DIES IURIS TYRNAVIENSES

Trnavské právnické dni

PRÁVNA POLITIKA A LEGISLATÍVA

LEGAL POLICY AND LEGISLATION

VPLYV POLITIKY, NORMOTVORBY A SÚDNEJ JUDIKATÚRY NA VÝKON VEREJNEJ SPRÁVY

THE INFLUENCE OF POLITICS, LAW-MAKING AND CASE-LAW FOR THE EXERCISE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
2020

Zborník je výstupom medzinárodnej vedeckej konferencie Trnavské právnické dni *„Vplyv politiky, normotvorby a súdnej judikatúry na výkon verejnej správy“* konanej online v dňoch 24. až 25. septembra 2020.

Vzor citácie: MASLEN, M. – OLŠOVSKÁ, A. – MORAVČÍKOVÁ, M. (eds.) *Vplyv politiky, normotvorby a súdnej judikatúry na výkon verejnej správy: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie v rámci online medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 24.-25. septembra 2020. Trnava : Právnická fakulta TU v Trnave, 2020.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2020. 289 s. ISBN 978-80-571-0306-6 (CD-ROM); ISBN 978-80-571-0307-3 (pdf).

Editori:
doc. JUDr. Michal Maslen PhD.; prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.; ThLic. Mgr. Michaela Moravčíková, Th.D.

Autori:
© JUDr. Petra Andorová, PhD.; doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.; doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.; doc. Natalia Ilkiv, PhD.; npor. JUDr. Jozef Khandl; prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.; prof. Irina Lychenko, DrSc.; JUDr. Michal Márton, Ph.D.; Doc. Ljubomyra Melekh, PhD.; JUDr. Patrícia Mučka Pevala; JUDr. Veronika Munková, PhD. – JUDr. Pavol Chropovský; JUDr. Miriam Odlerová, PhD.; JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D.; JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.; doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.; JUDr. Ing. Karin Raková, PhD., MBA; Petr Růžička; doc. JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.; prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.; Karolina Szelągowska; JUDr. et Mgr. Lenka Veselá, Ph.D.; JUDr. et Mgr. Taťána Zelenská, Ph.D.

Recenzenti:
JUDr. Ľubica Masárová, PhD., Mgr. Katarína Procházková, PhD.

Prvé vydanie, Wolters Kluwer SR s. r. o., 2020

Všetky práva vyhradené.
Toto dielo ani žiadna jeho časť nemôže byť reprodukovaná bez súhlasu autorov diela.

ISBN 978-80-571-0306-6 (CD-ROM)
ISBN 978-80-571-0307-3 (pdf)

OBSAH

ÚVODNÉ SLOVO 6

HISTORICKÝ POHĽAD NA PRÁVNU OBYČAJ AKO JEDEN Z PRAMEŇOV SPRÁVNEHO PRÁVA 7
JUDr. Petra Andorová, PhD.

APLIKÁCIA INTERNÝCH PREDPISOV PRI VÝKONE POLICAJNEJ SPRÁVY 17
doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.

PRÍSTUPNOSŤ SPRÁVNEHO KONANIA V ÉRE COVID-19 S OSOBITNÝM ZRETEĽOM NA SPIS SPRÁVNEHO KONANIA A DORUČOVANIE 26
doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

FEATURES OF APPLICATION OF GEOINFORMATION SYSTEMS IN THE CADASTRE OF NATURAL RESOURCES 38
doc. Natalia Ilkiv, PhD.

K AKTUÁLNYM OTÁZKAM POLITICKEJ NEZÁVISLOSTI POLICAJNÉHO ZBORU SR 48
npor. JUDr. Jozef Khandl

VPLYV SÚDNYCH ROZHODNUTÍ NA PRÁVNU ÚPRAVU ZAISTENIA ŽIADATEĽA O UDELENIE AZYLU 63
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

CONCEPTUAL ECONOMIC AND LEGAL PRINCIPLES OF PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS IN THE AREAS OF CONDUCTING UNITED FORCES OPERATION 86
prof. Irina Lychenko, DrSc.

OBSTRUKCE V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY 96
JUDr. Michal Márton, Ph.D.

SOME ISSUES OF LIABILITY FOR VIOLATIONS IN THE FIELD OF LAND RELATIONS 109
doc. Ljubomira Melekh, PhD.

VLIV JUDIKATURY ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU NA VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY 119
JUDr. Patrícia Mučka Pevala

NIEKOĽKO ÚVAH K SPÔSOBU PRIJÍMANIA PODMIENOK A METODÍK VYPLÝVAJÚCICH ZO SIEŤOVÝCH PREDPISOV 132
JUDr. Veronika Munková, PhD.
JUDr. Pavol Chropovský

PROBLÉM NEPREHĽADNOSTI INTERNÝCH PREDPISOV UPRAVUJÚCICH POLICAJNÉ ČINNOSTI 143
JUDr. Miriam Odlerová, PhD.

FINANČNĚ-PRÁVNÍ OPATŘENÍ V OBDOBÍ COVID-19 V ČESKÉ REPUBLICE 158
JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D.

RECENTNÍ VÝVOJ JUDIKATURY SPRÁVNÍCH SOUDŮ VE VĚCECH NEČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ 171
JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.

ZŘIZOVÁNÍ NEZÁVISLÝCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ JAKO ZPŮSOB ŘEŠENÍ NESTABILNÍ POLITIKY 183
doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.

SPÔSOBY UPLATNENIA DEDIČSKÉHO PRÁVA PROSTREDNÍCTVOM ŽALOBY 197
JUDr. Ing. Karin Raková, PhD., MBA

VLIV JUDIKATURY NA DEFINOVÁNÍ POJMU VEŘEJNÝ ZÁJEM 214
Petr Růžička

VPLYV POLITIKY A NORMOTVORBY NA VÝKON FINANČNEJ SPRÁVY PRI ELIMINÁCII DAŇOVÝCH ÚNIKOV 227
doc. JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.

OBJEKTÍVNE ÚDAJE A ÚSKALIA NA CESTE KU SPOLOČNÝM OBECNÝM ÚRADOM 244
prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

CHARAKTER DOKUMENTU ELEKTRONICZNEGO W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM 255
Karolina Szelągowska,

MIMOŘÁDNÉ UDÁLOSTI V DANI Z NEMOVITÝCH VĚCÍ V SOUVISLOSTI S COVID-19 270
JUDr. et Mgr. Lenka Veselá, Ph.D.

VLIV SOUDNÍ JUDIKATURY NA VYBRANÝ INSTITUT SPRÁVY DANÍ 279
JUDr. et Mgr. Taťána Zelenská, Ph.D.

ÚVODNÉ SLOVO

Predložený zborník zachytáva vedecko-výskumné aktivity akademikov z Poľska, Českej republiky, Ukrajiny a Slovenska. Autori tu zahrnutých príspevkov prezentovali svoje výstupy v rámci medzinárodného kongresu Trnavské právnické dni 2020 – Právna politika a legislatíva, v rámci ktorého Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala vedeckú konferenciu na tému Vplyv politiky, normotvorby a súdnej judikatúry na výkon verejnej správy.

Verejná správa predstavuje zložitý systém spoločenských vzťahov, ktorého cieľom je správa verejných záležitosti. Na tento systém vplývajú všetky zložky štátnej moci. Špecifické postavenie má normotvorba, ktorá je výsledkom nielen realizácie zákonodarnej moci, ale zahŕňa aj tvorbu podzákonných predpisov s výrazným vplyvom na fungovanie verejnej správy. Všetky uvedené činnosti vplývajú na to, akým spôsobom rozhoduje verejná správa o postavení fyzických a právnických osôb. V doterajšej slovenskej administratívnej praxi rezonovali pod vplyvom judikatúry najmä problémy výkladu a aplikácie práva. Predmetná vedecká konferencia sa zamerala na to, ako možno výkladovým a aplikačným problémom predchádzať kvalitnejšou normotvorbou, ako aj a na mieru, v akej by mala politika vplývať na normotvorbu v oblasti verejnej správy. V rámci konferencie boli prezentované príspevky zamerané na oblasť administratívnej zodpovednosti, správneho konania, e-governmentu, správneho súdnictva, azylového práva, finančnej správy a ochrany životného prostredia.

Všetkým autorom patrí v načrtnutých súvzťažnostiach veľká vďaka za ich ochotu zapojiť sa do predkladanej publikácie.

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

HISTORICKÝ POHĽAD NA PRÁVNU OBYČAJ AKO JEDEN Z PRAMEŇOV SPRÁVNEHO PRÁVA

HISTORICAL VIEW ON THE CUSTOMARY LAW AS ONE OF THE SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW

JUDr. Petra Andorová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1
835 17 Bratislava 35
petra.andorova@akademiapz.

Abstrakt: Autorka príspevku poukazuje na historické aspekty vývoja záväznosti právnej obyčaje v etapách vývoja spoločnosti. Pri spracovávaní príspevku najviac využívala vedeckú metódu analýzy vzhľadom na to, že ide o historické aspekty práva. Cieľom príspevku je poskytnúť erudovaný prehľad o záväznosti a legitímnom používaní právnej obyčaje.

Kľúčové slová: právna obyčaj, záväznosť, prameň práva, správne právo, aplikácia

Abstract: The author of the article wanted to point out the historical aspects of the development of the binding of the legal custom in the stages of the development of society. The scientific method of analysis was the most used in the preparation of the paper, given that these are historical aspects of law. The aim of the paper is to provide an erudite overview of the binding and legitimate use of legal customs.

Key words: The legal custom, binding, source of law, administrative law, application

Úvod

Rímske právo platilo ako jednotný poriadok ľudského správania po dobu viac ako 1000 rokov. Skoro všetky európske štáty prijali rímske právo ako svoje právo,

právo všeobecné a podporné. Aj keď sa rímske právo nezachovalo ako celok, zanechalo svoje dedičstvo v občianskych zákonníkoch.

„Obyčajové právo predstavuje najstarší prameň rímskeho práva súkromného.“[1] Obyčajové právo prevláda aj v prvej fáze vývoja raného feudálneho štátu, naďalej aj pre obdobie feudálnej rozdrobenosti i za stavovskej monarchie. Už absolútna monarchia obyčajové právo plánovite vytláča a snaží sa ho nahradiť písaným právom.[2]

O obsahu obyčajového práva však existuje málo písomných zmienok. Obyčajové právo by sme mohli definovať aj ako *„súhrn právnych pravidiel, ktoré prýštia zo všeobecného presvedčenia občanov a javia sa navonok v ich dôsledne rovnakom konaní, zachovávaní sa v určitých situáciách právneho vzťahu po dlhú dobu.“*[3]

Z uvedeného vyplýva, že na to, aby mohla vzniknúť právna obyčaj, musí byť splnená podmienka existencie všeobecného presvedčenia o nutnosti dodržiavať obyčaj – *opinio necessitatis*, spolu s podmienkou dlho trvácnosti, t. j. jeho zachovávanie po dlhú dobu – *usus longaevus.*

Rímsky právny systém sa vyvinul z obyčajového práva, ktoré bolo nepísané a platilo medzi obyvateľmi ešte pred vytvorením štátu. Veľmi úzko súviselo s náboženskými predstavami, bolo považované za prejav božej vôle. Vyplýva to aj z formy trestov, ktoré prevládali, išlo o tresty sakrálneho charakteru, ako napríklad prekliatie. Preto prvými subjektmi, ktoré vykladali právo, boli kňazi – pontifikovia.

Právna obyčaj je najstarším prameňom práva. Od iných prameňov práva sa odlišuje tým, že vzniká spontánne, nezávisle od vôle zákonodarných orgánov. Takto vzniknuté pravidlo správania prijme spoločnosť za svoje až do tej miery, že ho uzná a vynucuje aj štátna autorita. Najviac právnych obyčajov sa užívalo v starších, teda jednoduchších právnych poriadkoch. Avšak s rozmachom právnej vedy vplyv právnych obyčajov upadal.

Možno sa zdá byť jednoduché definovať obyčajové právo (aj obyčaj ako takú), ale opak je pravdou. O definíciu obyčajového práva sa pokúsilo viacero vedeckých odborníkov. Je však potrebné chápať význam obyčajového práva aj vzhľadom na dobu, v ktorej sa uplatňuje. Začala by som definíciou obyčajového práva súčasnými vedeckými odborníkmi až po vyjadrenia rímskych právnikov, ktorí pôsobili v danej dobe a ktorí tou dobou vnímali význam obyčajového práva, t. j. právnej obyčaje.

---

1 REBRO, K. *Rímske právo*. Bratislava 1980, s. 15.

2 KINCL, J. a kol. *Všeobecné dějiny státu a práva*. Praha 1983, s. 117-118.

3 FAJNOR, V. – ZÁTURECKÝ, A. *Nástin súkromného práva platného na Slovensku a Podkarpatskej Rusi*. Bratislava 1935, s. 22.

A. Krsková definuje obyčaj ako *„pravidlo, ktoré vzniklo z dlho opakovaného zvyku a ktoré sa postupne začalo považovať za záväzné. Patria sem napríklad miestne zvyky, týkajúce sa vlastníctva pôdy, užívania vôd, vzdialenosti pri výstavbe budov či stavania plotov medzi nimi. Patria sem tiež konvencie, bežné praktiky pri uzavieraní zmlúv a pod.“* A. Krsková uvádza, že obyčaj je sprevádzaná dvoma elementmi, a to materiálnym a psychologickým. Materiálny element spočíva v tom, že ide o obvyklé spoločenské správanie, stabilnú prax, ktorá je rozšírená na určitom teritóriu. Pravidelným opakovaním sa ustálila, pričom je pevne zakotvená v čase a pretrváva. Čiže ide o dlhotrvajúce faktické masové uskutočňovanie určitého správania. Psychologický element vychádza z toho, že v povedomí pospolitosti je obyčaj považovaná za záväzné správanie bez toho, aby bola niekde priamo napísaná. Záväznosť obyčaje si vyžaduje aj jej určitosť, t. j. možnosť viac-menej presne stanoviť jej obsah.[4]

Podľa J. Vážneho je právna obyčaj charakterizovaná predovšetkým negatívne tým, že to nie je norma vydaná zákonodarcom. V pozitívnom poňatí spočíva jej podstata v tom, že nejaká norma (to a to má byť) sa fakticky zachováva v životnej praxi opakovane, takže je tu *„inventerata, longa consuetudo“*. A spoločnosť takúto normu fakticky zachováva. Spoločnosť je aj presvedčená o tom, že tak musí byť, je tu *„opinio necessitatis“*. Ďalej J. Vážny uvádza, že v starom práve rímskom prevláda právna obyčaj, ba nepísané, na mravoch zachovávané právo.[5]

K. Rebro sa snaží o definovanie obyčajového práva, ktoré platilo počas Rímskej ríše. Tvrdí, že obyčajové právo je také právo, ktoré sa zakladá na vôli všetkých občanov, ktorí ho však nevyslovili zákonným ustanovením, ale cestou zvyku, dlhého času a týmto dlhým časom je tiež potvrdzované. Sporné pri tomto výklade je, aké je podľa Cicerona postavenie súdneho rozhodnutia ako prameňa práva. Rozdeľuje pramene práva na dve veľké skupiny – jednak tie ustanovenia, ktoré sú určitým následkom zvyku (teda záväzné) – medzi ne patria i rozhodnutia prétorov vyhlasované v ediktoch – teda akoby prétori vo svojich rozhodnutiach nachádzali obyčajové právo. Druhé sú tie ustanovenia, ktoré sa nemuseli stať určitými, ale ako hotové, perfektné normy dlhodobým užívaním prešli do práva obyčajového – teda dohoda strán, rozhodnutia súdu alebo *aequita*. Rovnako tak prétori prijímali do svojich ediktov už hotové právne normy obyčajového práva.[6]

K. Rebro tvrdí, že za principátu úloha obyčajového práva už rozsahovo nebola taká dôležitá, pretože jeho funkciu rýchlejšie obstarali iné pramene vzniku práva

[4] KRSKOVÁ, A. *Úvod do štúdia práva (Základné pojmy teórie práva)*. Bratislava 1997. s. 32.
[5] VÁŽNY J. *Nauky všeobecné. Soustava práva římského*, díl I. Brno : 1946. s. 12.
[6] REBRO, K. *„Právní normy vyjádřené ve formě smlouvy, soudního rozsudku nebo aequity přešly jako právní normy do obyčejového práva“*, op.cit. str. 77.

a obyčajové právo na seba často vzalo rúcho iných prameňov. Každý sa radšej dovolával iných prameňov než obyčajového práva. Napríklad sa odvolávali na edikty alebo dobrozdania právnikov.[7]

P. Dostalík sa tiež pokúsil analyzovať pojem obyčaj, ktorej význam vymedzuje v troch bodoch. V prvom bode vidí význam obyčajov v tom, že ide o prvotný, primitívny prameň práva, tak ako je to aj u všetkých ostatných národov. V druhom bode zvýraznil význam obyčajov v tom, že všetka neskoršia normotvorba, či už na základe zákona alebo stanoviska právnikov či prétorskej jurisdikcie sa nesnaží o vytvorenie nových právnych noriem, ale o správne poznanie a pochopenie už existujúcich právnych obyčajov. Tretí význam rímskych obyčajov ako prameňov práva vidí v tom, že právna obyčaj platila vedľa písaných právnych noriem. Aj napriek tomu, že Zákon XII tabúľ je iba spísaním obyčajového práva, odkedy bol prijatý, stále sa zvyšuje sila písaného prameňa práva – zákona, prijatého zákonodarným zhromaždením *(comitia curiata, concilium plebis)*, a jeho interpretácie najprv pontifikálnou, neskôr laickou právnou vedou.[8] P. Dostalík spája právnu obyčaj s pojmom mos, ktorého význam poňal dvojakým spôsobom. V prvom zmysle mos označuje ako spoločenské zvyklosti, napríklad zvyk dávať dcére veno. Ide o zvyk založený na mravoch predkov, a pritom nie je právne záväzný. V druhom význame mos označuje ako spoločenské obyčaje ako pramene práva, ktoré sa obvykle uvádzajú ako *mores maiorum* – mravy predkov tak, aby sa zdôraznila starobylosť tejto obyčaje.[9]

Niektorí odborníci stotožňujú obyčajové právo s nepísaným právom a normatívne právne akty označujú ako písané právo. Rozdelenie práva na písané a nepísané pochádza z rímskej právovedy. Konkrétne to bol Justinián, ktorý prehlásil, že písané právo je zákon a právo nepísané je obyčaj. Aj podľa Cicerona sa ľudské právo delí na právo písané a nepísané, a obyčaj patrí medzi nepísané právo. Takto právo člení aj A. Gellius, uznáva aj derogačnú moc nepísaného práva, keď uvádza, že Drakónové zákony v Aténach neboli zrušené žiadnym rozkazom, ale tichým a nepísaným súhlasom Aténčanov.[10] K. Rebro k tomu uvádza, že *ius scriptum* (písané právo), ako aj *ius non scriptum* (nepísané právo) patria pod pojem lex, teda právo ľudské, a to je v protiklade pojmu *ius nature* – právo prirodzené.

O právnej obyčaji sa dočítame vo výrokoch viacerých rímskych právnikov, ktoré sú zachytené v právnych i neprávnych prameňoch.

Z diela Partitio Oratione vyplýva: Cic. Part. Orat. 36.130.

[7] REBRO, K. *Rímske právo*. Bratislava. 1980. s. 16.
[8] DOSTALÍK, P. Právní obyčej jako pramen práva v právu římském. In *Dny práva*. 2009.
[9] DOSTALÍK, P. Právní obyčej jako pramen práva v právu římském. In *Dny práva*. 2009.
[10] A. Gellius, Noctae Atticae 18.4.

„Právo, ktoré bolo napísané, rozlišujeme na právo verejné a súkromné. Prameňom verejného práva je zákon, rozhodnutie senátu, spojenecká zmluva, prameňom súkromného práva je závet, zmluva alebo stipulácia. Takisto i právo, ktoré má svoj pôvod v nepísanom, nás zaväzuje buď právnymi obyčajmi, alebo zvyklosťami ľudí, a teda akoby súhlasom. A tu teda, ak zachovávame naše zákony a obyčaje, ako by sme zachovávali to, čo je predpísané prirodzeným právom."[11]

Z cit. Cic. De inv. 2.54.162.

„Obyčaj je právom, ktoré je možno ľahšie zachovávať na základe prírody a čo závažnejšie učinil zvyk, ako je napr. náboženstvo, alebo čo vychádza z prírody a máme za to, že bolo uznané za záväzné prostredníctvom zvyklosti alebo čo na základe generálneho schválenia dlhodobé užívanie priviedlo medzi právne obyčaje, ako je napríklad súdne rozhodnutie rovnako ako zmluva." Cicero teda uplatňuje dva znaky – jedným je súhlas občanov – *„adporbatio vulgi"* a druhým znakom je dlhodobé užívanie – *„vetustas"*.

Právna obyčaj podľa Cicerona platila nielen v súkromnom práve, ale aj v ústavnom práve a vo vojnovom práve, keď uvádza, že vojna sa musí viesť *„consuetudinis iura"* teda podľa pravidiel zachovávaných zákonmi a obyčajmi.[12]

Cic. Part. Orat 36.130 – prvá časť

„Sed propria legis et ea quae scripta sunt, et ea que sine letteris, aut gentium iure, aut maiorum iure retinentur."

„Ale vlastné zákony a ostatné písané normy, a tiež tie, ktoré bez spísania, ako právne normy, ktoré platia na základe *ius gentium* alebo na základe práva predkov (rozumie sa tým obyčajové právo)"

Cicero uvádza obyčaj ako prameň práva i vo svojom filozofickom spise Topica. Medzi pramene občianskeho práva radí i mravy – *mores*.

Julianus vo svojej publikácii tvrdí: *„Starý obyčaj má nezaslúžiteľne prednosť pred zákonom, rovnako ako právo, ktoré je založené na zvykoch. Ak nás samotné zákony nezaväzujú zo žiadnej inej príčiny, okrem tej, že sú prijaté rozhodnutím ľudu, preto i tie, ktoré ľud potvrdil, aj keď neboli spísané, zaväzujú všetkých. Pretože nezáleží na tom, či ľud verejne vyhlási svoju vôľu hlasovaním alebo samými vecami a skutkami. A z tejto veci tiež vyvodzuje, že zákony sa zrušujú nielen hlasovaním zákonodarcom, ale tiež neužívaním za mlčanlivého súhlasu."*[13]

Koexistencia právnych obyčajov popri iných prameňoch práva je jedným z hlavných rysov rímskeho práva súkromného. Zákonmi boli upravované najmä

[11] Čerpané od DOSTALÍK, P. Právní obyčej jako pramen práva v právu římském. In *Dny práva*. 2009.

[12] Cic. In Verrem 2.4.122.

