⁴⁰ LENČ, J. Kvórum neodstráni stranícku oligarchiu.

⁴¹ Čl. 13 ods. 1 písm. c) stanov strany Smer-SD.

Zaujímavým príkladom, ako možno obísť účel novely, je aj hnutie Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti. Po prijatí novely strana zvýšila počet členov strany na úroveň minimálnej požiadavky 45 členov. Podľa stanov sa môže zdať, že miera vnútornej demokracie je vysoká, keďže každý člen strany je aj členom snemu.⁴² V stanovách sa však píše tiež to, že predseda má vo svojej kompetencii rozhodovanie o prijatí člena hnutia a o jeho vylúčení.⁴³ Predseda tak má *de facto* plnú moc nad zložením *reálneho selektorátu*, od ktorého závisí osud *výhernej koalície* – predsedníctva. Potenciálni vnútrostraní rivali či vyzývateľia predsedu môžu byť zo strany vylúčení na základe rozhodnutia predsedu, čo upevňuje autokratické prvky vedenia strany.

Budúce legislatívne iniciatívy v oblasti regulovania vnútorného života strán by sa tak mali usilovať o zníženie vplyvu predsedu strany. Možností je viacero. Na základe uvedených prípadov by však právny poriadok mohol napríklad negatívnym spôsobom vymedziť kompetencie predsedu. To napríklad tým, že predseda strany by nemohol disponovať výlučnou kompetenciou navrhovať personálne obsadenie orgánov strany či podobu kandidátky. Zákon by tiež mohol určiť, že o prijatí či vylúčení člena strany rozhoduje kolektívny orgán strany a nie predseda strany.

Za zváženie stojí aj zavedenie prvku priamej demokracie – referenda – do vnútorného života strany. Zákon by mohol vymedziť okruhy otázok, o ktorých má právo hlasovať kvalifikovaná väčšina všetkých členov strany. Na Slovensku má tento inštitút jediná strana – Progresívne Slovensko. V ich stanovách sa píše, že výsledok platného referenda má pre orgány hnutia odporúčajúci charakter a predsedníctvo sa bez zbytočného odkladu po vykonaní platného referenda zaoberá jeho výsledkom. Následne prijme primerané a vhodné opatrenia na realizáciu výsledkov referenda alebo odôvodní iný postup.⁴⁴ Vzhľadom na odporúčajúci charakter výsledkov referenda si myslím, že zavedenie tohto inštitútu na zákonnej úrovni, ktorá by platila pre všetky strany, by bolo vítanou zmenou. Vnútrostranícke referendum by totiž mohlo prispieť k zvýšeniu kvality hlasu radových členov, a tak aj k lepšej reprezentácii ich záujmov.

⁴² Článok VII ods. 2 stanov hnutia Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti.

⁴³ Článok VIII ods. 4, písm. a) stanov hnutia Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti.

⁴⁴ Článok IV bod 9.4 stanov strany Progresívne Slovensko.

Záver

Regulácia právneho postavenia politických strán je delikátnou záležitosťou, pri ktorej treba proporcionálne vyvažovať medzi právom slobodne sa združovať v ľubovoľných formách organizácií a záujmom spoločnosti na vnútornej demokracii v stranách.

Ako však ukazuje teória politického prežitia, lídri či predsedovia strán majú ambíciu mieru vnútornej demokracie potláčať, keďže usilujú o udržanie svojej moci. Z tohto uhľa pohľadu považujem poznatky z tejto teórie za kľúčový argument legitimizujúci vyššiu mieru právnej regulácie vnútornej organizácie strany. Politická realita totiž ukazuje, že samoregulácia je v tomto ohľade neefektívna, keďže inklinuje k upevňovaniu stratarchie v stranách. Tá následne spôsobuje to, že v stranách nedochádza k výmene vedenia strany a ambiciózni vyzývateľia mocenských pomerov sa radšej rozhodnú založiť nový subjekt. Strany sú tak početné, nerozvité na regionálnej úrovni a majú malý počet členov.

Problémom sú aj prisilné kompetencie predsedu strany, ktorý má dosah na zloženie svojej *výhernej koalície*. Výsledok jeho snahy udržať ju čo najmenšiu mu následne umožňuje jednoduchšie získavanie ich lojality v rôznych podobách. V takomto stave strany nie sú schopné plniť svoje úlohy v dostatočnej miere, keďže vedenie strany nereprezentuje záujmy radových členov v dostatočnej miere.

Na tento negatívny faktický stav sa zákonodarca snažil reflektovať novelou zákona č. 344/2018 Z. z., ktorou sa zaviedla požiadavka istej formy horizontálnej delby moci na ústrednej úrovni strany. Strana je povinná zriadiť najvyšší, výkonný, rozhodcovský a revízny orgán, čo možno považovať za želanú zmenu, keďže obmedzuje moc straníckych špičiek. Zároveň bola zavedená požiadavka minimálneho počtu členov strany.

Novela mala ambíciu zvýšiť úroveň vnútrostraníckej demokracie a znížiť vplyv predsedu a „otca zakladateľa“ strany. Možno však konštatovať, že tento zámer sa do istej miery míňa cieľom. Nazdávam sa, že hlavné dôvody sú dva. Prvým je, že novela sa venuje straníckym orgánom iba na ústrednej úrovni, pričom právna úprava vertikálnej delby moci absentuje. Z toho pramení nejasný vzťah medzi miestnymi organizačnými jednotkami strany a jej ústredím, ktorého personálne obsadenie by malo prameniť práve z vplyvu regionálnych štruktúr. Druhým dôvodom je, že novela kladie požiadavky na kvantitatívny aspekt členstva v strane, pričom neurčuje ten kvalitatívny. Z toho vyplýva, že aj keď je pre zdravé fungovanie strany dôležitá početná členská základňa, oveľa dôležitejší je jej faktický vplyv na chod strany, proporcionálne rozloženie moci v strane a obmedzenie autokratických inklinácií predsedu strany.

Teória politického prežitia tiež dokazuje že, čím je *výherná koalícia* a *nominálny selektorát* početnejší, tým viac musí líder strany odvíjať svoju podporu od svojej vízie smerovania strany ako od personálnych väzieb. Líder strany je tak závislý od podpory početnej členskej základne, ktorej členov nemožno uspokojiť materiálnymi výhodami, ale jedine formou politiky, teda ideologického smerovania strany, v ktoré jej členovia veria. Len v takto nastavenom prostredí možno očakávať, že zo strán vstúdu „weberovi“, politici z povolania, ktorí pre politiku žijú, a nielen z politiky žijú. V konečnom dôsledku je však len na nás voličoch, aby sme od svojich predstaviteľov požadovali nielen transparentnú, ale aj skutočne demokratickú štruktúru politických strán. Pretože jedine vtedy budú strany väčšmi slúžiť svojej zloženej *výhernej koalícii* – voličskej základni.