[13] REBRO, K. *Juliánova nauka o práve obyčajovom*, Bratislava : 1944. S. 11.

tie spoločenské vzťahy, ktoré boli sporné alebo zdrojom napätia v štáte, napríklad spory medzi plebejcami a patricijmi. Zákony upravovali vzťahy, ktoré boli pre rímskych občanov podstatné, alebo kde bola z nejakého iného dôvodu potreba štátneho zásahu. Napríklad inštitút zneužitia otcovskej moci nebol upravený vôbec. Ani inštitút otroctva nebol upravený zákonmi, ale naopak, existujú podrobné predpisy ohľadom vedenia sporu o slobodu človeka *(liber homo bona fide servient)*. Alebo ohľadom práva návratu (*postliminium* – to bolo riešené dokonca zákonnou úpravou – Lex Cornelia). Oblasť, ktorá nebola upravená písaným právom, bola ponechaná na obyčajové právo, ktoré bolo spracované a pretvorené právnou vedou a prétorskou právotvornou činnosťou podľa potrieb konkrétneho prípadu a podľa zásad aequity. M. T. Cicero v prvom storočí pred Kr. zreteľne rozlišuje právo na písané a nepísané.

Problém medzi obyčajovým právom a písaným právom nastal po roku 212 n. l., kedy sa všetkým obyvateľom Rímskej ríše priznalo rímske štátne občianstvo. Občania provincií sa naďalej riadili svojím skorším právom a nie rímskym právom. „Rímski juristi riešili túto rozpornú situáciu tak, že platnosť domácich provinčných práv prijali pod kepienkom obyčajového práva. Právnik Julián to zdôvodnil takto: „*Keď nás zákony zaväzujú len preto, že boli prijaté rozhodnutím národa, potom právne zaväzujú všetkých aj tie ustanovenia, ktoré národ schválil bez akéhokoľvek spísania*". (D. 1,3,32,1)[14] Týmto Julián priznal provinčnému obyčajovému právu prednosť pred rímskym právom, teda platnosť obyčaje oproti zákonom – *contra legem* – proti zákonu. Naopak, absolútni cisári aj Justinián pripustili obyčajové právo, len keď nebolo v tej veci zákonného ustanovenia, teda len popri zákone.[15]

Na základe uvedeného možno jednoznačne tvrdiť, že právna obyčaj bola zdrojom práva v najstarších dobách, kedy bola základom všetkého práva. Právnou obyčajou sa tu myslia aj právne normy náboženské, presvedčenie staršinov jednotlivých rodov alebo *patres familias*, i názory jurisprudencie. V najstarších dobách nie je možné oddeliť právo a neprávne zvyklosti. Síce s rozvojom rímskeho práva v jeho písanej podobe sa obyčajové právo dostáva do úzadia, ale nestráca na svojom význame a podľa správ Cicerona a Gaia má v predklasickom období rímskeho práva funkciu nielen podpornú – subsidiárnu, ale i interpretačnú, podľa ktorej súdia prétori. A má aj derogačnú funkciu, pretože mnohé zákony sú podľa Cicerona zrušené neužívaním za mlčanlivého súhlasu všetkých a A. Gellius uvádza to isté o normách Zákona XII tabúľ.

[14] BLAHO, P. – HOLLANDER, P. *Postavenie práva v systéme metód štátneho riadenia spoločnosti*, s. 137-138.

[15] REBRO, K. *Rímske právo.* Bratislava. 1980. s. 15.

„Ešte v polovici šesťdesiatych rokov minulého storočia prevládal názor, v zmysle ktorého klasickí právnici obyčajové právo ako prameň rímskeho práva neuznávali. Predpokladalo sa, že ako prameň vzniku práva bolo obyčajové právo uznané a náuka o obyčajovom práve v rímskej právnej vede vznikla až v dobe poklasickej."[16] Postupne romanistika takéto negatívne stanovisko vo vzťahu k obyčajovému právu prekonala.

Dnes prevládajú názory, že obyčajové právo sa radí medzi pramene vzniku práva.

Klasickej jurisprudencii bola predstava obyčajového práva ako prameňa vzniku práva cudzia. Vychádza sa z otázky, prečo ani jeden z troch klasických právnikov pri uvádzaní prameňov vzniku práva rímskeho národa nespomína obyčajové právo.

V súčasnej dobe, vzhľadom na pluralitu zdrojov tvorby práva, môžeme hovoriť o pluralizme prameňov práva, kam radíme aj právnu obyčaj. Súčasťou slovenského právneho systému musí byť aj právna obyčaj, pretože prameňom medzinárodného práva je bezpochyby aj právna obyčaj. Medzinárodné právo, ktoré uznáva právnu obyčaj za prameň práva, má v zmysle Ústavy Slovenskej republiky prednosť pred vnútroštátnym právom, a preto je legitímne považovať právnu obyčaj za prameň vnútroštátneho práva. V tomto prípade pôjde o medzinárodnú obyčaj. A preto v rámci záväznosti národných právnych obyčajov zostáva ich záväznosť stále otvorená a nie úplne jednotná. K záväznosti medzinárodnej obyčaje sa vyjadril aj vo svojom náleze Ústavný súd Slovenskej republiky nasledujúco: *„Článok 1 ods. 2 ústavy sa týka všetkých medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky bez ohľadu na ich obsah a ustanovuje povinnosť ich plnenia. Každý medzinárodný záväzok Slovenskej republiky má svoj konkrétny obsah (znenie) zahrnutý buď v medzinárodnej zmluve, medzinárodnej obyčaji, alebo v inom prameni medzinárodného práva. V dôsledku toho sa príslušná vnútroštátna právna úprava (zákon) môže dostať do nesúladu s takýmto medzinárodným záväzkom a o takomto ich nesúlade je ústavný súd oprávnený aj konať v konaní o súlade právnych predpisov (za predpokladu, že sú splnené aj iné podmienky tohto konania)."*[17]

Obyčajové pravidlá majú na medzinárodnej úrovni v medzinárodnom práve všeobecne prirodzene oveľa väčší význam, ako je tomu vo vnútroštátnom práve. Pokiaľ ide o medzinárodné právo životného prostredia, treba však konštatovať, že význam medzinárodnej obyčaje v medzinárodnoprávnej ochrane životného prostredia úmerne klesá so zvyšujúcim sa počtom medzinárodných environmentálnych zmlúv.

---

[16] KLEŇOVÁ, V. Obyčajové právo rímske – ius, quod (etiam) ex auctoritate prudentium venit. In *PRÁVNÍK* č. 9. s. 1043.

[17] Bližšie pozri PL.ÚS44/03-12.

Normy medzinárodného obyčajového práva sú používané v dvoch prípadoch. V prvom prípade, ak ide o situáciu medzier v medzinárodnom práve a v druhom prípade pri riešení otázok ochrany životného prostredia vo vzťahu ku štátom, ktoré nie sú viazané príslušnou medzinárodnou zmluvou. Najdôležitejším obyčajovým pravidlom medzinárodného práva životného prostredia je zákaz poškodzovania životného prostredia presahujúci hranice štátov.

Odborníci z Ústavného práva píšu o ústavných tradíciách ako prameňoch Ústavného práva, ktoré pochádzajú z obyčají. Za ústavnú tradíciu možno považovať tradíciu, podľa ktorej prezident poveruje zostavením novej vlády predsedu vo voľbách víťaznej politickej strany.[18]

Za právnu obyčaj ako prameň práva môžeme považovať aj ustálenú rozhodovaciu prax súdov. Vychádzam z rozhodnutia súdu, v ktorom sa na ustálenú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu SR odkazuje. „Súdy majú právo sa odkloniť od ustálenej rozhodovacej praxe najvyšších súdnych autorít, ak tento odklon dôkladne odôvodnia."[19] V súdnej praxi sa stretneme aj s používaním procesnej obyčaje, ktorou súdy dopĺňajú medzery v zákonoch. Ako príklad sa môže uviesť, keď ustanovenie § 40 ods. 1 zákona o rozhodcovskom konaní jednoznačne neuvádzalo, proti komu má byť podaná žaloba o zrušenie rozhodcovského rozsudku. Až súdna prax ustálila, že táto žaloba má byť podaná proti protistrane v rozhodcovskom konaní.[20] V rozhodnutiach súdov nájdeme viac prípadov, kedy sa sudcovia odvolávajú na právnu obyčaj.[21]

V teórii správneho práva sa s obyčajmi ráta ako s prameňmi práva, otázkou však zostáva, či ide o priame alebo nepriame pramene. I keď aj v rámci kreovania správneho práva právna obyčaj ako prameň správneho práva prešla vývojovými štádiami, kedy bolo jej radenie do prameňov správneho práva neakceptované. V niektorých starších odborných publikáciách správneho práva autori neuvádzajú za prameň správneho práva právnu obyčaj vôbec alebo jej radenie medzi pramene správneho práva priamo vylučujú.[22] Aj napriek tomu, že neboli vyslovene považované za legitímny prameň správneho práva, právnej obyčaji sa

[18] SVÁK, J. a kol. *Ústavné právo SR.* vyd. Akadémia PZ v Bratislave. 2002. s. 19.

[19] Bližšie porovnaj Rozsudok okresného súdu Nové Zámky, sp. zn. 6Pc/6/2018 vydaného 30.11.2018.

[20] Bližšie pozri Nález Ústavného súdu SR II. ÚS 188/2017-48.

[21] Porovnaj Rozsudok Okresného súdu Galanta sp.zn.26C/245/2011 vydané dňa 15.01.2014, v ktorom sa uvádza *„Titul vzniku držby ako zákonný predpoklad vydržania je ťažiskovým predpokladom súčasnej aj predchádzajúcich zákonných úprav vydržania (aj podľa obyčajového práva, aj podľa Stredného občianskeho zákonníka, rovnako podľa súčasnej právnej úpravy Občianskeho zákonníka)."*

[22] Pozri KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Vyd. Aleš Čeněk. Plzeň : 2015. S. 30-42, kde sa právna obyčaj ako prameň správneho práva vôbec neuvádza a napr. ŠKULTÉTY, P. *Základy správneho práva.* Bratislava, 2008. S. 13, priamo vylučuje právnu obyčaj za prameň správneho práva nasledovne: „Prameňom správneho práva nie sú precedensy a právne obyčaje".

pripisoval určitý význam s tým, že príslušné orgány aplikácie práva na existujúcu právnu obyčaj prihliadajú a akceptujú ju. Postupom času sa v odborných publikáciách medzi prameňmi správneho práva začala legitímne objavovať aj právna obyčaj. Pritom sa stále poukazuje len na jej teoretickú možnosť zohľadnenia v konkrétnom prípade a nie na jej všeobecnú záväznosť.[23] Niektorí autori venujúci sa teórii správneho práva stále právnu obyčaj nepovažujú za formálny prameň správneho práva, ale pripúšťajú jej aplikáciu, ak to právne predpisy dovoľujú. Napríklad v prípade, ak správny orgán má možnosť výberu z viacerých alternatív, alebo ak je prípustná správna úvaha napríklad pri výklade právne neurčitých pojmov.[24]

Záver

Právna obyčaj bola v stredovekom Uhorsku významným prameňom práva. Bola najstarším prameňom práva a základom pre tvorbu písaného práva. Všetka zaužívaná právna obyčaj bola v nasledujúcich obdobiach zakomponovaná do platných prameňov, ktoré vzhľadom na dané obdobie mali svoju záväznosť. Išlo napríklad o nariadenia panovníkov, neskôr ľudových zhromaždení, prípadne rozhodnutí oprávnených subjektov danej doby od sudcov až po rôznych úradníkov. Právna obyčaj v dnešnej podobe má význam iných rozmerov ako v minulosti. V súčasnosti v podmienkach Slovenskej republiky platí písané právo, ktoré je v stanovenej forme prijaté len kompetentnými subjektmi v predpísanom procesnom postupe. Už v takom význame ako v Uhorsku právnu obyčaj nepoznáme. Už len z toho dôvodu, že pokiaľ nenaplníme jej obsah, nie je možné vyvodiť právnu zodpovednosť. Pokiaľ nie je prípustná právna zodpovednosť a sankcionovateľnosť, nemožno hovoriť o všeobecnej záväznosti. Aj z princípu právnej istoty ako základného princípu právneho štátu vyplývajú legitímne očakávania vo vzťahu k rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci. Preto na záver konštatujem, že právna obyčaj nie je primárnym prameňom správneho práva, ale nemožno opomenúť jej podpornú silu k imanentným prameňom správneho práva. Jej právna úprava buď nie je potrebná, alebo nie je možné ju zovšeobecniť a použiť na každý právny skutok. A preto aj záväzné pramene správneho práva musia mať medzery, ktorých vypĺňanie zostáva na individuálnom posúdení danej právnej skutočnosti, ktorá za rôznych okolností je jedinečná, často aj neopakovateľná.

[23] Pozri MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo. 5. aktualizované vydanie.* Paneurópska vysoká škola. 2010. s. 53.

[24] VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Nakladateľstvo C. H. Beck. 2018. s. 43.

LITERATÚRA

1. BLAHO, P. – HOLLANDER, P. *Postavenie práva v systéme metód štátneho riadenia spoločnosti.* Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 1989. 297 s.
2. DOSTALÍK, P. Právní obyčej jako pramen práva v právu římském. In *Dny práva.* 2009, Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-4990-1. (cit. 2017-05-22) Dostupné na:https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/tvorba_prava/Dostalik_Petr__1193_.pdf
3. KLEŇOVÁ, V. Obyčajové právo rímske – ius, quod (etiam) ex auctoritate prudentium venit. ISSN 0231-6625. In *Právník.* 9/2012. s. 1029-1045.
4. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2015. 376 s. ISBN 978-80-7380-578-4.
5. KRSKOVÁ, A. *Úvod do štúdia práva. (Základné pojmy teórie práva)*. Bratislava : Akadémia PZ v Bratislave, 1997. 166 s. ISBN 80-8054-033-0.
6. MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 5. aktualizované vydanie – Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2010. 688s. ISBN:978-80-89447-27-5.
7. REBRO, K. *Juliánova náuka o práve obyčajovom*. Bratislava : Právnická fakulta Slovenskej univerzity v Bratislave. 1944. 101 s.
8. REBRO, K. 1984. *Latinské právnické výrazy a výroky*. Bratislava : Obzor, 1984. 264 s.
9. REBRO, K. – BLAHO, P. *Rímske právo.* Bratislava : Iura Edition, 2010. 522 s. ISBN 978-80-8078-352-5.
10. SVÁK, J. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 2001. 300 s. ISBN 80-8054-159-0.
11. VÁŽNY J. *Nauky všeobecné. Soustava práva římského*, *díl I*. Brno : Čs. A. S. Právník v Brně, 1946. s. 12.
12. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.
13. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.
14. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II.ÚS 188/2017-48.
15. Uznesenie Ústavného súdu SR PL.ÚS 44/03-12.
16. Rozsudok okresného súdu Nové Zámky, sp.zn. 6Pc/6/2018 vydaného 30.11.2018.

APLIKÁCIA INTERNÝCH PREDPISOV PRI VÝKONE POLICAJNEJ SPRÁVY[1]

APPLICATION OF INTERNAL REGULATIONS IN THE PERFORMANCE OF POLICE ADMINISTRATION

doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Katedra správneho práva
Sklabinská 1, 835 17 Bratislava
janka.hasanova@akademiapz.sk
janka.hasanova@minv.sk

Abstrakt: Príspevok sa venuje charakteristike policajnej správy s dôrazom na pramene výkonu policajnej správy. Prináša problémy, ktoré vznikajú v súvislosti s povinnosťou aplikácie interných predpisov príslušníkmi Policajného zboru.

Kľúčové slová: policajná správa, pramene policajnej správy, interný predpis

Abstract: The paper deals with the attributes of the police administration while focusing on the institutes relating to the performance of the police administration. Moreover, the paper points out the issues arising due to the obligation imposed to members of the Police Force to apply internal regulations.

Key words: police administration, institutes of the police administration, internal regulation

Úvod

Hoci si to mnohí neuvedomujeme, je možné konštatovať, že výkon policajnej správy sa týka každého z nás a s výstupmi policajnej správy sa stretávame veľmi často (ako držitelia motorových vozidiel, občianskych preukazov, cestovných

[1] Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja a je výstupom projektu č. APVV-17-0217 Služobné zákroky príslušníkov Policajného zboru a aplikácia zásady primeranosti z trestnoprávneho a administratívnoprávneho hľadiska.

pasov, ako účastníci cestnej premávky, keďže dohľad nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky vykonáva Policajný zbor atď.). Preto je žiaduce, aby sme mali prehľad o normách a predpisoch, ktoré sú vykonávatelia policajnej správy povinní dodržiavať a postupovať v súlade s nimi. Výkon policajnej správy má svoje špecifiká, keďže vykonávatelia policajnej správy nie sú viazaní len právnymi, ale aj internými predpismi, o ktorých adresáti policajnej správy (fyzické a právnické osoby), často nemajú vedomosť a nepoznajú ich. Aplikácia interných predpisov však spôsobuje v praxi viacero problémov aj samotným vykonávateľom policajnej správy. Na problémy s používaním interných predpisov v podmienkach Policajného zboru pri výkone policajnej správy sa pokúsim poukázať na nasledujúcich riadkoch.

1 Všeobecná charakteristika policajnej správy

Policajná správa je jedným z mnohých odvetví štátnej správy, a preto sa na jej výkon vzťahujú rovnaké charakteristické znaky ako na štátnu správu, a tým aj na verejnú správu. Základným pojmovým znakom policajnej správy je, že ide o činnosť nariaďovaciu, výkonnú i podzákonnú.[2]

Označenie *výkonná činnosť* vyjadruje vzťah k zastupiteľskému orgánu, ktorý je v Slovenskej republike reprezentovaný Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“). Výkonná činnosť policajnej správy spočíva v aplikácii (vykonávaní) ústavy, ústavných zákonov, zákonov a na ich základe vydaných iných právnych predpisov, policajnými orgánmi v praxi. Prostredníctvom policajnej správy sa realizujú úlohy vnútornej bezpečnosti a vnútorného poriadku štátu.[3]

Nariaďovacia činnosť policajnej správy sa prejavuje vo vzťahu k fyzickým osobám a k právnickým osobám tým, že policajné orgány sú prostredníctvom vydávania správnych aktov oprávnené jednostranne, autoritatívne rozhodnúť o priznaní práva alebo o uložení povinnosti a prostredníctvom širokého spektra faktických úkonov, ktoré majú k dispozícii, ovplyvniť aktuálne správanie fyzických a právnických osôb.[4] Policajné orgány sú zároveň splnomocnené pri neplnení zákonných povinností zo strany fyzických osôb alebo právnických osôb použiť prostriedky svojej donucovacej moci, samozrejme rešpektujúc všeobecne

[2] GAŠPAR, M. *Moderná verejná správa*. Bratislava : Procom, 1993. s. 46.

[3] ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Šamorín : Heuréka, 2009. s. 12.

[4] K formám činnosti, ktoré sú výsledkom metód používaných štátnymi orgánmi pozri napríklad HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L. *Základy správneho práva.* 4. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019. s. 61 a nasl.

záväzné právne predpisy, ktorými sú pri svojej právno-aplikačnej činnosti striktne viazané.

Policajná správa je taktiež *činnosťou podzákonnou*. Je vykonávaná na základe zákona, v jeho medziach.[5] Každý realizovaný úkon a vydaný správny akt musí byť v súlade so zákonom.

Pre policajnú správu je ďalej typické, že sa vykonáva v mene štátu, disponuje štátnym donútením a činnosť policajných orgánov je determinovaná aj inštrukciami nadriadených orgánov, ktoré sú hierarchicky usporiadané, pričom v určenej organizačnej štruktúre je nadriadený orgán oprávnený vydávaním interných normatívnych aktov ovplyvňovať činnosť podriadených orgánov.[6] Zároveň platí, že za škodu spôsobenú pri výkone policajnej správy zodpovedá štát.

Pre policajnú správu je taktiež charakteristické, že sa v nej značne aktivuje prvok *iniciatívy.* Policajné orgány majú v rámci svojho výkonu relatívne voľné pole pôsobnosti. V zákonných medziach sú oprávnené samostatne určovať, aké činnosti budú realizovať s cieľom zabezpečiť kvalitnejší, spokojnejší, usporiadanejší život v spoločnosti. Policajné orgány aktívne prispievajú k tomu, aby boli zachovávané základné práva a slobody osôb, aby bol chránený život, zdravie a majetok.

Vychádzajúc z uvedených informácií možno zhrnúť, že *policajná správa z materiálneho hľadiska môže byť chápaná ako zámerná a uvedomelá činnosť realizovaná policajnými orgánmi v mene štátu, na účet štátu a na zodpovednosť štátu, za účelom plnenia úloh a funkcií štátu vo veciach verejného poriadku, vnútornej bezpečnosti štátu, ochrany života, zdravia a majetku osôb, a to aj za použitia donucovacej moci štátu, pričom policajné orgány sú pri výkone policajnej správy povinné striktne rešpektovať nielen právne predpisy, ale aj interné predpisy a inštrukcie nadriadených orgánov.*

Z formálneho hľadiska sa na policajnú správu pozeráme ako na sústavu orgánov, ktoré realizujú jej výkon. Policajnú správu vykonávajú orgány Policajného

[5] Publikačných výstupov zaoberajúcich sa normatívnou činnosťou orgánov štátnej správy je pomerne veľa. Bližšie pozri napríklad MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo.* 6. vyd., s. 54. ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, s. 11. HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L. *Základy správneho práva.* 4. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019. s. 20 a nasl.

[6] Interný normatívny akt nemožno stotožňovať a zamieňať si s normatívnym právnym aktom. Interný normatívny akt síce ustanovuje záväzné pravidlá správania sa, ale nie je všeobecne záväzný. Zaväzuje len podriadené subjekty v rámci konkrétnej organizačnej štruktúry, ktoré sú pod hrozbou disciplinárneho previnenia povinné ho rešpektovať. Pritom platí, že každý interný normatívny akt musí byť v súlade s právnymi predpismi, nesmie im odporovať, obchádzať ich alebo upravovať veci nad rámec právneho predpisu.

zboru,[7] pričom ústredným orgánom Policajného zboru je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra").[8]

1.1 Subjekty policajnej správy

Subjektmi policajnej správy sú jednak vykonávatelia policajnej správy, jednak adresáti výkonu policajnej správy. Vykonávateľom policajnej správy je Policajný zbor, ktorý koná prostredníctvom svojich orgánov, resp. útvarov[9] Konkretizáciu orgánov (útvarov) v rámci Policajného zboru, ktoré budú vykonávateľmi na danom úseku policajnej správy, špecifikujú okrem právnych predpisov aj interné predpisy Policajného zboru vymedzujúce pôsobnosť jednotlivých útvarov Policajného zboru.[10]

Za orgány Policajného zboru (útvary) konajú jednak príslušníci Policajného zboru vykonávajúci štátnu službu v služobnom pomere v zmysle zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe policajtov"),[11] jednak zamestnanci vykonávajúci štátnu službu podľa zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení

---

[7] V širšom zmysle policajnú správu vykonávajú aj iné štátne subjekty – Slovenská informačná služba, Vojenské spravodajstvo, Vojenská polícia, Zbor väzenskej a justičnej stráže, ako aj neštátne zložky policajného charakteru – obecná polícia, súkromné bezpečnostné služby, na účely tohto článku sa budem venovať len policajnej správe vykonávanej orgánmi Policajného zboru.