Summary

Is the regulation of political parties in Slovakia effective?

The conclusion of this study is that the political parties act in Slovakia does not adequately reflect political reality in Slovak republic. As the theory of political survival shows, self-regulation of parties does not contribute to internal democracy and creates stratararchy in parties. The reason is that the amendment of the political parties' act concentrates on minor changes and sets minimal requirements for the number of party members. As the practice shows, the winning coalition of parties found clever ways for bypassing the purpose of the amendment. For these reasons, the legislator should concentrate more on regulating vertical division of power in parties and the qualitative aspect of party membership which can directly affect the level of internal democracy in parties.

POSTAVENIE RUSÍNŮV V PRVEJ SLOVENSKEJ REPUBLIKE (právno-historický náčrt vybraných problémov)

Daniel Vasilišin

Abstrakt: Autor¹ sa zamerá na analýzu právneho postavenia rusínskej menšiny počas existencie prvej Slovenskej republiky. Približuje politickú rozdrobenosť etnika, špecifické štátoprávne úvahy počas a v závere existencie prvej Slovenskej republiky. Osobitná pozornosť je venovaná problematike právneho rámca rusínskeho ľudového školstva v rámci rôznorodých názorov predstaviteľov štátnej správy k predstavovanému etniku, zároveň smeruje k zhodnoteniu postavenia občanov rusínskeho pôvodu v armáde prvej Slovenskej republiky.

Kľúčové slová: Rusíni, národnostná menšina, právne postavenie, Rusíni v ozbrojených silách, štátoprávne úvahy o etniku, odstredivé tendencie, politická rozdrobenosť.

Abstract: The thesis is focused on analysis of legal status of Ruthenian minority in period of the I. Slovak republic. It approaches political ethnic fragmentation, specific constitutional ideas during and to the end of existence of I. Slovak republic. Particular attention is dedicated to a legal issue of folk education system, variousness of views of government officials towards Ruthenian ethnicity, also aims to evaluate standing of Ruthenians in the armed forces of I. Slovak republic.

Keywords: Ruthenians, national minority, legal standing, Ruthenians in Army, constitutional considerations of the ethnicity, separatistic tendencies, political disintegration.

Úvod

Rusíni v rámci prvej Československej republiky obývali viac-menej kompaktné územia primárne na území severovýchodného Slovenska. V súčasnosti, z hľadiska správneho usporiadania, hovoríme o okrese Stará Ľubovňa, Bardejov, Svidník, Stropkov, Snina a Medzilaborce. Túto oblasť Rusíni nazývajú „Prjaševčinou“.² Treba však pripomenúť akúsi rozdrobenosť a existenciu rusínskych etnických „ostrovčekov“ na území celého východného Slovenska. Nástupnícky štát prvej ČSR: prvá Slovenská republika, „zdedila“ značný počet

¹ Bc. Daniel Vasilišin, študent magisterského štúdia na Právnickej fakulte Trnavskej univerzity v Trnave.

² Prešovčina.

osôb rusínskeho pôvodu. Na rusínsku problematiku nebol ustálený názor ani v rámci predstaviteľov štátnej moci, pretože Rusíni, vnútorne politicky rozdrobení a často sami netušiaci k akému národu/národnosti patria, sa ocitli v politickom prostredí plnom nacionalistických ideí v štáte, zriadenom z vôle európskeho hegemoná nacistického a diktátorského Nemecka.

1. Rusíni v prvej Slovenskej republike ako národnostná entita na Slovensku

Vznikom slovenského štátu, a krátkej epizódy malej vojny, sa na území prvej Slovenskej republiky ocitlo, podľa sčítania obyvateľstva z roku 1940, 64 308 príslušníkov ukrajinskej a rusínskej národnosti. Do základnej kategórie občanov zaraďujeme Slovákov a Nemcov, do kategórie akejsi, „na slovenskom území trpanej“ populácie zaraďujeme maďarskú, ukrajinsko-rusínsku (štatistický názov) a českú národnostnú skupinu. Nepriateľskou kategóriou, podľa vzoru nacistického Nemecka, sa stali Židia a Rómovia. Vo všeobecnosti opisuje prístup elity Slovenského štátu k rusínskej populácii Konečný: *„Postoj k rusínskej menšine komplikovali nejasné predstavy o jej národnej identite, ale aj veľmi silné rusofóbne a hungarofóbne predsudky, ktoré propaganda úspešne živila. Z tohto dôvodu aj opatrenia limitujúce politický život rusínskej menšiny boli prijaté so súhlasom a podporou zo strany slovenskej verejnosti. Týkali sa nielen potlačenia politickej aktivity Rusínov, ale aj zastavenia tlače a obmedzovania rusínskeho školstva. Preto v tejto súvislosti je zaujímavé poznať, ako reflektovali hlavní predstavitelia menšiny jej postavenie a možnosti v novej politickej realite.“*³

O prístupe slovenskej spoločnosti, ovplyvňovanej ľudáckou propagandou, vypovedá aj článok v denníku Slováč z 26. apríla 1939: *„Slovenská verejnosť sledovala vždy s pozornosťou nielen osudy celého rusínskeho národa, jeho boj o autonómiu, ktorú dosiahol len na sklonku republiky Česko-Slovenskej za okolností viac-menej tragických. Napriek najlepšej snahe na slovenskej strane nepodarilo sa do samého konca republiky nájsť základy spolupráce slovensko-rusínskej...“*⁴ Konečný vhodne bližšie objasňuje tento postoj: *„Vychádzali totiž hlavne z dlhodobého úsilia rusínskych predstaviteľov o posunutie administratívnych hraníc Podkarpatskej Rusi so Slovenskom*

³ KONEČNÝ, S. Rusínska a ukrajinská menšina po vzniku prvej Slovenskej republiky. In: *História Rusínov* [on-line] Dostupné on-line: <<http://www.rusyn.sk/rusinska-a-ukrajinska-mensina-po-vzniku-prvej-slovenskejrepubliky>>

⁴ Denník Slováč, roč. XI, zo dňa 26. 4. 1939. Dostupné on-line: <<http://digitalna.kniznica.info/s/41LDYuK1r1r>>

d'alej na západ⁵ a z ich celkovej politiky v priebehu roku 1938. Zdrojom pochybností bol tiež postoj časti rusínskej inteligencie k Maďarsku, ktoré sa usilovalo o revíziu trianonskej zmluvy. Okrem bolševizmu a latentného schizmatizmu bola Rusínom často vytykána ich národná a politická nesúrodosť.⁶

Inú pozíciu zaujal Andrej Dudáš. Ako horlivý slovenský národovec považoval myšlienku karpatsko-ruskej národnosti za predstavu vytvorenú Maďarmi. Tejto problematike venoval v roku 1943 knihu, jej záver predstavil názor, že rusínsky ľud v Karpatskej kotline je pôvodom a charakterom slovenský. V danej súvislosti hovoríme o tzv. Dudášovej doktríne.