[8] HAŠANOVÁ, J. Policajná správa. In HAŠANOVÁ, J. – ŠIMONOVÁ, J. – MARCZYOVÁ, K. – MEDELSKÝ, J. – PIVÁČEK, M. *Policajné právo a policajná správa*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2020. s. 50-52.

[9] Podľa § 52 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch prejednávajú orgány Policajného zboru priestupky, podľa § 11 ods. 2 zákona č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov, nákupné povolenie vydáva policajný útvar, podľa § 8 ods. 1 zákona č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, cestovný pas vydáva občanovi okresné riaditeľstvo Policajného zboru, podľa § 2 ods. 2 zákona č. 395/2019 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, občiansky preukaz vydáva útvar Policajného zboru príslušný na vydávanie občianskych preukazov, podľa § 3 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, kontrolu hraníc na vonkajšej hranici zabezpečuje útvar Policajného zboru.

[10] Podrobnosti upravuje nariadenie Ministerstva vnútra SR č. 53/2015 o dislokácii, typizácii a územnej pôsobnosti základných útvarov Policajného zboru v znení neskorších predpisov.

[11] V zmysle § 77d zákona o Policajnom zbore pomáha pri plnení úloh služby hraničnej polície, služby poriadkovej polície, služby dopravnej polície, pri ochrane štátnej hranice, na úseku ochrany verejného poriadku a pri dohľade nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky aj dobrovoľný strážca poriadku, ktorým môže byť osoba, ktorá dosiahla vek 21 rokov, je spôsobilá na právne úkony, je bezúhonná a požíva medzi občanmi dôveru a vážnosť. Osobu za strážcu poriadku schvaľuje a prijíma podľa potrieb Policajného zboru riaditeľ útvaru Policajného zboru. Uposlúchnuť výzvu, usmernenie a pokyn dobrovoľného strážcu poriadku alebo strpieť výkon jeho oprávnení je povinný každý občan.

neskorších predpisov, ako aj zamestnanci podľa zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.[12]

Adresátmi výkonu policajnej správy sú *fyzické osoby a právnické osoby*, ktoré sú spôsobilé byť nositeľmi práv a povinností vyplývajúcich z právnych noriem.[13]

1.2 Pramene výkonu policajnej správy

Pramene práva sú osobitné, štátom uznané alebo určené formy, použitím ktorých sa spravidla stávajú právnymi. Sú to formy, v ktorých je obsiahnuté právo.[14] Pod pojmom prameň práva rozumieme:

- formy, v ktorých sú obsiahnuté právne normy *(formálne pramene práva),*
- dôvody, pre ktoré bola právna norma prijatá *(materiálne pramene práva)*.[15]

Formálnymi prameňmi práva sú štátom stanovené a uznané formy práva, ktoré obsahujú normy jednotlivých právnych odvetví.[16]

Pramene výkonu policajnej správy predstavujú súhrn právnych noriem, ktoré upravujú právne vzťahy v policajnej správe a sú legálnym podkladom pre jej výkon. Prameňom výkonu policajnej správy sú však aj interné predpisy, ktoré síce nie sú všeobecne záväzné, ale zaväzujú konkrétne vymedzenú skupinu osôb (v tomto prípade policajtov), a to s poukazom na § 48 ods. 3 písm. a) zákona o štátnej službe policajtov, v zmysle ktorého je policajt povinný plniť svedomite úlohy, ktoré mu boli uložené aj rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených, ak bol s nimi riadne oboznámený.

K *právnym predpisom*, ktoré tvoria pramene realizácie policajnej správy, patria:

- všeobecne záväzné právne predpisy (normatívne právne akty),
- právne záväzné akty Európskej únie (ďalej len „EÚ“),
- medzinárodné zmluvy,
- právoplatné rozhodnutia Ústavného súdu SR o nesúlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily,
- rozhodnutia krajských súdov o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku so zákonom a v rámci preneseného výkonu štátnej správy aj s nariadením vlády a právnymi predpismi ústredných orgánov štátnej správy.

---

[12] Bližšie o právnych aspektoch štátnej služby pozri napríklad MEZEI, J. – ŠIMONOVÁ, J. – NOCIAR, J. – DINIČ, J. – FUFAĽ, I. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru*, 762 s.

[13] Bližšie k subjektom policajnej správy pozri BALGA, J. Policajná správa. In HAŠANOVÁ, J. – BALGA, J. – ANDOROVÁ, P. – DUDOR, L. *Policajná správa*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019. s. 17-19.

[14] HAŠANOVÁ, J. – BALGA, J. – ANDOROVÁ, P. – DUDOR, L. *Policajná správa*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2018. s. 26.

[15] HOLUB, D. a kol. *Základy práva pre ekonómov.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2016. s. 20.

[16] ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*, s. 27.

Typickým prameňom policajného práva sú všeobecne záväzné právne predpisy, a to aj z dôvodu, že obsahujú písomne formulované pravidlo správania sa všeobecne záväzné pre vykonávateľov aj pre adresátov policajnej správy. K všeobecne záväzným právnym predpisom, ktoré boli prijaté orgánmi SR, z hľadiska prameňov policajného práva zaraďujeme:

- Ústavu SR a ústavné zákony,
- zákony,
- nariadenia vlády,
- vyhlášky a opatrenia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy,
- vyhlášky a opatrenia iných orgánov štátnej správy,
- vyhlášky a opatrenia Národnej banky Slovenska,
- všeobecne záväzné nariadenia obcí a vyšších územných celkov.

Právom EÚ možno rozumieť systém právnych noriem EÚ a noriem neprávneho charakteru, na základe ktorých bol dosiahnutý súčasný stav európskej integrácie.[17] Pramene práva EÚ rozdeľujeme na primárne pramene práva (Zmluva o EÚ, Zmluva o fungovaní EÚ, zakladajúce zmluvy, pristupujúce zmluvy, zmluvy o vystúpení), sekundárne právo (nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská), judikatúru Súdneho dvora EÚ, všeobecné právne princípy, medzinárodné zmluvy EÚ.[18] Právne záväzné akty EÚ sú uverejnené v Úradnom vestníku EÚ.

Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Medzinárodné zmluvy ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom sú taktiež prameňom policajnej správy. Z hľadiska aplikovania medzinárodných zmlúv orgánmi policajnej správy má význam čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 4 a 5 Ústavy SR. Na platnosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodných politických zmlúv, medzinárodných zmlúv vojenskej povahy, medzinárodných zmlúv, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách, medzinárodných hospodárskych zmlúv všeobecnej povahy, medzinárodných zmlúv, na ktorých vykonanie je potrebný zákon, a medzinárodných zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, sa vyžaduje pred ratifikáciou súhlas NR SR. Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a medzinárodné

[17] MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo.* 6. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 688. s. 54 a nasl.

[18] ŠKULTÉTY, P. – ANDOROVÁ, P. – TÓTH, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 2. vyd. Bratislava : Heuréka, 2012.

zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.[19]

1.3 Interné predpisy

Prameňom výkonu policajnej správy nie sú však len uvedené právne predpisy. Príslušníci Policajného zboru sú pri svojej činnosti viazaní aj internými predpismi. Povinnosť dodržiavať interné predpisy vyplýva, ako už bolo uvedené, z § 48 ods. 3 písm. a) zákona o štátnej službe policajtov, v zmysle ktorého je policajt povinný plniť svedomite úlohy, ktoré sú mu uložené ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj úlohy uložené rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených, ak bol s nimi riadne oboznámený. Podľa § 48 ods. 4 zákona o štátnej službe policajtov, ak sa policajt domnieva, že rozkaz, nariadenie, príkaz alebo pokyn jeho nadriadeného je v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom, je povinný na to nadriadeného upozorniť. Ak nadriadený trvá na splnení rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu, musí ho policajtovi písomne potvrdiť a policajt je povinný ho splniť. Písomné potvrdenie sa nevyžaduje, ak hrozí nebezpečenstvo z omeškania. Policajt je povinný odoprieť splnenie rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu nadriadeného, ak by jeho splnením spáchal trestný čin; túto skutočnosť oznámi bezodkladne vyššiemu nadriadenému.

S internými predpismi sa policajt oboznamuje len interným spôsobom. Interné predpisy nie sú k dispozícii na verejnom portáli, ku ktorému by mali prístup adresáti výkonu policajnej správy. Vybrané interné predpisy sú zverejňované na jednotlivých webových stránkach ministerstva vnútra s poukazom na povinnosť ich zverejňovania v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístup k informáciám (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Praktické problémy, ktoré vznikajú pri výkone policajnej správy, pri ktorej musia policajti dodržiavať aj interné predpisy, sú predovšetkým tie, že samotní policajti často nie sú riadne oboznámení s internými predpismi, nie sú preškolení z interných predpisov a nedostanú k ich používaniu výklad.

Interné predpisy bývajú rôzne pomenované a mnohí policajti sa prestávajú orientovať v obrovskej spleti interných predpisov prijatých nadriadenými subjektami. Interné normy sú pomenované napr. ako nariadenia ministra vnútra, nariadenia ministerstva vnútra, rozkazy prezidenta Policajného zboru, nariadenia

[19] ŠIMONOVÁ, J. Policajné právo. In HAŠANOVÁ, J. – ŠIMONOVÁ, J. – MARCZYOVÁ, K. – MEDELSKÝ, J. – PIVÁČEK, M. *Policajné právo a policajná správa*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2020, s. 29.

Prezídia Policajného zboru, opatrenia ministra vnútra, opatrenia služobného úradu a pod.

Najväčším nedostatkom pri aplikácii interných predpisov je, že ak došlo k zmene interného predpisu (čo je častým javom), príslušník Policajného zboru si nevie jednoduchým spôsobom vyhľadať a otvoriť aktuálny interný predpis v platnej a účinnej verzii. Policajt musí poznať čísla a ročníky všetkých novelizácií a zmeny manuálne vyznačovať v pôvodnom znení interného predpisu. Takýto postup je vzhľadom na vyťaženosť policajtov veľmi náročný a mnohokrát sa stáva, že ani samotní policajti si nie sú istí, či postupujú podľa aktuálneho interného predpisu a či neopomenuli nejakú zmenu.

Záver

Príslušníci Policajného zboru sú pri plnení úlohy vyplývajúcich pre nich z právnych predpisov povinní postupovať nielen podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, ale musia poznať a rešpektovať aj interné predpisy, resp. inštrukcie, pokyny, rozkazy, príkazy nadriadených. V článku som poukázala na značné problémy, ktoré sledovanie prijatých interných predpisov prináša. Odporučila by som, aby sa konečne sprehľadnili prijaté interné predpisy, aby policajtom bolo jasné, aký interný predpis bol na danom úseku výkonu policajnej správy prijatý a aké je jeho platné a účinné znenie. Je nevyhnutné vytvoriť pre Policajný zbor portál podobný slov-lexu, aby si policajti mohli jednoducho a rýchlo vyhľadať aktuálne znenie interného predpisu a nemuseli dopisovať novelu interného predpisu do pôvodného znenia.

LITERATÚRA

1. GAŠPAR, M. *Moderná verejná správa*. Bratislava : Procom, 1993.
2. HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L. *Základy správneho práva*. 4. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019, 414 s. ISBN 978-80-7380-757-3.
3. HAŠANOVÁ, J. – ŠIMONOVÁ, J. – MARCZYOVÁ, K. – MEDELSKÝ, J. – PIVÁČEK, M. *Policajné právo a policajná správa*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-801-3.
4. HAŠANOVÁ, J. – BALGA, J. – ANDOROVÁ, P. – DUDOR, L. *Policajná správa.* 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2018, 302 s. ISBN 978-80-7380-733-7.
5. HOLUB, D. a kol. *Základy práva pre ekonómov.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2016. ISBN 978-80-81685-13-2

6. MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo.* 6. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 688. ISBN 978-80-89447-74-9.
7. MEZEI, J. – ŠIMONOVÁ, J. – NOCIAR, J. – DINIČ, J. – FUFAĽ, I. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov PZ.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019. ISBN 978-80-8168-980-2.
8. ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Šamorín : Heuréka, 2009. ISBN 978-80-89122-64-6.
9. ŠKULTÉTY, P. – ANDOROVÁ, P. – TÓTH, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 2. vyd. Bratislava : Heuréka, 2012. ISBN 978-80-224-1203-2.
10. Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
11. Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
12. Zákon č. 171/1993 o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.
13. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.
14. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.
15. Zákon č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
16. Zákon č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
17. Zákon č. 395/2019 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
18. Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.
19. Nariadenie Ministerstva vnútra SR č. 53/2015 o dislokácii, typizácii a územnej pôsobnosti základných útvarov Policajného zboru.

PRÍSTUPNOSŤ SPRÁVNEHO KONANIA V ÉRE COVID-19 S OSOBITNÝM ZRETEĽOM NA SPIS SPRÁVNEHO KONANIA A DORUČOVANIE[1]

ACCESSIBILITY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE COVID-19 ERA WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE ADMINISTRATIVE FILE AND DELIVERY

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.
matej.horvat@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva

Abstrakt: Súčasťou práva na spravodlivý proces je aj právo byť vypočutý. V širokom slova zmysle predpokladom realizácie tohto práva je aj možnosť oboznámenia sa s podkladmi pre vydanie rozhodnutia, ktoré sú súčasťou spisu správneho konania. Dotknutá osoba má právo vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia, ktoré ju môže ovplyvniť na jej právach. Dotknutá osoba má tiež právo na to, aby rozhodnutie vydané v správnom konaní jej bolo doručené. V čase pandémie Covid-19 však možnosť nahliadania do spisu je ovplyvnené protipandemickými opatreniami a doručovanie do cudziny tiež neprebieha podľa zaužívaných postupov. Predmetom tohto článku je analýza nahliadania do spisu, vedenie elektronických spisov a doručovanie fyzickým osobám do cudziny v čase trvania vírusového ochorenia Covid-19 ako reakcia na potreby právnej praxe.

Kľúčové slová: právo na spravodlivý proces, právo na vypočutie, právo na doručenie rozhodnutia, spis správneho konania, nahliadanie do spisu, elektronický spis, elektronické doručovanie, doručovanie do cudziny

Abstract: The right to be heard is a part of the right to a fair trial. In a broad sense, the precondition for exercising this right is also the possibility of getting to know

[1] Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV č. 17-0403 „Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy" udeleného Agentúrou pre vedu a výskum.

the grounds for issuing a decision, which are part of the administrative files. The concerned person has the right to be heard before any decision which may affect this person's rights is issued. The concerned person has also the right to have the decision delivered. However, at the times of the Covid-19 pandemic, access to the administrative files is affected by anti-pandemic measures and delivery abroad also does not follow traditional procedures. The topic of this article is the analysis of accessibility of the administrative files, administration of electronic files and delivery to individuals living abroad during the duration of the Covid-19 as a response to the needs of legal practice.

Key words: the right to a fair trial, the right to be heard, the right to have the decision delivered, administrative files, inspecting of the files, electronic files, electronic delivery, delivery abroad

Úvod

Rýchlosť zmien právnej úpravy nie je na území Slovenska neznámym pojmom. S pojmami ako legislatívna smršť,[2] legislatívny optimizmus[3] či legislatívna záplava, ktorá vedie k hypertrofii práva,[4] sa stretávame pomerne pravidelne, pričom niektorí autori ho považujú až za znak dekonštrukcie právneho poriadku.[5] Časté zmeny právnej úpravy boli „na programe dňa" v rokoch vzniku Slovenskej republiky, čo bolo zapríčinené prechodom na demokratickú formu vlády spolu so vznikom nového štátneho útvaru.[6] Mnohé zmeny vykazovala slovenská legislatíva aj v období pred vstupom do Európskej únie, keď sa naše právne predpisy

[2] Pozri napríklad FÁBRY, B. Legislatívna smršť ako problém kvantity? In *Debaty mladých právníků 2007*, Olomouc : Univerzita Palackého, 2007, s. 221-223; SVÁK, J. Sloboda prejavu a súdna moc. In MAJERČÁK, T. (ed.) *Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni.* Košice : UPJŠ, 2016, s. 68-82.

[3] Pozri napríklad BALOG, B. Kríza parlamentnej tvorby práva. In *Banskobystrické dni práva 2016*. Banská Bystrica : Bellianum, 2017, s. 196-209.

[4] MAGUROVÁ, H. Vybrané problémy tvorby práva v Slovenskej republike. In *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2012*, Bratislava : VO PraF UK, 2012, s. 157.

[5] MAGUROVÁ, H. Negatívne determinanty tvorby práva. In *Akademické akcenty 2012*, Žilina : Eurokódex, 2013, s. 159.

[6] Vo vzťahu k verejnej správe treba podotknúť, že toto obdobie je tiež charakterizované transformáciou verejnej správy. Uvádza sa, že transformácia predstavuje systémové zmeny vo všetkých ekonomických, politických a sociálnych súvislostiach. Ide v nej o úplnú zmenu podstaty správy spoločnosti, ktorej základom je aj nová ústavnoprávna úprava. Z tohto hľadiska je transformácia verejnej správy vyjadrením komplexnej premeny podstaty a cieľov verejnej správy. Cieľom je dosiahnuť, aby verejná správa fungovala na nových princípoch; KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 93.

harmonizovali s únijným právom. V súvislosti s celosvetovou pandémiou vírusového ochorenia Covid-19 možno zaznamenať ďalšiu zvýšenú aktivitu zákonodarného zboru, ale aj iných subjektov oprávnených vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.[7]

Dôvody novoprijatých právnych predpisov, ako aj prijímanie novelizácií právnych predpisov sú vynútené potrebou rýchlo a pružne reagovať na potreby právnej praxe. Spravujúce subjekty verejnej správy[8] sa dennodenne stretávali (a stretávajú) s novými prekážkami riadneho, a najmä neprerušeného (neprerušovaného) výkonu verejnej správy. Spravované subjekty verejnej správy[9] sa zas stretávali s právnou neistotou ohľadom priebehu správnych konaní a ich ukončovania (pozri ďalej v texte).

Zameranie tohto článku vyplýva práve z potrieb právnej praxe, kde som identifikoval viacero problematických situácií, ktoré nastali a ktoré mohli mať vplyv na riadny výkon verejnej správy. Na analýzu týchto problémov sa pozriem z optiky možností elektronizácie verejnej správy, kde vidím primárne príležitosti ich riešenia. Je zaujímavé, že hoci v iných oblastiach sme boli svedkom spomínanej legislatívnej smršte, na problémy, na ktoré upozorním v tomto texte, zákonodarca zatiaľ nijakým spôsobom nereagoval, hoci ich ignorovanie môže viesť až k popretiu práva na spravodlivý proces.

V tomto článku sa budem venovať nahliadaniu do spisu a doručovaniu.

1 Nahliadanie do spisu a elektronický spis správneho konania

Veľkým prínosom vo vzťahu k priebehu správneho konania by v prvom rade mala byť jeho úplná elektronizácia, prípadne elektronizácia väčšiny úkonov, ku ktorým dochádza počas správneho konania. Na Slovensku je základným prameňom elektronizácie výkonu verejnej moci zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov (ďalej len „e-GovZ“).

---

[7] Ide o podzákonné právne predpisy. K prameňom práva v oblasti verejnej správy pozri napríklad CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2018, s. 121-131.

[8] Vykonávatelia verejnej správy. Pozri napríklad VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 8 a nasl.

[9] Fyzické osoby a právnické osoby. Pozri napríklad ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava : VO PraF UK, 2005, s. 64-67.

Je samozrejmé, že nie všetky úkony vykonávané v priebehu správneho konania môžu mať elektronickú podobu. Na túto skutočnosť pamätá aj e-GovZ, ktorý v § 17 vymenúva výnimky elektronického výkonu verejnej moci. Zrejme aj vzhľadom na túto skutočnosť tento zákon neupravuje vedenie tzv. elektronického spisu správneho konania, čo však možno považovať za určité negatívum.

Som presvedčený o tom, že povinnosť viesť elektronický spis by napomohla realizácii práv účastníkov správneho konania. Spis (v písomnej podobe, ako to vyplýva zo zásady písomnosti správneho konania), ako pojem používa zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok") na viacerých miestach (napríklad § 23, § 30 ods. 3, § 47 ods. 7 a zásadne aj § 57 ods. 2), avšak nijako ho nevymedzuje.

Spisom sa vo všeobecnosti rozumie súbor všetkých písomností zhromaždených správnym orgánom vzťahujúcim sa k tej istej veci. Ide najmä o podania, vyjadrenia účastníkov, výpovede svedkov, zápisnice z ústneho pojednávania, znalecké posudky, stanoviská dotknutých štátnych orgánov a obcí, plnomocenstvá, doklady o doručení písomností a pod.[10] Spisom sú teda všetky písomnosti, ktoré súvisia s prejednávanou vecou a tvoria podklad na rozhodnutie správneho orgánu. Písomnosti sa do spisu zakladajú v takom poradí, v akom za sebou časovo nasledujú.[11] Uvedené vyplýva aj zo súdnej judikatúry, podľa ktorej pod spisom treba rozumieť úplný žurnalizovaný a originálny spisový materiál správneho orgánu v danej veci vrátane originálu dokladov o doručení rozhodnutí.[12] V prípade, že žalovaný správny orgán vôbec nepredloží svoj administratívny spis, prípadne predloží neúplný spis, alebo len fotokópiu spisu, súd nemôže náležite preskúmať, či správny orgán postupoval a rozhodol v súlade alebo v rozpore so zákonom. Súdu v takom prípade chýbajú základné informácie o začatí správneho konania, prípadnom doplnení návrhu na začatie správneho konania, o priebehu dokazovania, označenie skutočností, ktoré správny orgán považoval za relevantné pre rozhodnutie vo veci. Za takej situácie súd v správnom súdnictve nemôže posúdiť, či rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo zo správneho alebo nesprávneho posúdenia veci, či zistenie skutkového stavu žalovaným zodpovedá obsahu spisu, či je dostačujúce pre posúdenie veci.[13]

---

[10] SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár.* Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 94; k spisu a spisovým materiálom pozri aj SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 83 a 84.

[11] POTÁSCH, P. – HAŠANOVÁ, J. – VALLOVÁ, J. – MILUČKÝ, J. – MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok. Komentár.* Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 202.

[12] Rozsudok NS SR sp. zn. 4 Sž 40/97 zo 17. októbra 1997.

[13] Uznesenie NS SR sp. zn. 6 Sžf 84/2013 z 24. septembra 2014, ale aj rozsudok NS SR sp. zn. 9 Sžsk 10/2017 z 28. novembra 2018.

Z uvedeného vyplýva, že spis je tvorený všetkými písomnosťami, ktoré majú súvis s konkrétnym správnym konaním, pričom cieľom jeho riadneho vedenia je úplné zistenie skutkového stavu veci, na základe ktorého správny orgán danú vec rozhodne. Pochybenia v otázke riadneho vedenia spisu pritom môžu viesť až k nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho orgánu, čo je dôvodom na zrušenie takéhoto rozhodnutia.