Mozaiku vnímania Rusínov doplnili správy hlavného vojenského veliteľstva. To konštatuje lojalitu predmetného etnika, hoci eviduje skupiny, ktoré by radi videli severovýchodné obce Slovenska pripojené k maďarskej Karpatskej Ukrajine. Správa priamo konštatuje: „*Samotné rusínske obyvateľstvo východného Slovenska nie je protištátného zmysľania.*“⁷ Samotné rusínske obyvateľstvo sa k prvej slovenskej republike postavilo pasívne – nebolo zásadne proti/za. Vrásky na čele reálne mohla spôsobovať prosovietsky orientovaná časť inteligencie, ktorá požadovala začlenenie severovýchodných obcí k Ukrajinskej sovietskej socialistickej republike. Takéto informácie sa však objavujú až k sklonku existencie prvej Slovenskej republiky.⁸

2. Postavenie rusínskej menšiny v prvej Slovenskej republike z politického a (ústavno)právneho hľadiska

Terminológiu dedikovanú problematike národností ovplyvnila nová, promecká orientácia prvej Slovenskej republiky. Názov národnostná menšina sa prestal používať, nahradil ho pojem národnostná skupina. Zmenil sa aj prístup k národnostným skupinám – individualistický prístup ČSR vystriedal kolektivistický prístup podporený aj zákonnými textami.

Právny fundament vzťahov k národnostnej menšine predstavila ústava prvej Slovenskej republiky v §§ 93 – 95:

⁵ V tejto súvislosti je známe vtedajšie rusínske heslo „Hranice až po Poprad“.

⁶ KONEČNÝ, S. Rusínska a ukrajinská menšina po vzniku prvej Slovenskej republiky. In: *História Rusínov*. Dostupné on-line: <<http://www.rusyn.sk/rusinska-a-ukrajinska-mensina-po-vzniku-prvej-slovenskejrepubliky>>

⁷ Slovenský národný archív v Bratislave (ďalej len SNA), f. KÚ 1938, kr. 298, spis 152341/dôv. 2. oddel. 1939

⁸ SNA, f. KÚ 1938, kr. 298, spis 13.164/39 – *Správa policajného riaditeľstva v Bratislave prezidiu ministerstva vnútra v Bratislave* zo dňa 18. 11. 1939.

„§ 93 ods. 1) Národnostné skupiny, ktoré sa na území Slovenska udomácnili, majú **právo kultúrne a politicky sa organizovať pod vlastným vedením.**

2) Národnostné skupiny a ich členovia (§ 91) so svojím materským národom môžu **nadväzovať a pestovať kultúrne styky.**

§ 94 Národnostné skupiny **majú právo užívať vo verejnom živote a v školách svojho jazyka**, o čom sa vydá osobitný zákon.

§ 95 Práva národnostných skupín, uvedené v ústave, **platia natoľko, nakoľko také isté práva v skutočnosti požíva i slovenská menšina na území materského štátu príslušnej národnostnej skupiny.**“⁹

Diskriminácia Rusínov ako etnickej minority bola širokospektrálnou diskrimináciou, nedosahovala však taký rozsah ako voči Židom a od roku 1944 aj Rómom. V súvislosti s § 93 treba primárne hovoriť o organizácii Slovenského snemu. Národnostné menšiny boli zastúpené minimálne (výnimku azda predstavuje nemecká menšina – hoci v tomto prípade bol dôležitejší vplyv ako počet poslancov). Rusíni mali dvoch zástupcov v jednokomorovom parlamente, ktorým Slovenský snem technicky bol. Konkrétnymi poslancami slovenského snemu sa stali Anton Simko a Gejza Horňák.¹⁰ Prakticky však nedokázali akýmkoľvek spôsobom ovplyvniť politické dianie, Gejza Horňák už 9. októbra 1939 rezignoval kvôli pobytu v zahraničí. Z právno-technického hľadiska to však nebolo možné pre neskorší konflikt radikálov a umiernených v rámci HSLS. Derogácia zákona č. 245/1939 Sl. z. o HSLS novou úpravou zákonom č. 215/1942 Sl. z. o HSLS predstavila konečnú finalizáciu snáh o prebudovanie pomerov štátu smerom k autoritatívnemu systému s monokratickým rozhodovaním – t. j. vodcovský princíp. Ako udáva Mosný: „Paragraf 10 zákona výslovne zakotvoval, že rozkazy, ktoré vodca v tomto smere vydá sú pre každého člena i funkcionára strany záväzné (§ 10 ods. 1).“¹¹ V danej spoločenskej klíme nebolo treba zaoberať sa Rusínmi – vzhľadom na relatívnu pokojnosť rusínskej populácie platil predpoklad, že postupne dôjde k slovakizácii.

Politické snahy Rusínov prostredníctvom § 95 narazili na prekážku. Z dikcie daného paragrafu vyplýva jednoznačná idea reciprocity. Stručne vyjadrené – koľko práv dostanú vo vašom štáte Slováci, toľko dostanú vaši občania u nás. Rusíni však nemali „materskú krajinu“, s ktorou by sa dalo porovnávať. Ešte

⁹ Slovenský zákonník. Čiastka 41. Ročník 1939. Ústavný zákon zo dňa 21. júla 1939 o ústave Slovenskej republiky. Dostupné on-line: <<https://www.upn.gov.sk/data/pdf/ustava1939.pdf>>

¹⁰ MAGOCSI, P. R. *Chrbtom k horám. Dejiny Karpatskej Rusi a karpatských Rusínov*. Prešov: Univerzum, 2016, s. 353.

¹¹ MOSNÝ, P. – HUBENÁK, L. *Dejiny štátu a práva na Slovensku*. 2008. Košice: Aprilla, 2008, s. 287.

1. novembra 1939 sa v Prešove uskutočnila porada 60 predstaviteľov rusínskej menšiny. Táto porada koncipovala návrh na založenie rusínskej politickej strany s názvom „Карпаторусская партия“,¹² Rusínskej gardy i ďalších inštitúcií. Povolenie danej strany narazilo na odpor aj u spomínaného župana Šarišsko-zemplínskej župy.

Dôležitým pre predmetnú populáciu je relevantný ústavný zákon o štátnom občianstve č. 255/1939 Sl. z. V prípade Rusínov by sa dal aplikovať inštitút domovského práva, skrze ktorý aj Rusíni nadobudli štátne občianstvo slovenského štátu. Z hľadiska štátnoobčianskej otázky hovoríme o princípe domovského práva či po nemecky „*Bodenständigkeit*“. Dôvodová správa zákona udáva, že: „*Za domorodcov sú pokladaní v smysle tejto úpravy obyvatelia, ktorí majú k tomuto územiu trvalý vzťah. Znakom trvalého vzťahu býva zpravidla domovské právo a stále bydlisko na území Slovenského štátu.*“¹³ Z dikcie zákona možno v teoretickej rovine hovoriť aj o aplikácii § 10 vo vzťahu k štátnym zamestnancom nepochádzajúcich zo Slovenska – z daného pema osôb hypoteticky nemožno vylúčiť ani rusínsku inteligenciu.

S vedomím vôle predstaviteľov rusínskej národnosti politická elita Slovenského štátu obsadila miesto župana už spomínaným Andrejom Dudášom. Jeho cieľom bola pacifikácia oblasti a potlačenie vplyvu gréckokatolíckej cirkvi, ktorej početnými a aktívnymi členmi boli väčšinovo najmä Rusíni. Danému cieľu malo slúžiť sčítanie ľudu z 15. decembra 1940.¹⁴ Právnym základom sčítania obyvateľstva bol zákon č. 265/1940, ako aj nariadenie č. 275/40 Slov. zákonníka. Z praktického hľadiska evidenciu vykonávali komisári, v prípade ich pochybností ale rozhodoval príslušný okresný úrad. Tento zákon, ktorý možno charakterizovať ako protirusínsky tendenčný, nepriznával odvolaniu dotknutej strany (Rusínov) odkladný účinok. Súčasťou zákona dokonca bola represívna zložka – trestnoprávna konzekvencia za tzv. nabádanie na uvádzanie nepravdivých dát.

V tejto súvislosti je podstatné spomenúť obežník biskupa P. Gojdiča z 21. októbra 1940. V ňom biskup vyzval jednotlivých správcov farností, aby poučili ľudí o význame sčítania – odporúčal, aby sa všetci hlásili k rusínskej národnosti.¹⁴ V tejto súvislosti je dôležitý § 59 ods. 1 zákona č. 275: „*Národnostná skupina*

¹² Karpatoruská strana.

¹³ Snem Slovenskej republiky. *Vládny návrh ústavného zákona o štátnom občianstve*. In: *Stenografický záznam z I. volebného obdobia, 1. zasadnutie zo dňa 14.3.1939*. Dostupné on-line: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=22>>

¹⁴ Sčítanie v porovnaní s predošlým z roku 1938 prinieslo pokles rusínskej populácie o 7 471 osôb. In: KONEČNÝ, S. Rusínska a ukrajinská menšina po vzniku prvej Slovenskej republiky. In: *História Rusínov*. Dostupné on-line: <<http://www.rusyn.sk/rusinska-a-ukrajinska-mensina-po-vzniku-prvej-slovenskejrepubliky>>

sa zúčastní štátnej moci prostredníctvom svojej registrovanej politickej strany, ak ona môže byť pokladaná za predstaviteľku politickej vôle celej národnostnej skupiny.”¹⁵ V danom paragrafe prízvukujeme primárne adjektívum CELEJ národnostnej skupiny. Sčítaním sa mala preukázať nejednota v rámci Rusínskeho tábora. Tú štátne orgány vnímali práve sčítaním – Rusíni sa štatisticky mohli obsiahnuť v kategórii Ukrajincov alebo Rusov, dokonca samostatnou kategóriou Rusnák-ov, čo je foneticky iný, no obsahovo ten istý pojem.¹⁶ Trestnoprávnou konzekvenciou za prečítanie obežníka boli pokuty udelené 24 kňazom prešovskej eparchie na základe §7 č. (1) a č. (2) zákona č. 265/1940 zákona o sčítaní ľudu.¹⁷ Výsledky sčítania sa následne premietli do rusínského školstva.

Z hľadiska politických orientácií bola stále prítomná smerová rozdrobenosť. Aktivita jednotlivých prúdov budila pozornosť štátnych orgánov, na celoštátnej úrovni nespokojnosť Rusínov tlmočil poslanec A. Šimko pri príležitosti návštevy Dr. J. Tisa v Medzilaborciach 5. júla 1942. V danom roku evidujeme aj vystúpenie M. Boňku, od novembra 1941 poslanca Slovenského snemu, ktorý verejne odsúdil neopodstatnené obviňovanie Rusínov z maďarónstva a útoky na vladyku Gojdiča.¹⁸ Politické rokovania o akceptácii akejkoľvek strane Rusínov nakoniec neboli dotiahnuté do konca, hoci s rusínskymi predstaviteľmi rokoval aj predseda Slovenského snemu Dr. M. Sokol.

3. Problematika rusínského ľudového školstva a tlače

Pôsobenie vladyku Gojdiča na gréckokatolíckom biskupskom úrade v Prešove je typické primárne konfliktom so slovenskými vládnymi predstaviteľmi.

¹⁵ „Nehľadiac na to, že všetci náležime do jedného veľkého ruského kmeňa, užívajú naši ľudia rôzne názvy: Rusín, Rusnák, Rus, podkarpatský Rus, Ukrajinec, atď., čo nás bezdôvodne rozdeľuje a oslabuje, preto veľmi prosím, aby sme sa v záujme jednoty pri najbližšom sčítaní všetci dali zapísať za Rusína, za Rusínku, ako nás náš otec Duchnovič nazval.“

Obežník biskupa P. Gojdiča zo dňa 21. októbra 1940. Распоряжения Епархіального Правительства въ Пряшеве, IX/1940, s. 70.

¹⁶ Slovenský zákonník. Čiastka 41, 1939, Ústavný zákon zo dňa 21. júla 1939 o ústave.