Vzhľadom však na skutočnosť, že správne konanie je vedené zásadou písomnosti, platí pravidlo, že o všetkých úkonoch správneho konania sa vyhotovuje písomný záznam. Podstatou zásady písomnosti je práve vyhotovenie takéhoto písomného záznamu, ktorého cieľom je zaznamenať priebeh určitého úkonu na jeho ďalšie použitie. Ďalším použitím sa tu má na mysli jeho využitie ako podkladu pre rozhodnutie spolu s preukázaním existencie priebehu tohto úkonu a záverom na ňom prijatých.

Podľa miery významu daného úkonu vo vzťahu k forme jeho zaznamenania sa rozlišuje zápisnica a záznam (v spise). Zápisnica sa vyhotovuje o ústnych podaniach a o dôležitých úkonoch v konaní, ktoré sú vymedzené v § 22 ods. 1 správneho poriadku. Zápisnica má taktiež zákonom vymedzené obsahové náležitosti (§ 22 ods. 2 a čiastočne aj ods. 3 správneho poriadku). O všetkých ostatných úkonoch sa vyhotovuje záznam, ktorý sa taktiež zaznamenáva v spise. Správny poriadok neustanovuje obsahové náležitosti záznamu v spise, avšak som toho názoru, že by záznam mal dať minimálne odpoveď na otázku, kto ho vykonal, kedy a čo bolo obsahom úkonu (uvedením najmä miesta s popísaním priebehu úkonu a záverom z neho plynúcim).

Z uvedeného rozboru vyplýva, že zásadne o všetkých úkonoch správneho konania musí existovať písomný záznam. Z pojmu písomný záznam však možno odvodiť, že je prípustná forma listinného záznamu, ale aj elektronického záznamu. To má význam vo vzťahu k vedeniu spisu zo správneho konania, kde som presvedčený o správnosti záveru, že spis možno viesť aj v elektronickej podobe.

E-GovZ dáva možnosť správnemu orgánu vyhotoviť si elektronický záznam aj v prípade, ak tento záznam má pôvodne listinnú podobu. Ide o tzv. konverziu dokumentu. Konverzia je postup, pri ktorom je celý, bežne zmyslami vnímateľný, informačný obsah pôvodného dokumentu v listinnej podobe transformovaný do novovzniknutého elektronického dokumentu. Osobou oprávnenou vykonávať zaručenú konverziu sa rozumie (okrem iného) orgán verejnej moci. Keďže tu dochádza ku konverzii v súvislosti s priebehom správneho konania, treba uviesť, že konverzia zároveň musí mať kvalitu tzv. zaručenej konverzie, keď dochádza k transformácii pôvodného dokumentu v listinnej podobe na elektronický dokument, avšak zároveň sa vytvorí osvedčovacia doložka vo forme elektronického

dokumentu, ktorý sa autorizuje spolu s novovzniknutým elektronickým dokumentom. K nim sa pripojí časová pečiatka. S cieľom overenia tohto postupu sa tiež vytvorí záznam o vykonanej zaručenej konverzii. Novovzniknutý dokument zo zaručenej konverzie, ktorý je neoddeliteľne spojený s osvedčovacou doložkou, má rovnaké právne účinky a je použiteľný na právne účely v rovnakom rozsahu ako osvedčená kópia pôvodného dokumentu, ktorého transformáciou vznikol.[14]

Dôvod, kvôli ktorému uvádzam tieto úvahy, je ten, že počas pandémie ochorenia Covid-19 sa v praxi stávalo, že zamestnanci správnych orgánov pracovali na diaľku a zároveň boli zakázané návštevné hodiny budov, kde správne orgány sídlili. Dôsledkom tejto skutočnosti bolo, že zamestnanci nemohli ďalej pokračovať v správnom konaní (spis ako taký ostal na úrade) a účastníci konania zas nemohli realizovať svoje právo na nahliadnutie do spisu.

Oba tieto spomenuté problémy možno odstrániť práve dôslednou elektronizáciou spisu správneho konania, kde na základe jeho elektronickej podoby a VPN pripojenia môžu zamestnanci správnych orgánov naďalej realizovať správne konanie a účastníci konania by mali mať možnosť nahliadnutia do spisu konania ako takého.

V prípade účastníkov konania to, samozrejme, nebude (nie je) tak ľahké, ako uvádzam, keďže na riadnu realizáciu by bolo nevyhnutné vytvoriť aj ďalšie predpoklady. V prvom rade je to rozšírenie občianskych preukazov s čipom[15]ako predpoklad prihlásenia sa do systému elektronických služieb verejnej správy (www.slovensko.sk; tzv. ústredný portál verejnej správy) a v druhom rade aj vytvorenie platformy, kde by mohol občan sledovať priebeh správneho konania, ktoré sa ho dotýka (kde vystupuje ako účastník konania) a na základe požiadavky by mohol práve cez tento portál „nahliadnuť" aj do spisu vedenému k správnemu konaniu.

Pre úplnosť a zaujímavosť si zároveň dovolím uviesť, že takýmto spôsobom by došlo k odstráneniu prekážky sprístupnenia spisu účastníkovi na mieste ním určenom, čo vylučovala už prvorepubliková judikatúra, podľa ktorej účastník konania nemá právny nárok, aby mu boli správne spisy zaslané na nahliadnutie na ním určené miesto.[16]

Myšlienka sprístupnenia elektronického spisu prostredníctvom ústredného portálu verejnej správy predstavuje právnu možnosť a, samozrejme, neodpovedá

[14] Pozri § 35, 36 a 39 e-GovZ.

[15] K novej právnej úprave občianskych preukazov a k tejto téme všeobecne pozri HORVAT, M. Nová právna úprava občianskych preukazov. In *Comenius časopis 12/2019*, s. 26-35. Dostupné na internete <https://comeniuscasopis.flaw.uniba.sk/wp-content/uploads/2020/01/Template_12_2019_fin.pdf>, [cit. 2020-10-16].

[16] Boh. A 172/19, nález z 9. septembra 1919, č. 3273, cit. podľa POTÁSCH, P. – HAŠANOVÁ, J. – MILUČKÝ, J. – VALLOVÁ, J. *Všeobecné správne konanie. Teória a prax. Judikatúra.* Bratislava : Eurokódex, 2017, s. 61.

na možnosti technického riešenia, kde si uvedomujem, že problematika už nespadá pod moje znalosti, ale vyžaduje sa riešenie poskytnuté inými vednými odbormi. Jej technické overenie by som preto ponechal na odborníkov z IT oblasti; z právneho hľadiska však toto riešenie je možné a prípustné.

2 Doručovanie

Doručenie je spôsob, akým správny orgán dáva v správnom konaní na vedomie obsah písomnosti adresátovi. Adresátom pritom môže byť každý, kto je subjektom správneho konania.[17]Týmto postupom správneho orgánu dochádza k upovedomeniu adresátov (najčastejšie účastníkov konania, ale tiež iných osôb) o úradných úkonoch, pričom významne ovplyvňuje dĺžku konania. Tento postup sa uplatňuje pri všetkých úkonoch, ktoré sa v správnom konaní uskutočňujú v písomnej forme bez ohľadu na to, či ide o písomnosť v listinnej alebo elektronickej podobe (písomnosti) a správny orgán je povinný účastníka konania s nimi oboznámiť.[18]

Problematike doručovania v elektronickej podobe som sa venoval na viacerých miestach. Z daného dôvodu, aby som sa neopakoval, odkážem na základné pojmoslovie k tejto téme na tieto články v poznámke pod čiarou.[19]

V tomto texte sa preto budem zaoberať len nadnesením praktického problému, s ktorým sa niektoré správne orgány mohli stretnúť v súvislosti s vírusovým ochorením Covid-19 a zodpovedá problematike doručovania.

Počas prvej pandemickej vlny došlo k uzatváraniu hraníc, čoho praktickým dôsledkom bola nemožnosť cestovania do (predovšetkým) susedných krajín. V praxi správnych orgánov pritom začali „narastať" problémy súvisiace práve s doručovaním do cudziny. Zásielky do zahraničia (aj podľa vyjadrenia poštových podnikov) neprebiehali. Dochádzalo k tomu, že zásielka bola expedovaná a doručená do prihraničnej oblasti, a odovzdaná a následne na to v druhej krajine (osobitne to

[17] KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Šamorín : Heuréka, 2017, s. 193.

[18] SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 91.

[19] Pozri napríklad HORVAT, M. Právna úprava a právna prax elektronického doručovania podľa zákona o e-Governmente. In *Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia.* Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019, s. 43-63. Dostupné online na <https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Publikacne_vystupy/2019/Monografia_DVSEI_2019.pdf>, [cit. 2020-10-15]; HORVAT, M. Elektronické doručovanie v správnom konaní ako predpoklad vymožiteľnosti práva. In *Bratislavské právnické fórum 2019.* Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019, s. 35-43. Dostupné online na <https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNI__K_sekcia_14__IT__FINAL_FINAL.pdf>, [cit. 2020-10-15].

platilo pri doručovaní do Českej republiky) však už neprebehlo doručenie (z obavy nákazy) adresátovi, čiže inými slovami, zásielka stála na hraniciach.

Vzhľadom na to, že nedošlo k doručeniu zásielky, konania nemohli byť ukončené, keďže rozhodnutie môže nadobudnúť právoplatnosť až potom, ako bolo doručené všetkým účastníkom konania. Daným spôsobom bol ohrozený a porušený princíp právnej istoty, či princíp konania v primeranej lehote.

Som toho názoru, že za tejto výnimočnej situácie možno uvažovať o dvoch možnostiach riešenia tohto problému. Prvý spočíva v ustanovení správneho poriadku o opatrovníkovi a druhé spočíva v možnostiach elektronického doručovania.

So skutočnosťou, že nemožno zásielku doručiť účastníkovi konania, priamo počíta aj správny poriadok. Ako prvé a jednoduchšie riešenie sa teda javí ustanovenie opatrovníka účastníkovi konania podľa § 16 ods. 2. Podľa tohto ustanovenia správny orgán ustanoví opatrovníka aj účastníkovi konania, ktorého pobyt nie je známy, alebo ktorému sa nepodarilo doručiť písomnosť na známu adresu v cudzine a ktorý si neustanovil zástupcu, ako aj účastníkovi konania, ktorý je postihnutý duševnou alebo inou poruchou, pre ktorú nemôže konať, a nemá zákonného zástupcu.

Ide tu o ustanovenie zástupcu (opatrovníka) na základe rozhodnutia správneho orgánu.[20] Opatrovník, ktorého správny orgán ustanovuje pre konkrétne správne konanie, zastupuje účastníka konania v tomto konaní až do momentu, keď ten sám – ako procesne spôsobilá osoba – vstúpi do správneho konania.[21]

Na to, aby mohol správny orgán ustanoviť účastníkovi opatrovníka, však musia byť splnené zákonné podmienky. A hoci by sa mohlo zdať, že na spomenutý problém sa hodí § 16 ods. 2 správneho poriadku úplne dobre, nie je to tak. Problematickým sa tu totiž javí výklad slovného spojenia: „nepodarilo sa doručiť písomnosť na známu adresu v cudzine", ktoré predstavuje podmienku ustanovenia opatrovníka. Mám za to, že táto podmienka je splnená len v takom prípade, ak správnemu orgánu je doručená naspäť nedoručená zásielka. A práve toto nie je v našom prípade naplnené, keďže v našom prípade zásielka „stojí" na hraniciach. Je preto otázne, či z hľadiska princípu konania v primeranej lehote možno tento pojem vykladať aj tak, že je naplnený aj vtedy, ak má správny orgán za to, že zásielka nie je/nebude vôbec doručená. S ohľadom na citlivosť problematiky doručovania súdnou judikatúrou[22] a z uhla pohľadu ochrany práv účastníka a práva na

[20] Porovnaj SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár.* Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 65.

[21] KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár.* Šamorín : Heuréka, 2013, s. 77.

[22] Vo všeobecnosti k problematike náhradného doručovania a súdnej judikatúre pozri zaujímavú stať ŠKROBÁK, J. *Preskúmavanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní.* Bratislava : UK, PraF, 2014, s. 74-111.

spravodlivý proces by som tento výklad neodporúčal, pretože môže v budúcnosti skôr predstavovať ďalší problém, než riešenie problému.

Keďže som odmietol toto riešenie, myslím si, že druhým riešením by bola možnosť, ktorú nám ponúka elektronické doručovanie. Uvedomujem si, že ide o riešenie, ktoré sa zásadne dotýka občanov Slovenskej republiky, ktorí sa zdržiavajú (pracujú) mimo územia Slovenskej republiky, a nie doručovanie cudzincom, ale na druhej strane treba pripustiť to, že v drvivej väčšine pôjde práve o doručovanie zahraničným Slovákom.

Jednoznačným riešením zvolenej problematiky je propagácia možností elektronického doručovania. Hoci platí, že každá právnická osoba má zriadenú elektronickú schránku a tiež každá fyzická osoba, ktorá je občanom Slovenskej republiky a dovŕšila vek 18 rokov,[23] tak to ešte neplatí, že možno do takejto elektronickej schránky právne účinným spôsobom doručovať. Na to, aby mohlo dôjsť k doručeniu do elektronickej schránky aj s právnymi účinkami, musí byť elektronická schránka aj aktivovaná.[24]

Vo vzťahu k právnickým osobám tento problém odpadá,[25] avšak vo vzťahu k fyzickým osobám naďalej pretrváva. Podľa zverejnených štatistík totiž platí, že v súčasnosti má aktivovanú schránku len niečo vyše 82 000 fyzických osôb.[26] Osobne tu vidím veľké rezervy štátnych inštitúcií v propagovaní aktivácie elektronickej schránky fyzických osôb a vidím tu veľký priestor pre využitie metód presvedčovania v praxi jednotlivých orgánov verejnej moci pod gesciou ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie.[27]

Riešením vo vzťahu k cudzincom by sa tu mohol zdať tzv. alternatívny autentifikátor.[28]Alternatívny autentifikátor predstavuje tretiu formu elektronickej identifikačnej karty s čipom umožňujúcej prihlásenie do elektronickej

[23] Pozri § 12 ods. 4 e-GovZ.

[24] Pozri § 13 e-GovZ.

[25] Aktiváciu elektronickej schránky právnickej osoby vykoná Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky ako správca modulu elektronických schránok súčasne so zriadením jej elektronickej schránky. K zriadeniu dochádza bezodkladne po tom, ako sa ministerstvo dozvie o vzniku právnickej osoby a zapísanej organizačnej zložky, resp. do piatich pracovných dní odo dňa doručenia žiadosti o zriadenie elektronickej schránky, ak ide o právnickú osobu, ktorá nemá sídlo na území Slovenskej republiky.

[26] Štatistika za rok 2018 (novšia nebola k dnešnému dňu zverejnená) podľa Výročnej správy 2018 Národnej agentúry pre sieťové a elektronické služby, s. 18. Dostupné online na <https://www.nases.gov.sk/wp-content/uploads/2019/05/NASES_Vyrocna_sprava_2018.pdf>, [cit. 2020-10-16].

[27] K využitiu presvedčovacích metód počas pandémie ochorenia Covid-19 pozri najmä HAVELKOVÁ, M. Metódy a formy činnosti verejnej správy v čase pandémie. In *Comenius Blog.* Dostupné na internete: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/04/24/metody-a-formy-cinnosti-verejnej-spravy-v-case-pandemie-1-cast/>, [cit. 2020-10-16].

[28] Pozri § 22 e-GovZ.

schránky.[29] Alternatívny autentifikátor však slúži len na prihlásenie sa do elektronickej schránky, ale nerieši nám problém doručenia ako takého. V praxi sa totiž alternatívny autentifikátor vydáva len:

- fyzickej osobe, ktorá je štatutárnym orgánom, členom štatutárneho orgánu právnickej osoby so sídlom na území Slovenskej republiky zapísanej v obchodnom registri alebo ktorá je vedúcim jej organizačnej zložky zapísanej v obchodnom registri a nemôže byť držiteľom úradného autentifikátora,
- advokátovi, hosťujúcemu euroadvokátovi a usadenému euroadvokátovi, ktorí nie sú držiteľmi autentifikátora alebo iného autentifikačného prostriedku.

Vidíme teda, že ide o vyriešenie problému s prístupom k schránke osôb, ktoré nemajú iný autentifikačný prostriedok, ktorým by sa dostali k obsahu elektronickej schránky, ktorou majú disponovať. Ide tu o slovenských občanov žijúcich v zahraničí, ktorí nemajú na území Slovenska pobyt (t. j. nemajú občiansky preukaz) alebo o cudzincov, ktorí na území Slovenska nemajú pobyt (t. j. nemajú doklad o pobyte).

To, že sa alternatívny autentifikátor vydáva len týmto uvedeným osobám, ktoré konajú v mene právnických osôb, pritom nevyplýva z e-GovZ, ale až z vykonávacej vyhlášky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 29/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o alternatívnom autentifikátore. E-GovZ len uvádza, že alternatívny autentifikátor vydáva ministerstvo vnútra fyzickej osobe na základe žiadosti[30] a až vykonávacia vyhláška (vydaná na základe tohto zákona) bližšie vymedzuje, kto má byť touto fyzickou osobou.

Som však toho názoru, že takéto obmedzenie, resp. zrušenie tohto obmedzenia, by mohlo tiež dopomôcť k rozšíreniu možností elektronického doručovania fyzických osôb.

Možnosti elektronického doručovania cudzincom e-GovZ neupravuje, pričom v zásade túto možnosť neupravuje ani nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (nariadenie eIDAS). Nariadenie eIDAS upravuje elektronické doručovacie služby pre registrované zásielky a kvalifikované elektronické doručovacie služby pre registrované zásielky (čl. 43 a nasl.). Elektronická schránka a doručovanie do nej podľa e-GovZ momentálne nespĺňa podmienky pre kvalifikované elektronické doručovacie služby pre registrované zásielky.

[29] Zvyšné dva sú občiansky preukaz s elektronickým čipom a bezpečnostný osobný kód, a doklad o pobyte s elektronickým čipom a bezpečnostný osobný kód.

[30] Miesta, kde možno požiadať o vydanie alternatívneho autentifikátora, sa nachádzajú napríklad tu: https://www.minv.sk/?alternativne-autentifikatory.

Záver

Bezprecedentná situácia, v ktorej sa momentálne Slovenská republika a celý svet nachádza, predstavuje obrovskú výzvu. Právna realita sa tiež musí vyrovnať s touto situáciou, pričom možno povedať, že tak, ako predstavuje Covid-19 výzvu, predstavuje aj možnosť zamyslieť sa nad zjednodušovaním a sprístupňovaním správneho konania.

Aj počas pandémie majú správne orgány povinnosť realizovať správne konanie, čiže plniť si svoje zákonom vymedzené kompetencie. Ani pandémia nemôže byť ospravedlnením ich prípadnej liknavosti. V praxi sa potom stretávame s novými výzvami, ktoré zákonodarca ani len nemohol predpokladať.

Cieľom tohto článku bolo poukázať na dva praktické problémy, s ktorými sa v dôsledku pandémie stretávajú správne orgány. Konkrétne som poukázal na otázku nazerania do spisu správneho konania a elektronického doručovania do zahraničia.

Chcel som poskytnúť analýzu týchto problémov z hľadiska právnej teórie, ako aj poukázať na možný ďalší vývoj problematiky elektronizácie správneho konania. Som presvedčený, že práve dôsledná elektronizácia správneho konania je kľúčovou výzvou, pred ktorou stojí verejná správa s tým, že jej riadne uchopenie a zvládnutie plne napomôže realizácii práv účastníkov konania a ďalších subjektov správneho konania v rámci uplatňovania ich práva na spravodlivý proces.

LITERATÚRA

1. BALOG, B. Kríza parlamentnej tvorby práva. In Banskobystrické dni práva 2016. Banská Bystrica : Bellianum, 2017.
2. CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné*. Všeobecná časť. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018.
3. FÁBRY, B. Legislatívna smršť ako problém kvantity? In *Debaty mladých právníků 2007*, Olomouc : Univerzita Palackého, 2007.
4. HAVELKOVÁ, M. Metódy a formy činnosti verejnej správy v čase pandémie. In Comenius Blog. Dostupné na internete: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/04/24/metody-a-formy-cinnosti-verejnej-spravy-v-case-pandemie-1-cast/>
5. HORVAT, M. Elektronické doručovanie v správnom konaní ako predpoklad vymožiteľnosti práva. In *Bratislavské právnické fórum 2019*. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019. Dostupné online na <https://www.flaw.uniba.sk/

fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNI__K_sekcia_14__IT__FINAL_FINAL.pdf>

6. HORVAT, M. Nová právna úprava občianskych preukazov. In *Comenius časopis* 12/2019, s. 26-35. Dostupné online na <https://comeniuscasopis.flaw.uniba.sk/wp-content/uploads/2020/01/Template_12_2019_fin.pdf>
7. HORVAT, M. Právna úprava a právna prax elektronického doručovania podľa zákona o e-Governmente. In *Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia*. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019. Dostupné online na <https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Publikacne_vystupy/2019/Monografia_DVSEI_2019.pdf>
8. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2015.
9. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Šamorín : Heuréka, 2017.
10. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár.* Šamorín : Heuréka, 2013.
11. MAGUROVÁ, H. Negatívne determinanty tvorby práva. In *Akademické akcenty 2012*, Žilina : Eurokódex, 2013.
12. MAGUROVÁ, H. Vybrané problémy tvorby práva v Slovenskej republike. In *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2012*, Bratislava : VO PraF UK, 2012.
13. POTÁSCH, P. – HAŠANOVÁ, J. – MILUČKÝ, J. – VALLOVÁ, J. *Všeobecné správne konanie. Teória a prax. Judikatúra.* Bratislava : Eurokódex, 2017.
14. POTÁSCH, P. – HAŠANOVÁ, J. – VALLOVÁ, J. – MILUČKÝ, J. – MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok. Komentár.* Bratislava : C. H. Beck, 2019.
15. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár.* Bratislava : Iura Edition, 2007.
16. SREBALOVÁ, M. In Vrabko, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2019.
17. SVÁK, J. Sloboda prejavu a súdna moc. In Majerčák, T. (ed.) *Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni.* Košice : UPJŠ, 2016.
18. ŠKROBÁK, J. *Preskúmavanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní.* Bratislava : UK, PraF, 2014.
19. ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava : VO PraF UK, 2005.
20. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2019.