¹⁷ „...užívajú naši ľudia rôzne názvy: Rusín, Rusnák, Rus, podkarpatský Rus, Ukrajinec, atď.“ Obežník biskupa P. Gojdiča zo dňa 21. októbra 1940. Распоряжения Епархіального Правительства въ Пряшеве, IX/1940, s. 70.

¹⁸ Pokuta 5 000,- Sk a zadržanie štátnej kongruy. Kongrua – latinský výraz pre plat duchovných v štátoch, v ktorom nie je odlúčená cirkev od štátu. VASIL, C. Menovanie Petra Pavla Gojdiča za prešovského biskupa. Dostupné on-line: <http://www.archivioradiovaticana.va/storico/2011/07/17/vysielanie_pre_gr%C3%A9ckokatol%C3%ADkov_menovanie_petra_pavla_gojdi%C4%8Da_zaslo-505218>

Gojdič a jeho gréckokatolícka eparchia bola poslednou inštitucionálnou aj cirkevnou záštitou Rusínov. Sčítanie obyvateľstva poslúžilo ako dôvod na obmedzenie rusínskeho školstva na východnom Slovensku. Primárnym právnym zdrojom úpravy školskej problematiky bol zákon č. 309/1940 z 26. novembra 1940 o ľudových školách. Problematiku ľudového školstva národnostných skupín upravuje šiesta časť zákona: „§ 30. (1) Ak je v niektorej obci 30 školopovinných príslušníkov národnostnej skupiny čo má podľa platných ustanovení a najmä podľa §§ 94 a 95 Ústavy **nárok na školenie vo vlastnom jazyku**, zriadi sa pre nich **osobitná škola s vyučovacím jazykom národnostnej skupiny**; odchýlky môže v odôvodnených prípadoch povoliť Ministerstvo školstva a národnej osvety. Pre menší počet ako 30, ale najmenej 15 školopovinných príslušníkov môže sa osobitná škola zriadiť iba vtedy, ak štátnej správe nevzniknú nijaké výdavky.“¹⁹ Z dikcie zákona vyplývajú aj pomerne široko koncipované formálno-právne odchýlky pod číslom 2, slúžiace primárne nacionalistickým cieľom pod písmenom b) „okrem úlohy školy, určenej v § 10 Ministerstvo školstva a národnej osvety môže pre školu určiť aj **ďalšie výchovné ciele, prispôbené kultúre a svetonázoru patričnej národnostnej skupiny**“.²⁰ Okrem daných ustanovení nachádzame v dôvodovej správe predmetného zákona dodatočné pravidlo v prípade „rozdrobenosti“ príslušníkov národnostnej skupiny – v takom prípade sa primerane aplikujú ustanovenia č. 2 predmetného § 30, ktoré najlepšie vyhovujú povahe konkrétnej problematiky. Z legislatívneho hľadiska treba upozorniť na časť dôvodovej správy, upravujúcu vzťah časti zákona k ústave, resp. špeciálnej právnej úprave predpokladanej ústavou štátu: „Odkaz v tomto § na §§ 94 a 95 Ústavy má ten význam, že ustanovenia tohto § budú platiť len potiaľ, pokiaľ by neboly v rozpore s ustanoveniami o jazykových právach, upravených v **špeciálnom zákone**, ktorý sľubuje § 94 Ústavy a s ustanoveniami o **reciprocite**, ktoré predpokladá so strany materských štátov národnostných skupín § 95 Ústavy.“²¹ V danom prípade však ústavnoprávny princíp reciprocity vo vzťahu k národnostným menšinám, resp. ich materským krajinám, je irelevantný – Rusíni jednoducho nemali materskú krajinu, voči ktorej bolo možné

¹⁹ Vladyka – vyšší hodnosť (biskup, arcibiskup, metropolita, patriarcha) gréckokatolíckej alebo pravoslávnej cirkvi. Boňkovo vystúpenie vyvolalo škandál – šlo o prvé verejné kritizovanie platnej vládnej národnostnej politiky voči Rusínom, a to dokonca na pôde politickej školy HSLS na Sliachi. KONEČNÝ, S. Rusínska a ukrajinská menšina po vzniku prvej Slovenskej republiky. In: *História Rusínov*. Dostupné on-line: <<http://www.rusyn.sk/rusinska-a-ukrajinska-mensina-po-vzniku-prvej-slovenskej-republiky>>

²⁰ Snem Slovenskej republiky. *Vládny návrh zákona o ľudových školách*. In: *Stenografický záznam z I. volebného obdobia*, 3. zasadnutie zo dňa 26. novembra 1940. Dostupné on-line: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=290>>

²¹ Tamže.

daný princíp účinne aplikovať. Z legislatívneho hľadiska vypadnutím daného princípu vypadáva aj medzičlánok v podobe špeciálneho zákona – takto z formálneho hľadiska je predmetná úprava školstva nár. menšiny (časť 6. zákona) priamo viazaná na príslušné paragrafy ústavy (§§ 94 – 95).

Napriek zákonnému ukotveniu ľudového školstva, aj prostredníctvom sčítaní obyvateľstva, početný stav rusínskych ľudových škôl klesol na približne polovicu stavu v medzivojnových časoch. Väčšiemu zníženiu zabránilo to, že ľudové školstvo predmetným zákonom prešlo do kompetencie cirkvi. Koval' udáva počet 75 – 80 v období Slovenského štátu.²² Mátej konkrétnejšie udáva dve materské školy, 165 ľudových škôl s 368 triedami, meštiansku školu so šiestimi a 2 stredné školy s 11 triedami.²³

Vládne kruhy zakázali činnosť Ruskej národnej rady a jej novín „Prešovská Rus“, no obdobný zákaz postupne postihol všetky „ruské“ politické strany a ich časopisy. Jedinými povolenými novinami boli Novoje vremja vydávané v Medzilaborciach. Evidujeme pôsobenie študentského klubu Spoločnosť Dobrianskeho na bratislavskej univerzite a časopisov „Studenčeskij žurnal“ a „Jar“. Ako udáva Plišková: *„Udržovala sa iba činnosť kultúrno-osvetových organizácií (Spolok A. Duchnoviča a Prosvita), profesijných a záujmových združení. Povolené boli časopisy, ktoré vychádzali pod záštitou gréckokatolíckeho biskupstva, a teda mali náboženský charakter.“*²⁴

4. Pôsobenie Rusínov ozbrojených silách prvej Slovenskej republiky

Na prvých dňoch existencie armády prvej Slovenskej republiky sa podpisali udalosti vo vzťahu k Podkarpatskej Rusi. Maďarská invázia, de facto anexia krátkodobej Karpatoruskej republiky a následná tzv. malá vojna boli krst ohňom pre príslušníkov novokonštituovanej slovenskej armády. V danom období však evidujeme odchod českých vojakov a dôstojníctva do česko-moravského protektorátu, rovnako konali aj príslušníci ozbrojených síl pôvodom z Karpatskej Ukrajiny.²⁵ Klubert udáva: *„Klesli početné stavy peších plukov na 70*

²² Tamže.

²³ KOVAL', P. Otázka slovensko-rusínskych etnických hraníc v čase formovania slovenskej štátnosti. In: *Slovensko medzi 14. marcom 1939 a salzburskými rokovaniami*. Prešov 2007, s. 122. pozn. 30.

²⁴ MÁTEJ, J. *Školská výchova za takzvaného slovenského štátu (so zreteľom na všeobecnovzdelávaciu školu)*. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1958, s. 64.

²⁵ PLIŠKOVÁ, A. Jazyk karpatských Rusínov v područí mocenských ideológií In: JAZYK v politických, ideologických a interkultúrnych vzťahoch. [on-line] Bratislava: Vydavateľ-

– 400 mužov, teda na úroveň roty. Ešte horšia bola situácia v delostreleckých oddieloch a vyšších štábných jednotkách.“²⁶ Z hľadiska Rusínskeho etnika hovoríme o 24 dôstojníkov rusínskeho alebo ruského pôvodu k 18. marcu 1939. Pritom pri dodatočnom rozšírení dôstojníckeho zboru na tisícku sa počet rusínskych dôstojníkov nezvýšil.²⁷

Dôležitou bola otázka vydávania slovenských vojenských preukazov, v prvom rade pre ročníky I. zálohy. Právnym základom bol branný zákon č. 20/1940 Sl. z. U brancov pôvodom z národnostných menšín (Nemci, Maďari, Rusíni, Židia) bolo treba zistiť v konkrétnej domovskej obci, či nedošlo v zmysle prijatého zákona o štátnom občianstve k strate občianstva – a teda zároveň k strate brannej povinnosti podľa § 3 ods. 1 branného zákona. Výsledkom bolo buď „vytretie“ z protokolu jednotlivých plukov, v opačnom prípade povolanie na 2. októbra do prezenčnej služby. Počas druhej svetovej vojny neevidujeme nárast počtu rusínskych dôstojníkov, prípadne povýšenie z mužstva do (pod) dôstojníckej hodnosti – štatistiky takto iba potvrdzujú, že spoločenská klíma voči Rusínom sa prejavovala aj v armáde. Napriek tomu mnoho Rusínov si plnilo svoju zákonnú povinnosť k vlasti a nastupovalo ako riadny občania do príslušných útvarov, ba štatisticky v 3. delostreleckom pluku v Prešove tvorili šestinu stavu. V spoločnosti naplnenej nevraživosťou voči Rusínom sa dá logicky predpokladať, že viacerí jednoducho zamlčali svoj pôvod – či už z túžby po kariérnom raste alebo vlny patriotizmu k Slovenskému štátu. Dané nálady sa však s porážkami na východnom fronte zhoršovali. V danej súvislosti stojí za zmienku, že Rusíni mali svojho vojenského duchovného (gréckokatolíka), malo to svoj význam, v armáde prvej Slovenskej republiky bola účasť príslušníkov OS na náboženských obradoch povinnosťou.²⁸

Do obdobia existencie prvej Slovenskej republiky patrí ešte pôsobenie rusínskych partizánskych jednotiek na severovýchode Slovenska od roku 1943.

stvo SAV, 2014, Dostupné na internete : <https://www.juls.savba.sk/ediela/sociolinguistica_slovaca/2015/8/sls8.pdf>

²⁶ Príslušníci ozbrojených síl odchádzali na územie Karpatskej Ukrajiny, ktorej existencia však bola krátkodobá. V rámci daného územia sa štandardne „vteľovali“ do mužstva „Karpatskej Siče“, ktorá sa stala ozbrojenou zložkou Karpatskej Ukrajiny. Dané vojenské teleso (Sič – ako administratívne a vojenské centrum záporožských kozákov) bojovalo proti maďarským okupačným jednotkám. V období, keď vojenský odpor stratil zmysel, bolo v maďarských koncentračných táboroch popravených 4 000 – 5 000 Sičovcov. AUSKÝ, S. A. *Dobrovoľníci a druhá svetová válka*. Praha: Petrklíč, 2007, s. 52 – 56

²⁷ KLUBERT, T. *Slovenská armáda v druhej svetovej vojne slovom a obrazom*. Bratislava: Perfekt. 2016. s. 39

²⁸ LACKO, M. *Zrod Slovenského štátu v kronikách slovenskej armády*. Bratislava: Ústav pamäti národa, 2010, s. 11.

Zaujímavé sú vyjadrenia percentuálneho podielu Rusínov v „Československej brigáde“, neskôr 1. československého armádneho zboru v ZSSR. V roku 1943 tvorili Rusíni až 72 % kádra brigády.

5. Policajné správy a ďalšie akty dedikované Rusínskej problematike

Nacionálne ladená HSLS jednoznačne presadzovala slovakizáciu. Narážala však na odpor v dobre organizovanej gréckokatolíckej eparchii vладыку Gojdiča. Pre odmietanie rusínskej svojbytnosti, ich špeciálnej národnej identity, nastávali medzi obyčajne protirusínsky ladenými predstaviteľmi štátu a Gojdičom trenice, trvajúce prakticky celé obdobie existencie prvej Slovenskej republiky. Špecifiká tejto problematiky prechádzali viacerými aspektmi – politická, t. j. orientačná rozdrobenosť, ekonomická zaostalosť, nedostatočná infraštruktúra v tejto časti štátu, existencia gréckokatolíckeho štítu, obviňovanie z veľkomaďarských snáh. Bolo iba logickým vyústením, že každý štátny predstaviteľ bol prostredníctvom svojej činnosti konfrontovaný rusínskym pohybom – pretože však štát danú problematiku vnímal ako viac-menej lokálny, rozumej na Šariško-zemplínsku župu koncentrovaný problém, takmer každý župný/policajný predstaviteľ mal na vec vlastný názor. Dôkazom tohto je aj viacero aktov internej povahy – štandardne správ, či už v komunikácii v rámci príslušného orgánu alebo orgánov vzájomne.