FEATURES OF APPLICATION OF GEOINFORMATION SYSTEMS IN THE CADASTRE OF NATURAL RESOURCES

doc. Ilkiv Nataliia, PhD.
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Economic and Legal Disciplines,
Lviv State University of Internal Affairs

Abstract: The current state of social development, the gradual integration of Ukraine into the world community and access to international markets determine the intensification of environmental information by creating a national multi-level infrastructure for geoecological data management, is explored in this article. The State cadastre of natural resources as part of the national geographic information system is defined. At the same time, the spatial basis of their management is a basic set of geospatial data established. It is concluded that the formation of a unified system of natural cadastres, the choice of its structure, quantitative and qualitative parameters is necessary to create an information base that will ensure the tasks of harmonization of relations between society and nature. It is proposed to expand the range of services that can be implemented through industry geoportals.

Keywords: geoportal, State cadaster of natural resources, geoinformation system, national infrastructure of geospatial information

1 International and national legal principles of creating a national infrastructure of geospatial information

The validity, quality and effectiveness of various management decisions in the field of nature management is depending on the level of reliability and relevance of information. However, the diversity of objects and subjects of natural resource relations, which characterizes the modern system of nature management in Ukraine, causes a significant amount of information that is constantly changing and updated, and, in turn, lead to difficulties in its use. Only automated information systems can collect, process, store, search, distribute and use this complex and multifaceted information.

Satellite technologies, geographic information systems with their means of integrating various data and spatial analysis help to monitor and evaluate the environment by methods and means. Until recently, they seemed unrealistic. Technologies with automation of information processes and with the development of telecommunication networks are the most effective.[1]

The current state of social development, the gradual integration of Ukraine into the world community and access to international markets determine the intensification of activities to inform the environmental sphere by creating a national multi-level infrastructure for geoecological information management.

The need to integrate geospatial data created by various public authorities and local governments, businesses of all forms of ownership on a single geodetic and cartographic basis according to common technical regulations, ensuring wide access to geospatial data, market development of modern geographic information products and geographic information services in accordance with Recommendations of Directive 2007/2/EP of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 on the introduction of an infrastructure for spatial information in the European Union (INSPIRE) necessitated the establishment, operation and development of a national geospatial information infrastructure. Ensuring effective management decisions by public authorities and local governments, eliminating duplication of work and state budget expenditures for the creation of geospatial data at all levels of government and local government, meeting the needs of society in all types of geographical information, Ukraine's integration into European and global geospatial data infrastructure is the purpose of creating a national infrastructure of geospatial information.

Programs have been developed and implemented to create national geospatial data infrastructures that ensure the supply and use of geographic information resources in most countries. Ukraine has already taken some steps in this direction. Thus, the Law of Ukraine of April 13, 2020 «On the National Infrastructure of Geospatial Information» lays down the legal basis for the creation and operation and development of the national infrastructure of geospatial information (entry into force on January 1, 2021.). This should facilitate the production and updating, processing and storage, publication and use of geospatial information, other activities with such information.

Sets (types) of geospatial information of ecological nature include, in particular: land plots and cadastral zoning (formed land plots and their parts, land plots, agricultural lands, cadastral zones and quarters); hydrography (water bodies,

[1] KOZLOVA T. V. – SHEVCHENKO S. O. *HIS v kadastrovykh systemakh : navch. posib.* K. : NAU, 2013, p. .910.

swamps, catchment basins, hydrographic and water management zoning, water management systems, seaports (port waters), hydraulic structures of seaports); protected areas and objects (territories and objects of the nature reserve fund, their functional and protection zones, territories reserved for the purpose of the next will, territories and objects of the ecological network, territories of the Emerald Network, wetlands of international importance, biosphere reserves); relief; land cover (land (agricultural land; land without vegetation or with little vegetation; forests and other wooded land; water; land under housing; land under public construction; land used for transport; land used for technical infrastructure, land under industrial development, land occupied by current construction and set aside for construction, land under agricultural and other farm buildings and yards, land used for recreation and health, land under facilities and structures for special purposes), geological structure of the subsoil), geostructural zoning, soils, types of land use (functional zones), categories of land by purpose, types of purpose of lands and land plots); environmental monitoring services, results of observations and measurements of the state of the environment and other parameters of ecosystems; territorial zones, regulatory zones, land use restrictions and accounting units (parts of the territory of Ukraine in respect of which special regulation and/or reporting is carried out at the international, European, national, regional and local levels; waste management facilities; land use restrictions (protection zones, sanitary protection zones, sanitary protection zones, special land use zones, water protection zones, coastal protection strips, beach zones, drainage strips, special construction zones, radioactive contamination zones, ecological emergency zones, special raw material production zones agricultural products), areas of natural risk (areas of environmental emergency, degraded lands, atmospheric conditions, meteorological geographical characteristics (weather conditions and their measurements, precipitation, temperature, water vapor content, wind speed and direction), sea regions (hydrographic conditions, roads movement of ships, sea and corridors, traffic distribution systems in the territorial sea, means of navigation equipment of sea routes and water areas); biogeographical regions (natural-agricultural, ecological-economic, anti-erosion and other types of zoning); natural habitats (biotopes); distribution of species (geographical distribution of the distribution of species of animals and plants in terms of administrative-territorial units or other analytical units); energy resources (oil and gas manifestations, oil and gas prospects, structures, parametric, exploration, exploration and production oil and gas wells, alternative energy facilities (hydropower, bioenergy, solar, wind energy resources), mineral resources, mineral deposits, minerals, groundwater, spent deposits of common minerals).

Accordingly, as part of the national infrastructure of geospatial information, both the national geoportal and geoportals by industry coverage are created and operate, in particular, «Water Resources of Ukraine», «Public Cadastral Map» (information of the State Land Cadastre is published), «Mineral Resources of Ukraine», «Forests of Ukraine».

Geospatial information, metadata and services, disclosures, other activities with which and access to them are carried out on the Internet in accordance with the Law of Ukraine «On National Infrastructure of Geospatial Agencie» are included in the state inventories of natural resources. Therefore, the basic set of geospatial information spatial is the basis for maintaining inventories of natural resources.

2 State cadastre of natural resources is part of the national infrastructure of geospatial information

Information infrastructure in the field of nature management is implemented in the form of cadastral systems. Significant differences between different types of cadastral systems, but the main tasks of any cadastral system is to ensure reliable semantic and geographical information about objects; formation of various kinds of cadastral documentation; providing information for solving various cadastral tasks.

State cadastres of natural resources are kept to record quantitative, qualitative and other characteristics of natural resources, volume, nature and mode of their use (Article 23 of the Law of Ukraine «On Environmental Protection»)[2].

Cadastres of natural resources are complex information systems that constitute a set of data that qualitatively and quantitatively characterize natural resources, contain physical and geographical characteristics, classifications, information on the dynamics, degree of study, ecological and economic significance of certain objects and resources, providing search and storage of the necessary information. It allows the user to provide methodological and advisory support on the use and protection of natural resources, as well as to systematize the necessary information for daily activities.

The Law of Ukraine «On Environmental Protection» does not contain an exhaustive list of cadastres of natural resources. The analysis of the current legislation allows to make the following list: the State land cadastre, the State forest

[2] Pro okhoronu navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyshcha: Zakon Ukrayiny vid 25 chervnya 1991 r. № 1264-XII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/.

cadastre, the State water cadastre, the State cadastre of deposits and displays of minerals, the State cadastre of natural territories of resorts, the State cadastre of medical resources, the State cadastre of territories and objects of nature reserve fund of Ukraine, the State cadastre of fauna, the State cadastre of flora.

Natural resource inventories are not just a collection of data on natural objects. They are a system of information that allows an objective assessment of the state of each natural object. The cadastral process is the activity of specially authorized public authorities and other entities for the creation, formation and operation of state cadastres of natural resources. This activity is aimed at achieving a certain result (primarily the formation, and then filling the information of a single system containing information on the legal, natural and economic condition of natural resources), providing appropriate environmental information, which is based on the provisions contained in procedural norms of environmental law[3]. Any decision related to the use of natural resources is based on cadastral records.[4]

M. M. Brynchuk emphasizes: «it is important that the data on the qualitative characteristics of natural resources contained in the relevant cadastres, were the basis for decisions on the provision of natural resources for use»[5].

Ensuring the reliability of cadastral information is achieved by establishing a list of documents and materials that serve as a source of information about the natural object, the procedure for review and approval of cadastral information, as well as the frequency of their clarification and restoration.[6]

The primary materials obtained from the survey of natural objects are adjusted to take into account current changes caused by natural, economic or other factors. The need for periodic clarification and restoration of cadastral information, which ensures their compliance with the state of the natural resource, is emphasized in the legal literature.[7]

Natural resource inventory data should also be objective. Objectivity is the impartiality of the collection of information, its assessment in accordance with the real state of the natural object in compliance with established standards and regulations in this area.

---

[3] YAREMAK, Z. V. *Pravove rehulyuvannya vedennya derzhavnykh kadastriv pryrodnykh resursiv: dy*s. … k.yu.n.: 12.00.06. Ivano-Frankivs'k-2009. p. 6.

[4] PANAS, R. M. – MALANCHUK, M. S. *Kadastr pryrodnykh resursiv: navchal'nyy posibnyk*. L'viv : Vydavnytstvo L'vivs'koyi politekhniky, 2014. p. 5.

[5] BRYNCHUK, M. M. *Ékolohycheskoe pravo (pravo okruzhayushchey sredy): Uchebnyk dlya vysshykh yuryd. zav.* M.: Yuryst', 2002. p.. 347.

[6] HOSHTYNAR, S. L. Osnovni pryntsypy vedennya derzhavnoho zemel'noho kadastru. *Aktual'ni problemy derzhavy i prava.* 2008.№ 37. p. 241.

[7] KOLOTYNSKAYA, E. N. *Pravovye osnovy pryrodnoresursovykh kadastrov v SSSR: monohrafyya*. M., 1986. p. 37.

Processing, collection, generalization of information on the state of natural objects, subjects of nature management, etc. should be carried out in the shortest possible and reasonable time. Efficiency and timeliness as an important principle of keeping inventories of natural resources means optimizing the time spent on obtaining reliable, comprehensive and complete data through the use of modern methods of collecting information about natural objects.

The principle of complexity is an important principle of maintaining state inventories of natural resources. Its essence is the accounting of natural resources, which should cover the entire territory of the state. The principle of systematics is closely related to this principle. Consideration of objects as systems, focuses research on the disclosure of the integrity of the object, to identify various types of relationships in it and bring them into a single theoretical picture, means the principle of systematization.

In modern cadastral systems, information is divided into logical categories - cartographic layers as a set of homogeneous geospatial information that is simultaneously displayed on a cartographic basis. Layers usually contain information about only one type of object. For complete and reliable information about natural resources, the layers in information systems must be interconnected through a common coordinate system of the database.

Automated data exchange between government information and telecommunication systems is important and necessary. This allows to increase the efficiency of government by reducing the time to obtain the necessary data, improving the quality and relevance of processed data, eliminating multiple data collection and duplication in different information systems, improving the availability of information resources and their systematization. The mechanism of information exchange between cadastres and information systems is defined in the Procedure for information interaction between the State land cadastre, other cadastres and information systems, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine[8]. Interaction between cadastres and information systems is carried out by providing the State land ladastre with the cartographic basis of the cartographic and geodetic fund of Ukraine; transfer to the State land ladastre of the cartographic basis of other cadastres and information systems; providing the State land cadastre with information from other cadastres and information systems. The exchange of information between the State Land Cadastre, other cadastres and information systems is carried out on electronic media. The list of information that

[8] Poryadok informatsiynoyi vzayemodiyi mizh Derzhavnym zemel'nym kadastrom, inshymy kadastramy ta informatsiynymy systemamy, zatv. postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 03.06.2013 № 483. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/483-2013-p

can be exchanged in the process of information interaction between cadastres and information systems has been approved at the governmental level.

This list includes clearly defined data from natural resource inventories:

1. State land cadastre – planning and cartographic basis of the State land cadastre; data on the State border and boundaries of administrative-territorial units; boundaries of cadastral zones and quarters; restrictions on the use of land and land plots; lands with indication of contours, coordinates of turning points, geometrical parameters, names, addresses of buildings, constructions and engineering networks, identifiers of construction objects and completed objects, information on acceptance into operation of completed objects; boundaries of economic-planning zones of normative monetary valuation of lands; boundaries of land plots; cadastral numbers of land plots; purpose of land plots; distribution of land between owners and users (form of ownership, type of property law); normative monetary valuation of land plots, data on land fees;
2. State forest cadastre – materials of division of forests into categories and allocation of specially protected forest areas; monetary valuation of forests; plans of forest plots, forest management maps, thematic forest maps and other topographic-geodetic and cartographic material of the state forest cadastre;
3. State cadastre of deposits and manifestations of minerals - cartographic materials of the state cadastre of deposits and manifestations of minerals and the State information geological fund; geospatial information, quantitative and qualitative characteristics of objects in relation to which the information system is maintained;
4. cartographic materials of the State cadastre of fauna, cartographic materials of the State cadastre of aquatic bioresources;
5. State water cadastre – data on rivers, reservoirs, canals, irrigation systems and reservoirs within water management systems of complex purpose, systems of interbranch and agricultural water supply;
6. State cadastre of territories and objects of the nature reserve fund - planning and cartographic materials of location and regime of these territories and objects, their protection zones, territories reserved for the next will, territories and objects of the ecological network and the Emerald network;
7. cartographic materials of the State cadastre of natural medical resources;
8. as well as other cadastres (geospatial information of information resources of its urban cadastre system; cartographic materials of information systems of transport, energy, communications; cartographic materials of information systems of cultural heritage protection; boundaries, legal regime, characteristics

of protected archaeological areas; boundaries and modes of use of protected areas cultural heritage sites, boundaries and modes of use of historical areas of settlements, restrictions on economic activity in the territories of historical areas of settlements, archival and current geospatial information on remote sensing of the earth, including aerospace data, cartographic material of State ecological and geological mapping of Ukraine data on the location and characteristics of landfills for industrial and household waste, planning and cartographic materials of the agrochemical state of agricultural land).

The holder of the State land cadastre provides the subjects of information exchange with access to the State land cadastre for direct display of geospatial data of other information systems on the cartographic basis of the State land cadastre in the form of information layers and attributes. Data from other cadastres and information systems, placed on the cartographic basis of the State Land Cadastre in the form of information layers and attributes, are official. If necessary, such data may be clarified after the development of documentation required by law.

To ensure information interaction, cadastral data should, first, be presented in such digital and textual indicators to quickly exchange information, compare and contrast the natural resource in different aspects (by administrative-territorial units, users, etc.); also, would be conveniently and rationally placed in the cadastral documentation.[9] Maintenance of inventories of natural resources should be carried out according to a single methodological system of accounting for natural resources and their use throughout the country.

The unity of the system means the consistency and consistency of the main parts of the cadastre, the content of information and methods of obtaining them in individual parts.[10]

However, there is no single state cadastre of natural resources today. Natural objects as objects of cadastre are heterogeneous and require different forms and methods of cadastral accounting is the reason. However, there are some additional layers, for example in the geoportal «Water Resources of Ukraine» – settlements of Ukraine and cadastral division. The close economic and ecological relationship between natural resources, the unity of essence, features and purpose of cadastres, which determines the relationship and dependence between the types of cadastres of natural resources, is the basis for combining them into a single system of natural resource cadastres. Through the formation of a unified

[9] KOLOTYNSKAYA, E. N. *Pravovye osnovy pryrodnoresursovykh kadastrov v SSSR: monohrafyya*. M., 1986. p. 39.

[10] BOROVYTS'KA, A. H. Derzhavnyy vodnyy kadastr: pryntsypy vedennya. In *Jurnalul juridicnational: teories i practica*. S.R.L. 2015. № 4 (14). S.102.

system of natural cadastres, the criteria and indicators of accounting for natural resources will be agreed, common approaches to their economic evaluation will be introduced, and tasks for the use of natural resources will be unified at different levels of government – state, regional and local. The principle of integration of all cadastral information and its digitalization provides for the introduction of a single geospatial information database.

The integration of industry cadastres into a single cadastral system requires the integration of cadastral data on a single geospatial basis in a single state coordinate system.

The State Cadastre of Natural Resources should be defined as part of a national geographic information system that contains data on spatial natural features in the form of their digital representations. Interpretation of the state cadastre of natural resources as a geoinformation system will lay the preconditions for the possibility of prompt and high-quality modeling of the conditions of sustainability of natural resources.

3 Perspective directions of development of the national infrastructure of geospatial information

The predominance of accounting and descriptive information of State cadastres of natural resources indicates only the monitoring direction of geoportals. It is also necessary to provide interactive communication of the user with the geoportal. This can happen, for example, through a personal account. It is possible to view, store information, as well as submit applications and the possibility of obtaining a permit for special water use, etc. Thus, it is necessary to expand the range of services that can be implemented through geoportals. The use of the geoportal should be aimed not only at the objective presentation of information about the natural object, timely detection of changes in the state of the natural resource, guaranteeing mobility of access to geospatial data, but also create opportunities for electronic services.

LITERATURE

1. KOZLOVA, T. V. – SHEVCHENKO, S. O. *HIS v kadastrovykh systemakh : navch. posib*. K. : NAU, 2013. 129 p.
2. Pro natsional'nu infrastrukturu heoprostorovykh danykh: Zakon Ukrayiny vid 13 kvitnya 2020 r. № 554-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20

3. Pro okhoronu navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyshcha: Zakon Ukrayiny vid 25 chervnya 1991 r. № 1264-XII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12
4. YAREMAK, Z. V. *Pravove rehulyuvannya vedennya derzhavnykh kadastriv pryrodnykh resursiv: dys.* … k.yu.n.: 12.00.06. Ivano-Frankivs'k-2009. 29 p.
5. PANAS, R. M. – MALANCHUK, M. S. *Kadastr pryrodnykh resursiv: navchal'nyy posibnyk.* L'viv : Vydavnytstvo L'vivs'koyi politekhniky, 2014. 48 p.
6. BRYNCHUK, M. M. *Ékolohycheskoe pravo (pravo okruzhayushchey sredy): Uchebnyk dlya vysshykh yuryd. zav.* M.: Yurysť, 2002. 439 p.
7. HOSHTYNAR, S. L. Osnovni pryntsypy vedennya derzhavnoho zemel'noho kadastru. *Aktual'ni problemy derzhavy i prava.* 2008. № 37. p. 239-245.
8. KOLOTYNSKAYA, E. N. *Pravovye osnovy pryrodnoresursovykh kadastrov v SSSR: monohrafyya*. M., 1986. 187 p.
9. Poryadok informatsiynoyi vzayemodiyi mizh Derzhavnym zemel'nym kadastrom, inshymy kadastramy ta informatsiynymy systemamy, zatv. postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 03.06.2013 № 483. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/483-2013-p
10. BOROVYTS'KA, A. H. Derzhavnyy vodnyy kadastr: pryntsypy vedennya. In *Jurnalul juridicnational: teories i practica*. S.R.L. 2015. № 4 (14). S.99-107.

K AKTUÁLNYM OTÁZKAM POLITICKEJ NEZÁVISLOSTI POLICAJNÉHO ZBORU SR

ON CURRENT ISSUES OF POLITICAL INDEPENDENCE POLICE FORCE OF THE SLOVAK REPUBLIC

npor. JUDr. Jozef Khandl
Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Abstrakt: Cieľom príspevku je vymedziť z právneho hľadiska súčasné postavenie Policajného zboru ako bezpečnostného ozbrojeného zboru, ktorý vykonáva okrem činností a úloh, ktoré mu ukladá Ústava SR, zákon o Policajnom zbore a ostatné právne predpisy, aj iné činnosti. V rámci praxe sa čoraz častejšie objavujú rôzne zaručené pracovné materiály nesúce myšlienky a právne názory smerujúce ku realizácií zmien a taktiež nového fungovania policajnej organizácie, v ktorom vo výraznej miere zohráva úlohu aj aktuálna vládna moc a vrcholní politickí predstavitelia štátu. Predmetom tohto príspevku je posúdenie miery vplyvov politickej moci na chod a fungovanie základného policajného útvaru v podobe realizovaného prieskumu ako aj posúdenie a zaradenie pojmu politický vplyv v hierarchii faktorov policajnej organizácie. V závere príspevku sa autor stručne venuje inštitútom a opatreniam, ktoré môžu, resp. už posilňujú nezávislosť policajnej organizácie v praxi.

Kľúčové slová: policajný zbor, policajná organizácia, kultúra, prezident Policajného zboru, reorganizácia

Abstract: The aim of the article is to define from a legal point of view the current position of the Police Force as a security armed force, which performs in addition to the activities and tasks imposed on it by the Constitution of the Slovak Republic, the Police Force Act and other legal regulations. In practice, various guaranteed working materials with ideas and legal opinions leading to the implementation of changes and also the new functioning of the police organization, in which the current government power and top political representatives of the state also play a significant role, are appearing more and more often. The subject of this article will be the assessment of the degree of influence of political power on the operation and functioning of the basic police department in the form of a survey, as well as the assessment and inclusion of the term political influence in the

hierarchy of factors of the police organization. At the end of the article, the author will briefly address the institutes and measures that can resp. already strengthen the independence of the police organization in practice.

Key words: police force, police organization, culture, president of the police force, reorganization

„Keby som mohol začať ešte raz, začal by som od kultúry"
Jean Monnet – autor Európskej integrácie

Úvod

Jeden z najdôležitejších faktorov úspešnosti a riadneho fungovania akejkoľvek organizácie, či už v poňatí súkromnej sféry, ktorú zastupujú korporáty, či iné obchodné spoločnosti, živnostníci a ostatní podnikatelia tvoriaci hodnoty štátu alebo verejnej správy, je v prvom rade kultúra. V rámci organizačnej štruktúry Policajného zboru patrí policajnej kultúre popredné miesto. Je možné ju vnímať ako integrálnu súčasť identity Policajného zboru, ktorá ovplyvňuje výkon služby príslušníkov Policajného zboru. Policajný zbor je ozbrojený bezpečnostný zbor, ktorý plní úlohy vo veciach vnútorného poriadku, bezpečnosti, boja proti zločinnosti vrátane jej organizovaných foriem a medzinárodných foriem a úlohy, ktoré pre Policajný zbor vyplývajú z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky. Činnosť Policajného zboru kontroluje Národná rada Slovenskej republiky a vláda. Policajný zbor sa vo svojej činnosti riadi ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.[1]

Podľa ďalších ustanovení zákona o Policajnom zbore, a to najmä z ustanovenia § 2 je zrejmé, že Policajný zbor vykonáva tieto úlohy:

a) spolupôsobí pri ochrane základných práv a slobôd, najmä pri ochrane života, zdravia, osobnej slobody a bezpečnosti osôb a pri ochrane majetku,
b) odhaľuje trestné činy a zisťuje ich páchateľov,
c) spolupôsobí pri odhaľovaní daňových únikov, nezákonných finančných operácií, legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu,
d) vykonáva vyšetrovanie o trestných činoch a skrátené vyšetrovanie o trestných činoch,
e) vedie boj proti terorizmu a organizovanému zločinu,
f) zaisťuje osobnú bezpečnosť prezidenta Slovenskej republiky, predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, predsedu vlády Slovenskej republiky, predsedu

[1] Zákon č. 171/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov, § 1.