Haššík, ako prvý župan, považoval problematiku za primárne sociálnu až potom národnostnú.²⁹ V danom úvodnom období jeho pôsobenia je evidovaný jeho list ministrovi Ďurčanskému – v ňom prejavil svoju negatívnu mienku vo vzťahu k poslancovi Simkovi, Vasiľa Karamana, ako jedného z predstaviteľov rusínskej inteligencie, označil za osobu nečestnú a nehodnú na spoluprácu.³⁰ V danom období je právne relevantná, z hľadiska správneho práva, správa, adresovaná ministerstvu vnútra. V tejto župan prejavil potrebu vytvorenia dvoch samostatných okresov – Svidník a Medzilaborce, presunúť do niektorého z miest Gojdičovo sídlo eparchie a zároveň do jedného z miest presunúť vydávanie jediného rusínskeho časopisu (vydávanie priamo v Prešove odmietal).³¹

²⁹ PEJS, O. *Slovenské vojnové duchovenstvo (1939 – 1945)*. Praha: Státní nakladatelství, 1944, s. 14 – 18.

³⁰ *List šariško-zemplínskeho župana ministrovi Ďurčanskému*. Štátny archív Prešov (ďalej len ŠA Prešov), f. ŠZŽ, inventárne číslo. 324/18-40 ŠB.

³¹ *List šariško-zemplínskeho župana ministrovi Ďurčanskému*, r.1940. ŠA Prešov, f. ŠZŽ, inv. č. 324/18-40 ŠB.

V danom období, t. j. január 1940, evidujeme správu podanú priamo prezidentovi štátu Dr. J. Tisovi Ústredným veliteľstvom Rodobraný. Jeho situácia správa referuje o všeobecnej nespokojnosti rusínskeho etnika so situáciou v školstve, nepovolením vlastnej politickej strany a najmä s pokusmi o odstránenie Gojdiča z postu prešovského biskupa. V danej správe sa objavil aj návrh na dotáciu slovenskou vládou propagandou podporovaného a cenzurovaného rusínskeho časopisu, ktorý by poskytol kontrolu nad populáciou a zároveň nad predstaviteľmi jednotlivých prúdov (rusínskeho, ukrajinského a všeruského prúdu). Haššík: *„Treba sústavne pokračovať v poslovenčovaní kraja. Je štátnym a národným záujmom, aby ma vláda všemožne podporovala v mojich pred-savzatiach“*³²

Paradoxne väčšiu toleranciu preukázal policajný riaditeľ Gustáv Pongrácz. Jediným zhodným prvkom s Haššíkom bol názor na Karamana.³³ Vo vzťahu k etniku presadzoval rešpekt k zmýšľaniu a zvyklostiam, postupné zlepšovanie sociálno-ekonomických pomerov a rozšírenie osvetovej činnosti. Obdobné stanovisko k problematike zaujal aj prešovský riaditeľ Pavol Macháček vo svojej správe o rusínskej otázke zo 17. septembra 1942. Macháček akcentuje požiadavku na dobrovoľné a postupné poslovenčovanie v spolupráci s grécko-katolíckym ľudom, lebo *„charakterný človek svoj národ nikdy nezradí. a ten, ktorý by to urobil, nezostal by verný ani nám“*.³⁴

6. Oslobodzovanie ČSR a odstredivé tendencie v okresoch Snina a Humenné

Neúspechy nemeckého Wehrmachtu koncom roku 1944 posunuli frontové pásmo postupne bližšie k teritóriu Slovenského štátu. Záverečná fáza oslobodzovania a pôsobenie Slovenského štátu vo vzťahu k Rusínom nevykazovalo aktivitu. Historickým faktom sa však stalo pripojenie Podkarpatskej Rusi k Ukrajinskej sovietskej socialistickej republike medzištátnou zmluvou 29. júna 1945. Týmto spôsobom sa značný počet Rusínov ocitol v priestore, kde v povojnovom období čelili ukrajinizácii. Z hľadiska Rusínov žijúcich na území Slovenska, t. j. obnovenej Československej republiky, boli relevantnými skutočnosťami prechod frontovej línie a odstredivé tendencie k zlúčeniu s Podkar-

³² *Situčná správa Ústredného veliteľstva Rodobraný prezidentovi republiky. 1940. ŠA Prešov, f. ŠZŽ, inv. č. 95/18-40 ŠB.*

³³ Neskôr zatknutý pre údajnú spoluprácu s maďarskou iredentou.

³⁴ *Správa policajného riaditeľa o rusínskej otázke zo 17. septembra 1942. ŠA Prešov, f. ŠZŽ, inv. č. 27/IIIIf-43 ŠB.*

patskom vo východoslovenských okresoch. Sovietska strana v danom období nehrala práve podľa „pravidiel“ dohodnutých v Moskve. Konečný udáva: „Na základe dohody emigračnej vlády v Londýne so sovietskym hlavným velením z 8. mája 1944, pricestoval do Chustu so svojim sprievodom ako predstaviteľ dočasnej čsl. správy na oslobodenom území, vládny delegát F. Němec, ktorý sa ujal svojej funkcie 28. októbra. Na teritóriu vznikali ešte počas bojov proti režimu národné výbory ako miestne samosprávne orgány, v ktorých mali pomerne silné zastúpenie komunisti. Takéto orgány spontánne vznikali aj na oslobodenom území. Československá správa bola obnovená fakticky len v piatich juhovýchodných okresoch: Rachovo, Ťačevo, Chust, Volovec a Sevluš. Zvyšok územia Podkarpatska bol, v rozpore s realitou, vyhlásený za frontové pásmo.“³⁵ Z praktického hľadiska je zo všeobecnej histórie známa činnosť zložiek NKVD a SMERŠ na oslobodenom území. Možnosť výkonu faktickej dočasnej československej štátnej správy v oblastiach pod kontrolou daných zložiek Červenej armády a tajných komunistických služieb ZSSR bola prakticky nemožná. Práve do daného obdobia prechodu badať činnosť agitátorov, o. i. ukrajinskej orientácie, hovoriacich o pripojení „rusínskych“ okresov k Ukrajinskej sovietskej socialistickej republike. Častým javom bola aj deportácia osôb rusínskej orientácie.³⁶ Z hľadiska správneho práva badať extrateritoriálny výkon správy – Národná rada Zakarpatskej Ukrajiny začala reálne zasahovať do činnosti jednotlivých okresov severovýchodného Slovenska – súčasné okresy Humenné, Snina, Medzilaborce, Sobrance, Svidník a Bardejov. Pritom takúto agitáciu potvrdzuje viacero zdrojov – eviduje sa aj správa o návšteve delegácie okresu z východného Slovenska k N. Chruščovovi do Kyjeva so žiadosťou o pripojenie okresu k Podkarpatskej Ukrajine ako už súčasti vtedajšieho ZSSR.³⁷ Gajdoš zasa hovorí o predvolávaní agitátorov na sovietske vojenské velenie v Prešove, kde boli ostro kritizovaní za agitačnú činnosť. Vytýkanie smerovalo primárne k tomu, že agitačná činnosť de facto narúšala českosloven-