Ústavného súdu Slovenskej republiky, ministra vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „minister“) a ďalších osôb určených zákonom alebo vládou (ďalej len „určená osoba“),

g) zaisťuje ochranu diplomatických misií a ďalších objektov určených zákonom alebo vládou (ďalej len „určený objekt“) a spolupôsobí pri fyzickej ochrane jadrových zariadení,
h) zabezpečuje kontrolu hraníc Slovenskej republiky,
i) spolupôsobí pri zabezpečovaní verejného poriadku; ak bol porušený, robí opatrenia na jeho obnovenie,
j) dohliada na bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky a spolupôsobí pri jej riadení,
k) odhaľuje priestupky a zisťuje ich páchateľov, a ak tak ustanovuje osobitný zákon, priestupky aj objasňuje a prejednáva,
l) vykonáva pátranie po osobách a pátranie po veciach,
m) poskytuje ochranu a pomoc ohrozenému svedkovi a chránenému svedkovi,
n) vykonáva kriminalisticko-expertíznu a znaleckú činnosť,
o) spolupôsobí pri zabezpečovaní ochrany civilného letectva,
p) oznamuje obci porušenie zákazu požitia alkoholických nápojov a iných návykových látok osobou maloletou do 15 rokov alebo mladistvou do 18 rokov,
q) dohliada na bezpečnosť a plynulosť železničnej dopravy v obvode železničných dráh,
r) podieľa sa na zisťovaní a objasňovaní príčin ohrozovania bezpečnosti a plynulosti železničnej dopravy v obvode železničných dráh,
s) spolupôsobí pri zabezpečovaní bezpečnosti železničnej prepravy jadrových materiálov, špeciálnych materiálov a zariadení v súčinnosti s prepravcom a dopravcom.

Policajný zbor plní úlohy štátnej správy a iné úlohy, ak tak ustanovujú osobitné predpisy. Policajný zbor plní úlohy na úseku prevencie v rozsahu pôsobnosti ustanovenej zákonom. Pri plnení úloh Policajný zbor používa technické prostriedky, dopravné prostriedky vrátane leteckých dopravných prostriedkov. Celkové početné stavy príslušníkov Policajného zboru určuje vláda Slovenskej republiky.[2]

Na základe uvedených citácií a dikcií zákona je nutné konštatovať, že policajná kultúra sa, chtiac či nechtiac, jednoznačne odlišuje od kultúry iných organizácií, je jedinečná a neopakovateľná.[3] Policajný zbor je špecifickým štátnym orgánom zriadeným na princípe bezplatnej verejnej služby v prospech všetkých občanov

[2] Zákon č. 171/1993 Z.z. v znení neskorších predpisov, § 2.

[3] Pozri PAJPACHOVÁ, M. – BARIČIČOVÁ, L. Špecifiká policajnej kultúry v kontexte aktuálnych vedeckých zistení. In *Policajná teória a prax 4/2016*, Bratislava, s. 40-41.

Slovenskej republiky, ako aj občanov nachádzajúcich sa v určitom čase, na určitom mieste v rámci územia krajiny (cudzí štátni príslušníci, štátni občania krajín EÚ), cieľom ktorej je najmä ochrana pred porušovaním zákona, vykonávanie činností spojených s vykonávaním agendy dokladov a evidencií v rámci preneseného výkonu štátnej správy v pozícii správneho orgánu, ako aj objasňovanie priestupkov na úsekoch ustanovených zákonom č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Túto definíciu reflektuje aj slogan „Pomáhať a chrániť", ktorý je heslom Policajného zboru. Výstižnosť pojmu alebo inštitútu policajnej kultúry reflektuje podľa našej právnej mienky A. Kachaňáková ako systém predpokladov, predstáv, hodnôt a právnych noriem, ktoré sa v organizácii prijali a rozvinuli, a majú veľký vplyv na konanie, uvažovanie a vystupovanie zamestnancov. Navonok sa prejavuje ako forma spoločenského styku zamestnancov, v spoločenských zvykoch, obyčajoch, oblečení, materiálovom vybavení a pod. Základné spôsoby správania sa stávajú vzorom pre nových zamestnancov.[4]

1 Legislatívny rámec

Vychádzajúc z uvedených citácií je logickým úsudkom zrejmé, že legislatívny rámec, právne postavenie, normotvorba a ostatné právne inštitúty, na základe ktorých Policajný zbor funguje a plní úlohy, pochádzajú najmä od výkonnej moci. Túto reprezentuje vláda Slovenskej republiky, ktorej práva a postavenie sú upravené v článkoch 108 až 123 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR"). Zastúpenie zákonodarnej moci reprezentuje Národná rada Slovenskej republiky, ktorej práva a povinnosti upravuje znenie článkov 72 až 92 Ústavy SR.

Z pozície parlamentnej demokracie, ktorou je Slovenská republika, je nespochybniteľné zastúpenie politických strán a hnutí, ktoré pôsobia na našom území v zmysle § 1 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a hnutiach v znení neskorších predpisov, a ktorých zástupcovia sa v slobodných a demokratických parlamentných voľbách po vyslovení dôvery občanov, môžu stať členmi zákonodarného orgánu Slovenskej republiky na základe výsledkov volieb, následných rokovaní aj predstaviteľmi výkonnej moci, t. j. vlády. Podľa systému riadenia uvedenom v § 6 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „policajný zákon") je Policajný zbor podriadený ministrovi vnútra Slovenskej republiky. Služby Policajného zboru okrem Úradu inšpekčnej služby a útvarov Policajného zboru uvedených v § 4 ods. 1 a 2 policajného zákona

[4] KACHAŇÁKOVÁ, A. *Riadenie ľudských zdrojov*. Bratislava : Sprint, 2001. s. 184.

riadi prezident Policajného zboru, ak minister neurčí inak. Prezident Policajného zboru je zodpovedný za výkon svojej funkcie ministrovi. Čo sa týka samotného Prezidenta Policajného zboru, ako aj riaditeľa Úradu inšpekčnej služby Ministerstva vnútra, účinná právna úprava odo dňa 1. februára 2019 výrazným spôsobom zmenila možnosť výberu osôb na tieto funkcie. Novelou zákona č. 6/2019 Z. z., ktorým sa zmenil a doplnil zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore bolo ustanovené, že Prezidenta Policajného zboru bude aj naďalej vymenúvať do funkcie minister vnútra, ale až na základe výberového konania a len s odporúčaním Výboru Národnej rady SR pre obranu a bezpečnosť, v ktorej musí úspešný kandidát získať nadpolovičnú väčšinu hlasov poslancov. Riadenie zložiek Policajného zboru okrem Úradu inšpekčnej služby, sa zveruje Prezidentovi Policajného zboru s tým, že na rozdiel od platného stavu minister vnútra už nebude môcť vyňať z riadiacej pôsobnosti Prezidenta Policajného zboru útvary, ktoré sa podieľajú na odhaľovaní a vyšetrovaní trestných činov.

Je nutné poznamenať, že táto nová právna úprava sa javí pozitívne vo vzťahu zvýšenia nezávislosti policajnej inšpekcie a rovnako tak sprísňuje podmienky na menovanie Prezidenta Policajného zboru a riaditeľa Úradu inšpekčnej služby. V oboch prípadoch si prípadní kandidáti prejdú vypočutím na pôde parlamentu Slovenskej republiky. Úrad inšpekčnej služby bude aj naďalej vyčlenený spod riadiacej pôsobnosti Prezidenta Policajného zboru, pričom riaditeľ tohto úradu sa za svoju činnosť už nebude zodpovedať ministrovi vnútra, ale vláde Slovenskej republiky. Pôsobnosť úradu inšpekčnej služby ostala v zásade rovnaká ako v súčasnosti, teda predovšetkým ide o odhaľovanie a vyšetrovanie trestných činov príslušníkov Policajného zboru, pričom ale sa rozšírila o trestnú činnosť príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže a od roku 2020 aj o trestnú činnosť príslušníkov finančnej správy.[5] Ďalšie podmienky, ako aj samotný proces výberu uchádzačov na spomínané funkcie je upravený v ustanoveniach § 33 a nasledujúcich policajného zákona.

Nami publikované právne skutočnosti, aktuálna právna úprava v zmysle platnej legislatívy vytvárajú predpoklady pre potenciálny možný vplyv politickej moci na chod a fungovanie Policajného zboru prostredníctvom aktuálnej výkonnej moci, teda vlády a jej nominantov na pozíciách ministra vnútra, štátnych tajomníkov alebo generálnych riaditeľov jednotlivých sekcií na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky. Na začiatku nášho príspevku sme spomenuli, podľa nás veľmi podstatný inštitút policajnej kultúry ako jedinečnej a neopakovateľnej zložky, od ktorej závisí správny chod a fungovanie celej policajnej organizácie. Na túto má však podstatný vplyv výkon politiky vládnej moci prostredníctvom svojich politických nominantov.

[5] Dostupné na internete: http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=poslanci-parlamentu-schvalili-navrh-novely-zakona-o-policajnom-zbore-k-volbe-prezidenta-pz-a-riaditela-inspekcnej-sluzby

Tento faktický stav však samozrejme nie je nijakým spôsobom protizákonný alebo nesprávny, keďže sme jednoznačne uviedli právne princípy a fungovanie nášho štátu, keď na podklade doteraz platnej právnej úpravy nie je možné samostatne oddeliť policajnú organizáciu ako celok z pôsobnosti Ministerstva vnútra SR.

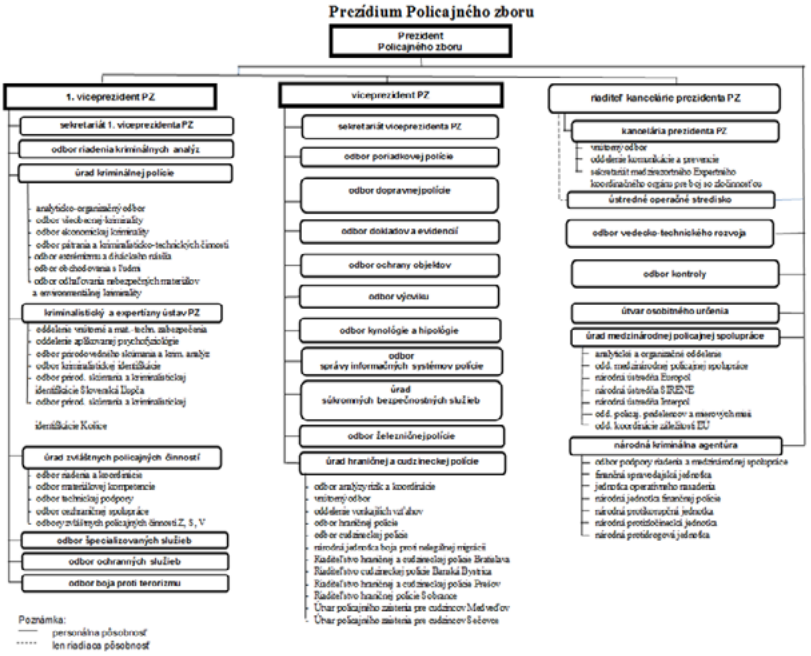
Naša spoločnosť, odborná, ako aj laická verejnosť je v podstate od počiatku vzniku samostatnej Slovenskej republiky pravidelne konfrontovaná s rôznymi politickými kauzami, ktoré majú vplyv a dotýkajú sa štátneho rozpočtu SR. Pri väčšine prípadov je najmä mediálnymi subjektmi prezentovaná slovenská polícia ako orgán, ktorí chráni verejne činné a exponované osoby a rovnako používa dvojitý meter k páchateľom, ktorí sú „verejnosťou" usvedčení zo spáchania závažných trestných činov. Pretože, ako sme už spomenuli a uviedli, do obdobia februára 2019 na Slovensku platila právna úprava, na základe ktorej minister vnútra na základe svojho vnútorného svedomia a presvedčenia pri využití odborných znalostí a pracovných skúseností navrhol podľa jeho odborného úsudku najvhodnejšieho kandidáta na pozíciu prezidenta policajného zboru, ako aj dovtedy činného generálneho riaditeľa sekcie kontroly a inšpekčnej služby. Takto ním vybraného kandidáta predložil na rokovanie vlády SR s návrhom na schválenie, následne bola osoba vymenovaná za Prezidenta Policajného zboru alebo generálneho riaditeľa ministrom vnútra. Táto, pre mnohých ľudí nešťastná a nesprávna právna dogma, resp. spôsob voľby, polarizovala spoločnosť a rovnako tak aj policajnú organizáciu, pretože s novou vládou prakticky vždy prichádzalo nové vedenie Policajného zboru. Dosiaľ sa na Slovensku vystriedalo dovedna dvanásť policajných prezidentov, a to nasledujúco:

1. plk. František Krajča (policajný prezident od 18. augusta 1992 do 16. marca 1994),
2. gen. Štefan Lastovka (funkciu prezidenta PZ SR zastával od 16. marca 1994 do 3. januára 1995),
3. plk. Jozef Holdoš (policajným prezidentom bol od 3. januára 1995 do 1. júla 1997),
4. plk. Peter Nemec (policajným prezidentom bol od 1. júla 1997 do 2. novembra 1998),
5. gen. Ján Pipta (vo funkcii prezidenta PZ SR bol od 3. novembra 1998 do 31. mája 2001),
6. plk. Pavel Zajac (post policajného prezidenta zastával od 1. júna 2001 do 29. októbra 2002),
7. plk. Anton Kulich (vo funkcii policajného prezidenta bol od 30. októbra 2002 do 7. augusta 2006),
8. gen. Ján Packa (pôsobil ako prezident PZ SR od 8. augusta 2006 do 17. júla 2010),
9. plk. Jaroslav Spišiak (vo funkcii policajného prezidenta bol od 19. júla 2010 do 14. mája 2012),

10. gen. Tibor Gašpar (policajným prezidentom bol od 15. mája 2012 do 31. júla 2018)
11. gen. Milan Lučanský (policajným prezidentom bol od 1. augusta 2018 do 31. augusta 2020)
12. plk. Peter Kovařík (dočasne povereným výkonom funkcie policajného prezidenta odo dňa 1. septembra 2020 až do vyhlásenia výberového konania na nového prezidenta Policajného zboru).

S výmenou a príchodom nového prvého muža polície prišlo pomerne v pravidelných cykloch k zmenám na rôznych stupňoch riadenia v Policajnom zbore na úrovni:

- vertikálneho stupňa riadenia, čo znamenalo výmenu riaditeľov a vedúcich pracovníkov (úradov, expozitúr, odborov, oddelení) na špecializovaných útvaroch spadajúcich do gescie a organizačnej štruktúry Prezídia Policajného zboru,



Obr. 1 **Organizačná štruktúra Prezídia PZ SR**

- horizontálneho stupňa riadenia v poňatí jednotlivých Krajských riaditeľstiev Policajného zboru, ktoré kopírujú poňatie ôsmich krajov na Slovensku, ďalej okresných riaditeľstiev[6] a obvodných oddelení.

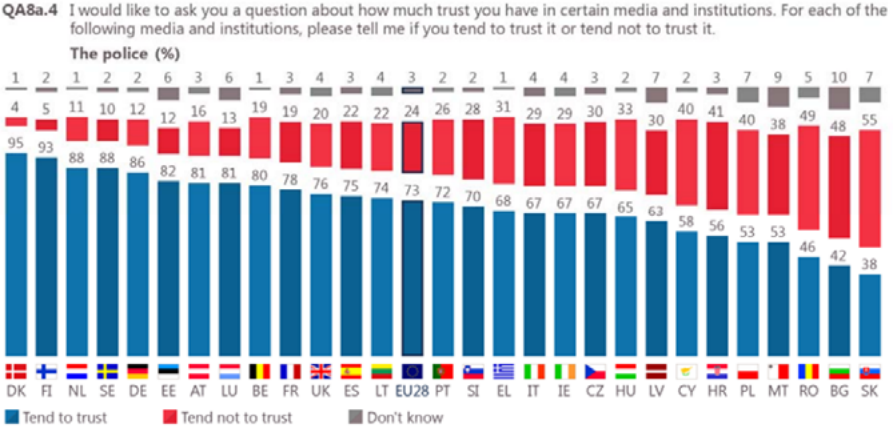
[6] Dostupné na internete: https://www.minv.sk/?krajske-riaditelstva-pz-1

Verejnosť obzvlášť citlivo vníma najmä pozíciu prezidenta Policajného zboru, ktorý je v poňatí hierarchie prvým policajtom, ktorý celý Policajný zbor zastupuje smerom navonok, je verejne činným vo vzťahu vystupovania a komunikovania s médiami a občanmi, každoročne predkladá správu o stave a fungovaní polície, a samozrejme má vysoké personálne kompetencie vo vzťahu k odvolávaniu a menovaniu jednotlivých funkcionárov Policajného zboru. Z tohto titulu široká verejnosť pripisuje zodpovednosť za chod polície najmä policajnému prezidentovi, od ktorého občania SR právom očakávajú výsledky zodpovedajúce stavu spoločnosti v 21. storočí, ako aj skutočnosť, že Policajný zbor Slovenskej republiky bude zamestnávať iba schopné a spôsobilé osoby s vysokým morálnym a odborným kreditom. Z objektívnych dôvodov je žiaľ potrebné poznamenať, že pri každej zmene, ktorú prinášajú parlamentné voľby a ktoré ovplyvňujú následne aj zmeny v riadení a vedení Policajného zboru, majú výrazný vplyv na policajnú kultúru, a teda aj na samotných policajtov a výkon ich činnosti. Pri každej zmene na úrovni riaditeľa, resp. vedúceho pracovníka, do ktorého personálnej právomoci spadá výkon služobnej činnosti konkrétnych policajtov, je vždy badateľné iné „videnie sveta nadriadeného", pretože každý nadriadený má vlastný:

- fyziognomický prejav spočívajúci v jedinečnosti osobnosti každého človeka,
- víziu fungovania a chodu príslušného oddelenia,
- štýl vedenia ľudí a práce s ľuďmi (podriadenými),
- prejav, vystupovanie, správanie,
- predstavu, ako ďalej umožniť prehlbovanie vedomostí a schopností svojich podriadených, aby profesijne aj ľudsky napredovali,
- „zápal", ako riešenie služobných záležitostí a problémov vyplývajúcich z popisu činnosti riešiť ľudským spôsobom.

Nami uvádzané skutočnosti majú za dôsledok, že pri častých zmenách na vedúcich pozíciách v Policajnom zbore dochádza z objektívnych dôvodov aj ku zmene stratégie, plánovania, chodu a smerovania policajtov tak, aby sa plnili požadované ciele. Časté zmeny sú pritom najzávažnejším faktorom, ktorý negatívne ovplyvňuje kultúru v Policajnom zbore. Neustále zmeny, vytvárania nových modelov fungovania, následné rušenie a vracanie sa ku starým a zaužívaným spôsobom neprospieva nikomu, kto pracuje v Policajnom zbore, v konečnom dôsledku na to dopláca občan. Pre objektívnosť je potrebné uviesť, že v Policajnom zbore pracuje nespočetné množstvo kvalitných a oddaných pracovníkov, ktorí bez ohľadu na vykonávané zmeny často prameniace zo zmeny vlády, svoju prácu vykonávajú svedomito. V kontexte rôznych spoločenských udalostí a zmien, ktoré sa na Slovensku udiali, zaznievala z médií ostrá kritika na fungovanie Policajného zboru v zmysle, že vrcholní predstavitelia tejto organizácie sú „dosádzaní" na pozície z politických dôvodov najmä preto, aby polícia nekonala v prípadoch s politickým

podtónom, aby sa ovplyvňovali trestné konania, ktoré by mohli smerovať voči osobám v príbuzenskom, rodinnom alebo kamarátskom vzťahu s niektorými politickými predstaviteľmi štátu. Zarážajúci je výsledok posledného zverejneného prieskumu realizovaný Eurostatom,[7] ktorého predmetom bolo skúmanie dôvery občanov krajín Európskej únie k vybraným štátnym inštitúciám v príslušnej krajine. Jednou z týchto inštitúcií bol aj Policajný zbor a dôvera občanov v jeho činnosť každej jednotlivej členskej krajiny EÚ. Vychádzajúc z grafu uvedeného ďalej je zrejmé, že Policajný zbor Slovenskej republiky požíva najnižšiu dôveru spomedzi všetkých členských krajín Európskej únie. V porovnaní so susednou Českou republikou, Policajný zbor ČR požíva dôveru až u 67 % obyvateľov ČR, prevažná časť (viac ako polovica) obyvateľov Českej republiky dôveruje svojej polícii.



Obr. 2 **Dôveryhodnosť Policajného zboru SR**[8]

2 Prieskum na identifikáciu faktorov a politických vplyvov

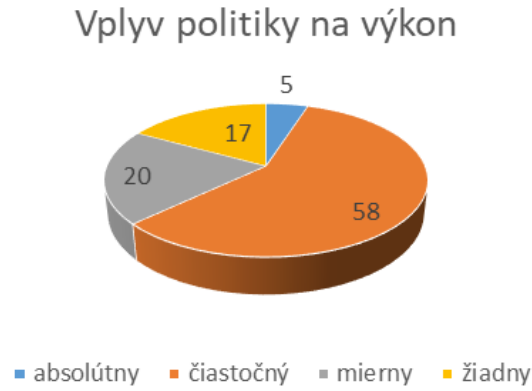
Vychádzajúc z nami uvedených zistení, ktoré sa týkali dôvery v Policajný zbor a vplyvu politiky, sme sa rozhodli zrealizovať prieskum na našom pracovisku Okresného riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave IV, so sídlom Mikuláša

[7] Štatistický úrad Európskych spoločenstiev, skrátene a hovorovo Eurostat, je hlavný štatistický úrad EÚ so sídlom v Luxemburgu. Je formálne podriadený Európskej komisii. Jeho úlohou je pripravovať štatistické dáta pre potreby EÚ a harmonizovať štatistickú metodiku vo všetkých členských krajinách.

[8] Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/eurostat/data/statistics-a-z/abc

Schneidera Trnavského 1, 844 22 Bratislava. Prieskum sa uskutočnil korešpondenčnou formou a bol určený všetkým policajtom bez rozdielu hodnosti, funkcie, stupňa riadenia a zložiek tohto pracoviska. Základný súbor tvorili príslušníci odboru kriminálnej polície, a to vyšetrovatelia a pracovníci operatívnej služby, ďalej boli súčasťou súboru respondentov kriminalistickí technici, príslušníci pátrania a operatívnej evidencie. Nášho prieskumu sa celkovo zúčastnilo spolu 40 respondentov, z toho bolo 5 (13 %) žien a 35 (87 %) mužov. Z hľadiska zastúpenia mali najväčšie muži vo veku 35 rokov.

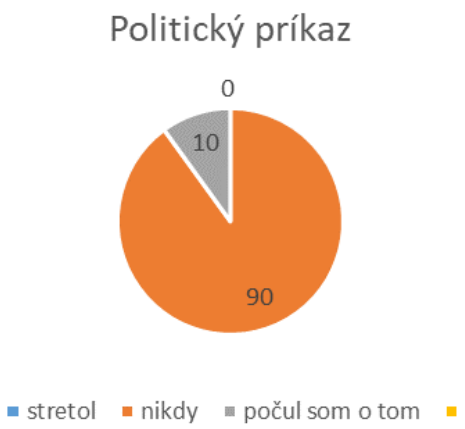
Najväčšie množstvo nami oslovených respondentov hodnotí celkovú mieru vplyvu na výkon svojej funkcie, resp. „pracovnej pozície" ako čiastočný, a to v pomere 58 % z opýtaných. Považujú sa však za zodpovedných ľudí (objektívnych a realistických). Čo sa týka dosahovania stanovených cieľov alebo výsledkov svojej práce, sústreďujú sa bez ohľadu na vplyv politiky na momentálnu skutočnosť. Pre objektívnosť je však nutné uviesť, že otázka sa dá vnímať aj všeobecne z celkového pohľadu svojich kolegov, rodinných príslušníkov, prípadne priateľov a známych, ktorí sú rovnako policajtmi a svojimi diskusiami a výmenami názorov vedia ovplyvniť a umocniť emóciu respondenta.



Graf č. 1 **Miera vplyvu politiky na chod a fungovanie funkcií príslušníkov Policajného zboru**

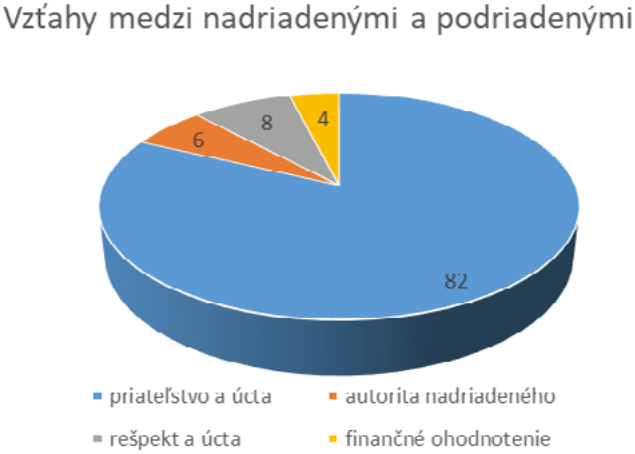
Stretli ste sa priamo s príkazom, ktorý by bol vydaný na základe priameho „výkonu politiky štátu alebo v záujme štátu"? (pozri graf č. 2)

V tomto prípade respondenti odpovedali jednoznačne v percentuálnom pomere až 90 %, že sa s takýmto prípadom alebo situáciou nikdy nestretli, naopak až 10 % opýtaných uviedlo v dotazníku, že o takomto prípade počulo od svojho známeho alebo priateľa, ktorý je príslušníkom Policajného zboru.



Graf č. 2 **Politický príkaz**

Pokiaľ ide o vplyv politiky na vzťahy medzi nadriadenými a podriadenými, respondenti v dotazníku uviedli, že politika, resp. jej vplyv najviac v Policajnom zbore ovplyvňuje vzájomnú úctu a priateľstvo, a to v počte až 82 % opýtaných (pozri graf č. 3). Opýtaní ďalej uviedli, že v prípade vplyvov alebo politických zásahov dochádza tiež k narušaniu autority nadriadeného; v neposlednom rade takýmito zásahmi a vplyvmi trpí aj vzájomný rešpekt a úcta. Na poslednom mieste v pomere 4 % zohráva úlohu aj finančné ohodnotenie podriadeného, najmä formou nepriznania finančnej odmeny.



Graf č. 3 **Vplyv politiky na vzťahy medzi nadriadenými a podriadenými**

Z celkového pohľadu a hodnotenia prieskumu, ktorý bol zrealizovaný na vzorke nami oslovených respondentov (príslušníkov Policajného zboru), je možné badať, že vplyv politiky na chod a fungovanie nielen policajnej organizácie ako celku, ale aj na konkrétne pozície jednotlivých príslušníkov je badateľný a existuje. Z ďalších výsledkov je alarmujúce, že takýto vplyv najviac ovplyvňuje alebo zasahuje a narúša konkrétne ľudské vzťahy, ktorými sú vzájomné priateľstvo a úcta. V tomto by sme sa radi odvolali na úvod nášho príspevku, v ktorom sme poukázali na inštitút kultúry v policajnej organizácii. Podľa našich zistení a presvedčenia konštatujeme, že politickými vplyvmi, nomináciami a neustálymi zmenami kultúra v policajnej organizácii upadá, čo výrazne ovplyvňuje nielen pracovný výkon a morálku, ale aj personálne obsadenie alebo skôr neobsadenie a poddimenzovanie jednotlivých útvarov.

Zaujímavo tiež vyznievali odpovede policajtov na otvorené otázky, kde mali možnosť vyjadriť sa k tejto problematike vlastnými slovami a prezentovať tak svoj osobný názor. V tomto rozmere odpovedí však prevyšoval skôr negatívny názor. Medzi najčastejšie formulovanými odpoveďami sme zaregistrovali tieto:

- ako oslovený respondent tomuto prieskumu neverím,
- bojím sa, že nebude dostatočne zabezpečená moja anonymita,
- dotazník považujem za neobjektívny.

V dotazníku však zaznelo aj niekoľko pozitívnych názorov a prejavov, v ktorých oslovení respondenti najmä:

- vyjadrili záujem, aby sa s výsledkami mohli oboznámiť,
- vo všeobecnosti ocenili úprimnú snahu sa zaoberať s týmto problémom,
- respondenti by radi uvítali, aby s výsledkami boli oboznámení aj ich nadriadení, a aby sa výsledky mohli implementovať priamo do praxe.

Záver

V predloženom príspevku sme spracovali veľmi zaujímavú a aktuálnu tému, ktorá je predmetom rôznych odborných aj laických diskusií. Objektívne treba ozrejmiť, že v kontexte rôznych spoločenských a politických zmien na Slovensku v období posledných dvoch rokov prišlo ku viacerým zmenám, ktoré výrazným spôsobom, aj z nášho pohľadu, zlepšili stav v Policajnom zbore, minimálne v poňatí snáh. Medzi najvýraznejšie zmeny, ktoré výrazným spôsobom znižujú možnosť politického vplyvu alebo zásahu do nezávislosti práce a fungovania slovenskej polície, patrí v prvom rade prijatie a schválenie nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 33/2020 o zásadách kariérneho postupu príslušníka Policajného zboru, výberovom konaní a výbere v Policajnom zbore účinného dňom vydania, teda odo dňa 7. novembra 2019. Toto nariadenie vo svojom

obsahu ustanovuje zásady kariérneho postupu príslušníka Policajného zboru („policajta") vo vertikálnej a horizontálnej línii na základe výberového konania a výberu najvhodnejšieho policajta na funkciu v nadväznosti na úspešné absolvovanie potrebnej vzdelávacej aktivity. Predmetné nariadenie vo svojej podstate ustanovuje, za akých podmienok a na aký útvar je možné prijať uchádzača z tzv. civilného prostredia, ktorý musí byť po prijatí zaradený na základný policajný útvar a policajtov, ktorí na základe počtu odslúžených rokov a dosiahnutého vzdelania sa môžu vo výberovom konaní uchádzať o tú-ktorú konkrétnu pozíciu. Rovnako sa toto nariadenie vzťahuje aj na policajných funkcionárov, t. j. riadiacich pracovníkov. Toto nariadenie je určite prínosom, pretože ustanovuje jasné zásady kariérneho postupu policajtov, kedy, na aký útvar a na základe akých predpokladov možno osobu zaradiť na konkrétnu pozíciu. Ide nepochybne o objektívne a transparentné konanie, čo transparentne posilňuje možnosť každého policajta posúvať sa v organizačnej štruktúre na vyššie pracovné pozície.

V súčasnosti je veľmi aktuálnou otázkou aj tzv. „reorganizácia" Policajného zboru, predmetom ktorej má byť zefektívnenie policajnej práce, zvýšenie atraktívnosti policajného povolania, zvýšenie úrovne výkonu služobnej činnosti, zníženie počtu policajných útvarov, ako aj zvýšenie nezávislosti a transparentnosti pri výbere a voľbe policajného prezidenta. Na tento účel bola vytvorená súčasným ministrom vnútra (Romanom Mikulcom)[9] pracovná skupina zložená zo zástupcov odbornej praxe, akademickej obce, zamestnancov ministerstva vnútra, tiež bývalých zamestnancov a funkcionárov Policajného zboru. Predmetná pracovná skupina má po analýze predložiť návrh v podobe legislatívnych zmien, ktoré povedú k reorganizácii celého Policajného zboru, avšak v akej miere a aké konkrétne opatrenia budú nakoniec prijaté, dosiaľ nebolo zverejnené a žiadne oficiálne informácie ani poskytnuté neboli.

Za najväčší prínos z hľadiska transparentnosti a apolitickosti však považujeme výzvu ministra vnútra Slovenskej republiky Romana Mikulca vo forme zaslania e-mailu[10] všetkým policajtom a civilným zamestnancom Policajného zboru, aby predložili pracovnej skupine svoje vízie a pohľady formou konkrétnych návrhov na zlepšenie chodu a fungovania policajnej organizácie. Táto výzva je aktuálna, pričom každý podnet bude pracovnej skupine doručený na posúdenie. Uvedený krok treba vnímať ako úprimnú snahu vyhovieť všetkým policajtom a civilným zamestnancom, ktorí na základe aj svojich pracovných skúseností môžu prispieť svojimi relevantnými a vecnými podnetmi na zlepšenie stavu v Policajnom zbore, tak aby sa táto inštitúcia stala opäť o čosi viac politicky a nominačne nezávislejšou.

[9] Dostupné na internete: https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=ministerstvo-vnutra-odstartovalo-proces-znizovania-vydavkov

[10] https://www.teraz.sk/slovensko/r-mikulec-vyzval-policajtov-aby-prispe/484725-clanok.html

Ako sme už uviedli, našou snahou bolo v prvom rade poukázať na skutočnosť právneho a legislatívneho rámca v hierarchii postavenia policajnej organizácie. Táto, v zmysle nami publikovaných informácií, pracuje v kontexte celospoločenského prostredia, kde sa generujú aj určité potreby policajnej praxe.[11] Je teda zrejmé, že podnety celospoločenského prostredia, a politického nevynímajúc, sa odrážajú v celom mechanizme vnútorného chodu Policajného zboru, ako aj v realizácii riadiacich rozhodnutí. Máme za to, že je potrebné venovať náležitú pozornosť týmto zisteniam, ktoré podľa našej právnej mienky nesú charakter tzv. tvrdých faktorov ovplyvňujúcich úspech policajnej organizácie, ako aj úroveň kultúry v polícii.[12] Záverom uvádzame, že úlohou aktuálnej vládnej moci je bezpochyby nutnosť reagovať na vývoj doby, vysporiadať sa s tzv. „rozhodujúcim obdobím a hriechmi z minulosti", ako aj zvoliť prvýkrát stratégiu rozvoja Policajného zboru Slovenskej republiky, ktorá dosiaľ od roku 1993 nebola nikdy spracovaná a realizovaná. Na základe doteraz publikovaného stručného náhľadu do tejto problematiky konštatujeme, že priamym vplyvom politiky v akejkoľvek forme na chod a fungovanie policajnej organizácie dochádza priamo úmerne ku znižovaniu kultúry v Policajnom zbore. Kultúra v zamestnaní je základom pre správny chod a fungovanie akéhokoľvek subjektu, pričom negatívnymi zásahmi dochádza automaticky u jednotlivých zamestnancov, v našom prípade príslušníkov Policajného zboru, k rôznym negatívnym javom, ktoré sme prezentovali vo výsledkoch nášho prieskumu realizovaného na Okresnom riaditeľstve Policajného zboru v Bratislave IV. Výsledky prezentujú výpovedné hodnoty základného policajného útvaru, ktorý z hľadiska nárastu trestnej činnosti, ako aj rozpracovanosti realizuje skrátené vyšetrovanie a vyšetrovanie podľa trestného poriadku o trestných činoch, kde výška škody nepresahuje škodu veľkého rozsahu, t. j. do výšky 133 000 eur. Rovnako z hľadiska realizácie vyšetrovania nie sú v predmete trestného konania organizované ani zločinecké skupiny. Vplyvy výkonnej moci na fungovanie na špecializovaných útvaroch autorovi nie sú ani z hľadiska jeho skúseností známe, čo je potrebné pre objektivitu na záver príspevku uviesť.

LITERATÚRA

1. PAJPACHOVÁ, M. – BARIČIČOVÁ, L. Špecifiká policajnej kultúry v kontexte aktuálnych vedeckých zistení. In *Policajná Teória a prax 4/2016*, Bratislava.

[11] BARIČIČOVÁ, L. Scientific reflection of new trends in management, Vedecká konferencia s medzinárodnou účasťou, Praha 2013, s. 190-191.

[12] PAPULA, J. – PAPULOVÁ, Z. *Strategický manažment. Teoretické východiská alebo jadro vedomostí.* Bratislava, 2009, s. 141-142.

2. KACHAŇÁKOVÁ, A. *Riadenie ľudských zdrojov*. Bratislava : Sprint, 2001. ISBN: 80-88848-72-5.
3. BARIČIČOVÁ, L. Scientific reflection of new trends in management. Vedecká konferencia s medzinárodnou účasťou, Praha 2013, ISBN: 978-80-7251-405-2.
4. PAPULA, J. – PAPULOVÁ, Z. *Strategický manažment. Teoretické východiská alebo jadro vedomostí.* Bratislava, 2009. ISBN: 978-80-88870-78-4.
5. http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=poslanci-parlamentu-schvalili-navrh-novely-zakona-o-policajnom-zbore-k-volbe-prezidenta-pz-a-riaditela-inspekcnej-sluzby
6. https://www.minv.sk/?krajske-riaditelstva-pz-1
7. https://ec.europa.eu/eurostat/data/statistics-a-z/abc
8. https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=ministerstvo-vnutra-odstartovalo-proces-znizovania-vydavkov
9. https://www.teraz.sk/slovensko/r-mikulec-vyzval-policajtov-aby-prispe/484725-clanok.html
10. Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 33/2020 o zásadách kariérneho postupu príslušníka Policajného zboru, výberovom konaní a výbere v Policajnom zbore zo 7. novembra 2019.
11. Dotazník z prieskumu realizovaný v dňoch 4. až 7. augusta 2020 na pracovisku OKP ORPZ BA IV.

VPLYV SÚDNYCH ROZHODNUTÍ NA PRÁVNU ÚPRAVU ZAISTENIA ŽIADATEĽA O UDELENIE AZYLU[13]

THE IMPACT OF COURT DECISIONS ON THE LEGAL REGULATION OF ASYLUM SEEKER´S DETENTION

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
sona.kosiciarova@truni.sk

Abstrakt: Vzhľadom na funkciu zaistenia žiadateľov o udelenie azylu ako administratívneho opatrenia dočasnej povahy, ktoré predstavuje verejnomocenské obmedzenie osobnej slobody, v týchto prípadoch môže byť dotknuté ich právo podľa čl. 3 a čl. 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Významnú úlohu pri posúdení tejto otázky zohráva prístup súdov založený na individuálnom posúdení osobitostí konkrétneho prípadu. Autorka analyzuje rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý by mal mať významný vplyv na interpretáciu zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 404/2011 Z. z.) ohľadom ochrany maloletého v sprievode rodiča.

Kľúčové slová: článok 5 ods. 1 Dohovoru, princípy zaistenia, transpozícia, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ, ochrana maloletých osôb

Abstract: Given the function of detaining asylum seekers as an administrative measure of a temporary nature, which constitutes a public restriction on personal liberty, in these cases their right under Art. 3 and Art. 5 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms could be harmed. An

[13] Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike právna teória a prax".

important role in assessing this issue is played by the approach of the courts based on an individual assessment of the specifics of a particular case.

The author analyzes the judgment of the Supreme Court of the Slovak Republic, which should have a significant impact on the interpretation of Act No. 404/2011 Coll. regarding the protection of children accompanied by their parents.

Key words: Article 5, par. 1 of Convention, detention principles, transposition, directive 2008/115 / EC of the European Parliament and of the Council, directive 2013/33 / EU of the European Parliament and of the Council, protection of children

1 Právne inštitúty obmedzenia osobnej slobody v predpisoch verejného práva

Zásahom orgánu verejnej moci môže byť dotknutá osobná sloboda fyzickej osoby. Zákonná úprava, ktorá ju umožňuje, musí vyhovovať požiadavkám vyplývajúcim jednak z Ústavy Slovenskej republiky (pozri čl. 17 v spojení s čl. 52), jednak z medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonmi (pozri čl. 7 ods. 5).

Podľa čl. 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor"): „Každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane na základe postupu stanového zákonom: a) zákonné pozbavenie slobody osoby po odsúdení príslušným súdom; b) zákonné zatknutie alebo pozbavenie slobody z dôvodu nesplnenia rozhodnutia vydaného súdom v súlade so zákonom alebo s cieľom zabezpečiť splnenie povinnosti stanovenej zákonom; c) zákonné zatknutie alebo pozbavenie slobody za účelom predvedenia pred príslušný súdny orgán pre dôvodné podozrenie zo spáchania trestného činu, alebo ak je to dôvodne považované za potrebné za účelom zabránenia spáchaniu trestného činu alebo úteku po jeho spáchaní; d) pozbavenie slobody maloletého na základe zákonného rozhodnutia za účelom výchovného dohľadu alebo jeho zákonné pozbavenie slobody za účelom predvedenia pred príslušný súdny orgán; e) zákonné pozbavenie slobody osôb, aby sa zabránilo šíreniu nákazlivej choroby, alebo duševne chorých osôb, alkoholikov, narkomanov alebo tulákov; f) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie štátu, alebo osoby, proti ktorej sa vedie konanie o vypovedaní alebo vydaní." Predmetná medzinárodná zmluva tak ustanovuje dôvody, pre ktoré možno uskutočniť zásah do osobnej slobody. Výpočet je taxatívny, teda uzavretý bez možnosti jeho rozšírenia.

Základné požiadavky Dohovoru na to, aby bolo možné konanie s vplyvom na osobnú slobodu považovať za konanie spĺňajúce požiadavky medzinárodnej zmluvy, sú:

- hmotnoprávnej povahy (t. j. podmienky a dôvody musia vyplývať zo zákona, pričom aj samotná zákonná úprava musí spĺňať určité požiadavky na reguláciu takýchto právnych inštitútov, predovšetkým však rešpektovanie *všeobecne uznávaných princípov,* akými sú princíp legality, legitímnosti, proporcionality, zákaz zneužitia právomoci atď.),
- procesnoprávnej povahy (zákon musí upraviť postup pri uskutočňovaní takýchto úkonov a tieto postupy musia garantovať procesnoprávne záruky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv).[14]

Dohovor terminologicky nerozlišuje medzi *pozbavením* osobnej slobody a jej *obmedzením*. V oboch prípadoch však ide o zásahy, ktorými môže byť porušený čl. 5. Takáto kategorizácia právnych dôsledkov preto nemôže mať podľa rozhodnutí štrasburských orgánov ochrany práva vplyv na *obsah a podstatu* predmetných zásahov do osobnej slobody jedinca.[15]

Rozlišovanie pramení z vnútroštátnej úpravy členských štátov Rady Európy. Ich právne predpisy rozlišujú medzi inštitútom pozbavenia slobody a jej obmedzením z hľadiska ich stupňa a intenzity zásahu.[16]

Aj na Slovensku je to tak. Inštitút *pozbavenia slobody* je výsostne doménou trestného práva. S právnym dôsledkom *obmedzenia slobody* sa možno výlučne stretnúť v predpisoch správneho práva.

Cieľom verejnoprávnej úpravy je zabezpečiť ochranu jednotlivca v prípade, keď k zásahu do jeho slobody podľa čl. 5 Dohovoru dochádza na základe *úkonu orgánu verejnej moci,* resp. úkonu osoby, ktorá má pri plnení úloh postavenie *verejného činiteľa* (napr. príslušník obecnej polície podľa § 5 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 564/1991 Zb.), člen rybárskej stráže podľa § 27 zákona č. 216/2018 Z. z. o rybárstve a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov).

Právomoc uskutočňovať úkony, ktorými sa *obmedzuje osobná sloboda,* majú podľa slovenskej právnej úpravy len tie orgány alebo osoby so statusom verejného

[14] Bližšie k tomu pozri KMEC, J. in KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech.* Praha : C. H. Beck, 2012, s. 477 a nasl.

[15] SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, 2006, s. 262.

[16] BERTHOTYOVÁ, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2017, s. 12.

činiteľa, ktorým ju *výslovne priznáva zákon*. Z tohto dôvodu je vylúčené, aby ako verejnomocenský úkon bolo posúdené konanie súkromnej osoby (napr. občana alebo zamestnanca súkromnej bezpečnostnej služby, ktorý krátkodobo zadrží páchateľa).

De lege lata právnymi inštitútmi s *vplyvom na osobnú slobodu* človeka, ktoré sa uplatňujú na základe predpisov správneho práva sú:

- predvedenie,
- zadržanie,
- zaistenie.

Ich realizácia nie je podmienená súhlasom osoby, voči ktorej smerujú, resp. jej súhlas nemožno predpokladať. Už z tohto dôvodu treba takéto úkony považovať za úkony *donucovacie,* a preto aj *právotvorné* (t. j. s vplyvom na právne postavenie jeho adresáta).

Ak majú formu *priameho vynútenia povinnosti* (napr. predvedenie účastníka konania alebo svedka na základe dožiadania správneho orgánu podľa § 42 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov) alebo *úkonu v rámci plnenia úloh verejnej správy* vykonanom na mieste (napr. zadržanie osoby príslušníkom obecnej polície podľa § 8 zákona č. 564/1991 Zb.), osobitné zákony ustanovujú aspoň základné požiadavky, ktoré majú osobu ochrániť pred nezákonným postupom (dodržanie požiadavky konať na základe a v medziach zákona, bezodkladnosť, písomný podklad, následné vyhotovenie správy a pod.). Súčasťou takejto ochrany je i zabezpečenie prípadného vyšetrenia zákonnosti postupu alebo uplatnenie práva na náhradu škody.

V prípade *predvedenia* a *zadržania* osoby *v súvislosti s plnením úloh verejnej správy* sa predpisy správneho práva výslovne nezmieňujú o obmedzení osobnej slobody, hoci nepochybne ich realizácia je spojená so zásahom do osobnej slobody.

O obmedzení osobnej slobody sa explicitne zmieňuje § 19 ods. 5 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Policajnom zbore") pri *zaistení* osoby. Trestný poriadok, ktorý za *zaisťovacie opatrenia v trestnom konaní* považuje väzbu, zadržanie a obmedzenie osobnej slobody svedkovi podľa § 88, ich bez rozdielu považuje za právne inštitúty s následkom *obmedzenia osobnej slobody*.