³⁵ KONEČNÝ, S. Rusíni v prelomoch dvoch tisícročí. In: *Rusínska kultúra a školstvo po roku 1989. (Zborník vedeckých a vedecko-populárnych príspevkov I.)* Prešov: Ústav rusínskeho jazyka a kultúry, 2008, Dostupné on-line: <<http://www.unipo.sk/public/media/11529/Rusinska-kultura-a-skolstvo.pdf>>. s. 29-30>

³⁶ KONEČNÝ, S. *Náčrt dejín karpatských Rusínov*. Prešov: Ústav rusínskeho jazyka a kultúry, 2015, s. 187.

³⁷ Danú delegáciu N. Chruščov spomína vo svojich memoároch. Tá žiadala pripojenie k Ukrajinskej sovietskej socialistickej republike – odpovedal, že by sa to dotklo Čechov, no najmä Slovákov a odporúčal budovať socializmus v spolupráci s KSČ. Chruščov uviedol, že v danej veci kontaktoval Stalina hneď po odchode delegácie. VANAT, I. *Materialy do istoriji Ukrajins'koji Narodnoji Rady Prjašivščyny (1945 – 1952)*. Prešov: Rusínska obroda, 2001. s. 22 – 23.

sko-sovietsku spojeneckú zmluvu.³⁸ Do daného obdobia prechodu frontového pásma patrí pôsobenie „Ukrajinskej národnej rady Prešovčiny“. Z praktického a najmä právneho hľadiska existovalo na východe Slovenska dvojvládie. Na jednej strane pôsobila provizórna správa, pozvoľna organizujúca miestne výbory v gescii Prahy, na tej druhej sa ocitla UNRP, vyhlasujúca samu seba za národno-politický orgán reprezentujúci ukrajinské a ruské obyvateľstvo žijúce na východnom Slovensku. Na dané snahy predstaviteľov ukrajinského smeru musel reagovať aj Klement Gottwald: *„Na východním Slovensku žije 100 000 Ukrajinců a mezi nimi už teď je hnutí za připojení. Sovětský svaz si toho nepřeje. To víme z autentických míst. Sovětský svaz se k tomuto hnutí chová odmítavě. Nicméně hnutí tam je. Na pohraničí dochází k incidentům. Zkrátka a dobře neřešení problému způsobuje na východním Slovensku politicky do určité míry neklid.“*³⁹ Ukrajinská orientácia na krátke obdobie povojnového obdobia bola epizódou vo vývoji, z ústavnoprávneho hľadiska to však nemalo relevanciu. Československá republika, a neskôr komunistické vlády, podporili rusínsky smer.

Záver

Prvá Slovenská republika nepovažovala Rusínov za svoj prioritný problém. Isteže, nejednota politických smerov a štátoprávne úvahy, bránenie slovakizácii o. i. zo strany Gojdiča dráždili predstaviteľov štátu. Zmena prístupu štátu k národnostným menšinám sa prejavila v ústavnoprávnej rovine – kolektivistický prístup prvej Československej republiky vystriedal individualistický prístup. Bol to praktický prejav pronemeckej orientácie nového štátu, ktorý sa prejavil aj v zmene terminológie – pojem národnostná menšina nahradil národnostná skupina. Ústavný princíp reciprocitu sa nedal uplatniť, avšak Rusíni nadobudli občianstvo štátu pri jeho vzniku štandardne ako Slováci. Slovenská politická elita reprezentovaná HSLS však odmietala rusínsku identitu – považovala ich za súčasť slovenského národa. Sčítania ľudu boli nástrojom na obmedzovanie ľudového školstva, ktoré bolo v zásade ústavne garantované – no zákonnými podmienkami počtom regulované. Nedôvera elít, a majoritne členov HSLS, trvala celú existenciu štátu. Prvá Slovenská republika vnútorné problémy nevyriešila, Rusíni sa prakticky dostali do stavu hibernácie. Po zániku štátu sa vnútorné politické rozdiely v rámci rusínskej inteligencie znova prejavili.

³⁸ GAJDOŠ, M. *Pripojenie Zakarpatskej Ukrajiny k ZSSR a Ukrajinská národná rada Prjaševščiny*. Prešov: Rusínska obroda, 1994, s. 108 – 109.

³⁹ VANAT, I. *Materialy do istoriji Ukrajins'koji Narodnoji Rady Prjašivščiny (1945 – 1952)*, s. 51.

Summary

Status of the Ruthenians in the First Slovak republic (legal-historical draft of selected issues)

The First Slovak republic did not consider Ruthenians their priority problem. Political fragmentation, constitutional ideas, refraining slovakization at the hands of Gojdic have been annoying representatives of the state. A change in state policy towards minorities Expressed itself through constitutional level – collectivistic policy of the First Czechoslovak republic has been replaced by individualistic approach. It was gesture of pro-german orientation of the new state, which expressed itself even in terminology – term „minority“ was replaced by term „ethnic group“. Constitutional principle of reciprocity was not applicable, Ruthenians however, have acquired citizenship ordinary at the forming of the state as well as Slovaks. Slovak political elite represented by HSLS however denied ruthenian identity – considered them part of a Slovak nation. Population census became mere a tool for restriction of folk education, which was basically constitually guaranteed – but regulated through legal conditions. Distrust of elites, primarily of HSLS members, lasted the entire existence of the state. First Slovak republic did not solve internal political differences of ruthenian intelligence, Ruthenians practically got into a state of hibernation. After the demise of the state, internal political differences within Ruthenian political elite became apparent again.

Adriana Švecová (ed.)

ACTA UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS – IURIDICA XII

Ročenka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave

Grafická úprava a zalomenie Jana Janíková

Vydalo vydavateľstvo TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS,
spoločné pracovisku Trnavskej univerzity v Trnave
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 324. publikáciu.

Vydala Veda, vydavateľstvo SAV.

DOI: <https://doi.org/10.31262/978-80-568-0299-1/2020>

ISBN 978-80-568-0299-1