Zaistenie osoby je *de lege lata* inštitút trestného práva (pozri § 71 a nasl. zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov) aj správneho práva (pozri zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny podľa zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov)). Oprávnenie zaistiť osobu má v oboch prípadoch podľa zákona o Policajnom zbore *policajt*.

Pokiaľ ide o zaistenie osoby slúžiace na *zabezpečenie výkonu úloh verejnej správy*, o zaistení osoby rozhoduje *policajný útvar*.

Policajný útvar nie je z hmotnoprávneho hľadiska orgánom verejnej správy. V týchto prípadoch vystupuje ako vykonávateľ verejnej správy (§ 19, § 21 zákona o Policajnom zbore).

Vykonávateľom verejnej správy môže byť totiž aj orgán, ktorý nie je orgánom štátnej správy. Podstatné je len to, že z hmotnoprávneho hľadiska má postavenie *orgánu verejnej moci* (pozri tiež zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Zaistenie ako úkon vykonávateľa verejnej správy má tzv. *právotvorný* účinok, t. j. je spôsobilý zasiahnuť do hmotnoprávneho postavenia súkromnej osoby.

V prípade zaistenia osoby môže byť dotknuté základné *právo na osobnú slobodu* podľa čl. 17 ods. 4 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR") a v spojitosti s ním aj *sloboda pohybu* (pozri čl. 23) ako dôsledok obmedzenia osobnej slobody.

Rozhodnutie o zaistení sa vydáva v s*právnom konaní* podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok"). V ňom má policajný útvar procesnoprávne postavenie *správneho orgánu*. Postupuje na základe všeobecnej úpravy v § 19 ods. 3 zákona o Policajnom zbore, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Takýmto *osobitným zákonom* je zákon o pobyte cudzincov. Ten špeciálnym spôsobom upravuje právny inštitút *zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny*. Štátnym príslušníkom tretej krajiny je pritom každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky ani občanom Únie; štátnym príslušníkom tretej krajiny sa rozumie aj osoba bez štátnej príslušnosti.

Predmetná špeciálna úprava má príčinu v existencii špeciálnych požiadaviek vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj z právnych aktov Európskej únie, ktoré majú prednosť pred jej zákonmi (čl. 7 ods. 2 Ústavy SR).

1.1 Hmotnoprávne aspekty inštitútu zaistenia v predpisoch správneho práva

Právny inštitút zaistenia sa v predpisoch správneho práva síce nevyskytuje často, ale tiež to nie je právny inštitút pre odvetvie správneho práva neznámy.

Z hľadiska kategorizácie úkonov vo verejnej správe sa zaraďuje medzi správne úkony, ktoré sa nariaďujú formou *individuálneho správneho aktu* konštitutívnej

povahy. Ním sa adresátovi ukladá povinnosť (konať alebo zdržať sa konania, strpieť povinnosť).

Zaistenie sa vzťahuje na fyzickú osobu alebo na vec. I v druhom prípade sa povinnosť ukladá osobe, a to osobe, ktorá je spôsobilá vec ovládať, nakladať s ňou.

Zaistenie osoby alebo veci je úkonom vykonávateľa verejnej správy, ktorý má *zabezpečovací charakter*. Účelom zaistenia je totiž vo všeobecnosti "zaistiť splnenie povinnosti, ktorá môže vzniknúť v budúcnosti povinnej osobe a bez takého zabezpečenia vzniká dôvodná obava, že by taká povinnosť nebola v budúcnosti splnená".[17]

Zabezpečovacie úkony najčastejšie slúžia na zabezpečenie dosiahnutia účelu začatého správneho konania vo veci samej.[18]

Taktiež môžu slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia účelu aj iných úloh verejnej správy. Na účel vykonania administratívneho vyhostenia slúži zaistenie osoby podľa § 88 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov, na riadne vykonanie colného dohľadu slúži zaistenie tovaru alebo veci podľa § 64 zákona č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Colný zákon").[19]

Účel zaistenia musí byť vždy v zákone presne a konkrétne vymedzený.

Z funkcie zaistenia vyplývajú dôležité právne vlastnosti tohto úkonu, a to jeho *predbežnosť* a z nej plynúca *dočasnosť*, pričom dočasnosť sa vníma ako *krátkodobá*.

Predbežnosť je daná tým, že zaistenie ako úkon orgánu verejnej správy nie je cieľom, ale prostriedkom. Slúži na dočasné zachovanie faktického stavu, právnych pomerov účastníka konania a pod., aby sa do budúcnosti nesťažil alebo nezmaril výkon verejnej správy.

Ide teda o podporný právny prostriedok na dosiahnutie hlavného cieľa. Pokiaľ by hlavný cieľ v budúcnosti stratil opodstatnenie, odpadol by dôvod pre zaistenie. Vtedy sa musí bezodkladne pristúpiť k zrušeniu jeho účinnosti voči adresátovi, ktorému bolo zaistenie nariadené. Zákon preto musí vždy vyžadovať, aby so zánikom dôvodu, ktorý opodstatňoval obmedzenie, došlo k zániku obmedzenia. Nie je vylúčené ani to, aby zákon ustanovil zánik účinnosti zaistenia *ex lege*, t. j. bez toho, aby musel vykonávateľ verejnej správy pristúpiť formálnym úkonom k jeho zrušeniu.

Princíp proporcionality, ktorý sa v právnom štáte uplatňuje pri akomkoľvek verejnomocenskom zásahu, v sebe zahŕňa aj požiadavku časového obmedzenia

---

[17] KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 237.

[18] Pozri napríklad § 43 správneho poriadku, ktorý upravuje právomoc správneho orgánu pred skončením správneho konania v rozsahu nevyhnutne potrebnom pre zabezpečenie jeho účelu uložiť účastníkom, aby niečo vykonali, niečoho sa zdržali alebo niečo strpeli alebo nariadiť zabezpečenie veci, ktoré sa majú zničiť alebo urobiť nepotrebnými alebo ktoré sú potrebné na vykonanie dôkazov.

[19] Podľa § 64 ods. 1 písm. a) Colného zákona colný úrad môže zaistiť tovar alebo vec, ak sú nevyhnutne potrebné na preukázanie skutočností dôležitých na riadne vykonanie colného dohľadu.

účinnosti verejnomocenského opatrenia. Dĺžka účinnosti, resp. podmienky opätovného predĺženia musia byť ustanovené, ako aj limitované zákonom. Lehota, v ktorej trvá obmedzenie práva (slobody) adresáta, je ustanovená ako maximálna. Ak nie je ohraničená časovým úsekom, môže byť ohraničená dosiahnutím cieľa (napr. vydaním rozhodnutia vo veci samej).

I keď inštitút zaistenia je vždy realizovaný vo verejnom záujme, je vecou správnej úvahy, či vykonávateľ verejnej správy k zaisteniu pristúpi. Tu musí vychádzať z konkrétnych skutkových okolností prípadu a zvážiť nielen to, či je daný dôvod pre nariadenie zaistenia osoby alebo veci, ale aj aká je *miera naliehavosti* jeho prijatia. Základným predpokladom je, že *v čase, keď o zaistení rozhoduje*, je prítomný dôvod ustanovený zákonom (napr. osoba nedáva záruku, že svojím konaním nesťaží, či dokonca nezmarí výkon verejnej správy). Zmyslom právneho inštitútu zaistenia je totiž zabezpečiť *účinné plnenie úloh verejnej správy*. Ani to však nestačí v situácii, keď z okolností prípadu je zrejmé, že sú tu aj iné dôvody, ktoré umožňujú vec vyriešiť iným spôsobom, než zásahom do základného práva osoby.

V súvislosti s *princípom proporcionality* je potrebné inštitút zaistenia uplatňovať "s náležitou obozretnosťou", t. j. len ako krajné verejnomocenské opatrenie. Bude tomu tak nielen v situácii, keď neexistuje špeciálne alternatívne riešenie, lebo zákon ho neustanovuje (pozri § 64 Colného zákona), ale i v situácii, keď ho zákon síce upravuje (pozri § 89 zákona o pobyte cudzincov), avšak nie je ho možné aplikovať.

Jednoducho povedané, v prípade nariadenia zaistenia musí byť prítomná taká miera naliehavosti ochrany verejného záujmu na riadnom fungovaní verejnej správy, ktorá ospravedlňuje zásah do základného práva alebo slobody súkromnej osoby.

Vykonávateľ verejnej správy musí vždy starostlivosti zvážiť a vedieť presvedčivo odôvodniť, čo ho viedlo k nariadeniu zaistenia osoby alebo veci. Jeho správna úvaha bude výslednicou porovnania kolidujúcich záujmov chránených zákonom. Že nejde o záležitosť pre samotný orgán z právneho hľadiska jednoduchú, netreba pochybovať. Cieľom tohto referátu je preto aj vysvetliť na konkrétnom prípade, ako by mal vykonávateľ verejnej správy v takýchto situáciách postupovať. Ak v konkrétnom prípade preváži úsilie správneho orgánu chrániť verejný záujem bez prihliadnutia na iné relevantné zásady explicitne vyplývajúce z medzinárodných zmlúv alebo právnych aktov Európskej únie, vždy existuje riziko, že jeho rozhodnutie bude z právneho hľadiska vyhodnotené ako nezákonné.

Obmedzenie práva (slobody) adresáta, ktoré je dôsledkom zaistenia, *nie je z právneho hľadiska sankciou*. Vyplýva to z odlišnej funkcie tohto právneho inštitútu od inštitútu správneho trestania.[20]

[20] Podľa požiadaviek Európskeho výboru na zabránenie mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania pri Rade Európy v súlade s jeho administratívnou povahou nesmie mať imigračné zaistenie podľa čl. 5 Dohovoru "represívny charakter: nie je sankciou ani trestom."

Kým sankcia postihuje osobu za jej protiprávne a spoločensky škodlivé správanie, ktorého sa dopustila v minulosti, právny dôsledok zaistenia dopadá na osobu s účinkom *pro futuro.* Ak by správny orgán nenariadil zaistenie osoby alebo veci, mohlo by tým dôjsť k sťaženiu alebo dokonca k zmareniu očakávaného úkonu vykonávateľa verejnej správy.

Ani to, že ide o obmedzenie práva alebo slobody adresáta, ktoré je vždy vopred časovo jasne ohraničené, nerobí z predmetného právneho inštitútu automaticky sankciu (porovnaj so sankciou zákazu činnosti podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov; ďalej len „zákon o priestupkoch").

Zaistenie osoby či veci nemá dokonca ani právnu povahu tzv. kvázisankčného opatrenia.[21] Tie sa totiž ukladajú výlučne v spojitosti so zodpovednosťou osoby za správny delikt. Zaistenie osoby či veci nemožno považovať ani za *ochranné opatrenie* (porovnaj § 16 zákona o priestupkoch). Nie je totiž nástrojom vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti osoby.[22]

Zabezpečovacie úkony vykonávateľov verejnej správy (a teda aj zaistenie) sú súčasťou tzv. *vrchnostenskej* verejnej správy.

Keďže ide o prejav výkonu verejnej moci spojený so zásahom do právneho postavenia súkromnej osoby, jeho zákonnosť musí podliehať prieskumu nezávislého a nestranného orgánu súdneho typu.

Z tohto dôvodu nemôže byť rozhodnutie o zaistení vylúčené z právomoci súdu (pozri druhú vetu v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR) ani zákonom Národnej rady.

1.2 Procesnoprávne aspekty inštitútu zaistenia v predpisoch správneho práva

Vo všeobecnosti sa uplatňuje pravidlo, že na predbežné opatrenie vydané podľa správneho poriadku neexistuje právny nárok. Je to dôsledok predmetu všeobecnej úpravy správneho konania, keď správny poriadok upravuje pravidlá konania univerzálnym spôsobom bez ohľadu na to, či ide o konanie na návrh osoby alebo o konanie začaté z úradnej povinnosti.

Správny orgán nariaďuje zaistenie osoby alebo veci v konaní o zaistení začatom z vlastného podnetu.

Na *konanie o zaistení* sa vzťahujú všeobecné právne predpisy o správnom konaní, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Príkladom subsidiárneho použitia

[21] Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S. Sankcie a tzv. kvázisankčné opatrenia vo verejnej správe. In *Justičná revue*. ISSN 1335-6461. Roč. 69, č. 10 (2017), s. 1 155-1 163.

[22] Právnoteoretický pojem "administratívnoprávna zodpovednosť" je širší než zákonný pojem "správne trestanie". Prostredníctvom správneho trestania sa realizuje výlučne represívna funkcia. Nedotknutá zostáva ochranná a reparačná funkcia administratívnoprávnej zodpovednosti.

správneho poriadku je úprava zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny a žiadateľa o azyl (pozri § 120 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov).

Vylúčením všeobecných právnych predpisov o správnom konaní (pozri § 21 ods. 12 zákona o Policajnom zbore) nemôže byť dotknutá súdna ochrana práv a právom chránených záujmov súkromnej osoby v oblasti verejnej správy podľa § 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok").

Zaistenie možno nariadiť v ktoromkoľvek štádiu začatého konania. Predmetné pravidlo treba ustáliť, lebo zákon to nevylučuje.

Zaistenie sa v zásade nariaďuje *rozhodnutím* orgánu, ak zákon neustanovuje inak. Ako príklad takejto výnimky možno citovať zákon o Policajnom zbore. Kým pri zaistení osoby sa vyžaduje rozhodnutie (pozri § 19 ods. 4), oprávnenie policajta zaistiť vec už režimu správneho konania nepodlieha (§ 21 ods. 12). Zákonodarca zrejme usúdil, že vzhľadom na tou, že procesnoprávne garancie postupu vyžaduje Dohovor v čl. 5 len vo veciach pozbavenia, resp. obmedzenia osobnej slobody, bude takýto úkon považovať za *opatrenie* vykonávateľa verejnej správy. Tým samozrejme nie je dotknutá úprava v inom zákone (napr. na zaistenie tovaru alebo veci sa podľa § 64 Colného zákona vyžaduje rozhodnutie).

Ak zákon neustanovuje inak (pozri § 88 ods. 7 zákona o pobyte cudzincov), proti rozhodnutiu vydanému v konaní o zaistení možno podať riadny opravný prostriedok (odvolanie).

Nie je vylúčené, aby samotný zákon vylúčil odkladný účinok odvolania (pozri § 19 ods. 2 zákona o Policajnom zbore). Vtedy sa rozhodnutie stáva vykonateľným (§ 52 ods. 2 správneho poriadku) už jeho oznámením (§ 51) adresátovi.

Snaha zákonodarcu zabezpečiť čo najrýchlejší nástup vykonateľnosti takého rozhodnutia je vzhľadom na účel právneho inštitútu zaistenia pochopiteľný a legislatívne akceptovateľný.

1.3 Zaistenie osoby podľa zákona o pobyte cudzincov – všeobecné princípy

Štát má suverénne právo kontrolovať vstup cudzincov a ich pobyt na jeho území. Súčasťou jeho právomoci je zadržať nelegálnych migrantov. Rovnako tak má právomoc zadržať potenciálnych imigrantov, ktorí požiadali o vstup na jeho území, či už prostredníctvom žiadosti o azyl alebo iným spôsobom.[1]

[1] KMEC, J. in KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 495.

Cieľom slovenskej právnej úpravy je v súlade s medzinárodnými zmluvami a taktiež v súlade s právnymi aktmi Európskej únie zabezpečiť, že v konaní o zaistení cudzincov sa budú uplatňovať všeobecne záväzné pravidlá, ktoré sú v súlade s princípmi uplatňovanými v predmetnej právnej oblasti.

Tieto majú buď všeobecnú povahu (ide o princípy vyplývajúce z čl. 5 Dohovoru, ktoré sa uplatňujú univerzálne), alebo špecifickú.

Špecifické princípy vyplývajú z obsahu špeciálnych medzinárodných dohovorov (napr. vo veciach cudzineckého práva). Tie garantujú ochranu osôb zákonne sa nachádzajúcich na území štátu (pozri napr. čl. 26 a čl. 31 *Dohovoru o právnom postavení utečencov*) a súčasne formulujú ich povinnosti voči štátu, v ktorom sa nachádzajú.

Do tejto skupiny sa zaraďuje aj *Dohovor o právach dieťaťa*, ktorý zahŕňa aj špeciálnu ochranu dieťaťa spojenú so vstupom na územie cudzieho štátu. Podľa čl. 10 bodu 1. predmetnej medzinárodnej zmluvy: "Za účelom spojenia rodiny a v súlade so záväzkom podľa čl. 9 ods. 1 štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, posudzujú žiadosti dieťaťa alebo jeho rodičov o vstup na územie štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohovoru, alebo o jeho opustenie *pozitívnym, humánnym a urýchleným spôsobom*. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, ďalej zabezpečia, aby podanie takej žiadosti nemalo žiadne nepriaznivé dôsledky pre žiadateľa alebo členov jeho rodiny."

Osobitné požiadavky vyplývajú z právnych aktov Európskej únie. Tu treba spomenúť predovšetkým:

- tzv. návratovú smernicu, t. j. smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 24. 12. 2008).
- tzv. prijímaciu smernicu, t. j. smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa ustanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 180, 29. 6. 2013).

Kľúčom k úspešnému zabezpečeniu ochrany v zaobchádzaní so štátnymi príslušníkmi z tretích krajín vrátane žiadateľov o azyl, je dodržanie medzinárodných štandardov vyplývajúcich z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky. Musí ho garantovať každá zmluvná strana. Tento štandard je však možné vnímať ako minimálny.

Základnou otázkou ohľadom jeho implementácie je nielen to, do akej miery sa podarilo slovenskému zákonodarcovi transponovať požiadavky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv do zákonnej úpravy. Rovnako dôležité je aj to, akým spôsobom

orgány verejnej správy interpretujú obsah predmetných ustanovení a akým spôsobom ich v praxi presadzujú. Vodidlom v tomto ohľade je aj judikatúra súdov.

Úlohou vnútroštátnych súdov je taktiež dbať na to, aby ochrana štátnych príslušníkov z tretích krajín vrátane žiadateľov o azyl, bola reálne zabezpečená. Podporuje ju nielen platná úprava, ktorá garantuje všeobecný prístup k súdom, ale aj skutočnosť, že Správny súdny poriadok ustanovuje tzv. plnú jurisdikciu správneho súdu *vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia.*

Vecami azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy podľa predpisov upravujúcich azyl a pobyt cudzincov (§ 206 ods. 1 Správneho súdneho poriadku).

Podľa § 206 ods. 3 Správneho súdneho poriadku má správny súd povinnosť posudzovať správnu žalobu *neformálne*, pričom *nie je viazaný pri svojom rozhodovaní žalobnými dôvodmi*.

Zákonodarca tak prihliadol na skutočnosť, že žalobca v týchto veciach je "tzv. slabším účastníkom konania, pretože ako cudzinec je zväčša objektívne znevýhodnený (jazykovo, materiálne, životnou situáciou) oproti iným fyzickým osobám, na základe čoho je namieste poskytovať mu zvýšenú mieru ochrany v správnom súdnictve. Z tohto dôvodu sa preto tieto benefity nevzťahujú obligatórne na správnu žalobu podanú vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia prokurátorom".[2]

Správny súd môže prihliadnuť aj na iné skutkové a právne dôvody, než boli uvedené v žalobe. "Správny súd síce nie je povinný tieto dôvody vyhľadávať namiesto žalobcu, ale musí prihliadnuť na také, ktoré už vyplývajú z judikatúry".[3]

Orgány verejnej moci sú vo veciach konania o zaistení osoby podľa § 88 a § 88a zákona o pobyte cudzincov povinné prihliadať na nasledujúce špeciálne princípy:

- obmedziť slobodu štátneho príslušníka tretej krajiny (žiadateľa o azyl) možno len na základe zákona (princíp legality), pričom dodržanie princípu legality v sebe zahŕňa požiadavku zákazu svojvoľnosti rozhodovania, t. j. zákaz arbitrárnosti rozhodnutia orgánu, požiadavku na legitímnosť rozhodnutia, t. j. možnosť tak urobiť len z dôvodu vyplývajúceho zo zákona,
- obmedziť slobodu štátneho príslušníka tretej krajiny (žiadateľa o azyl) možno len v prípade, ak niet iného vhodného riešenia (požiadavka *ultima ratio*, ktorý vyplýva z princípu proporcionality a zahŕňa aj požiadavku na časovú limitáciu obmedzenia osobnej slobody).

---

[2] FEČÍK, M. – BERHOTYOVÁ, E. – PATAYOVÁ, P. in BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 1 074.

[3] FEČÍK, M. – BERHOTYOVÁ, E. – PATAYOVÁ, P. in BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 1 076.

Podľa požiadaviek *Európskeho výboru na zabránenie mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania pri Rade Európy* (CPT) "obmedzenie osobnej slobody nelegálnych migrantov nesmie byť svojvoľné a nesmie byť automatickým dôsledkom (údajného) porušenia právnych predpisov týkajúcich sa pobytu cudzincov. Inými slovami, imigračné zaistenie by malo byť *výnimočným, primeraným a teda individuálnym opatrením* potrebným na zamedzenie nezákonnej imigrácie. Žiadatelia o azyl nie sú „osobami v imigračnom zaistení", hoci by sa nimi mohli stať v prípade zamietnutia ich žiadosti o azyl a zrušenia ich povolenia na pobyt na území štátu.

Zaistenie osoby sa má vnímať ako *opatrenie poslednej možnosti,* použité po *dôkladnom a individuálnom preskúmaní každého prípadu*. Okrem toho by sa malo pravidelne preskúmavať, či je v ňom potrebné naďalej pokračovať.

Vždy, keď je to možné, mali by sa *vytvoriť a použiť alternatívne opatrenia* (bez obmedzenia osobnej slobody).

V čase rozhodovania o žiadosti žiadateľov o azyl by sa mal poskytnúť rozsiahly systém záruk, ktorý je v súlade s ich postavením a ktorý presahuje záruky poskytované nelegálnym migrantom a mali by sa držať oddelene od cudzích štátnych príslušníkov, ktorí nepožiadali o poskytnutie medzinárodnej ochrany. Ak sú podľa právnych predpisov týkajúcich sa cudzincov zaistení členovia tej istej rodiny, treba vyvinúť maximálnu snahu o *zabránenie rozdeleniu rodiny.*

CPT zastáva názor, že dlhodobé zaistenie osôb podľa právnych predpisov týkajúcich sa cudzincov *bez časovej lehoty a s nejasnými vyhliadkami na prepustenie* by sa ľahko mohlo považovať za neľudské zaobchádzanie."[4]

Uvedené princípy nie sú vždy v právnych predpisoch vyjadrené explicitne. O to náročnejšie a dôležitejšie je, aby príslušné orgány mali o nich znalosť a interpretáciu všeobecne záväzných pravidiel správania im podriadili. Nestačí teda zákon len doslovne čítať. Treba ho vykladať so znalosťou širších právnych súvislostí a v súlade s nimi v praxi postupovať.

1.4 Zaistenie maloletej osoby podľa zákona o pobyte cudzincov – špeciálne princípy

Ochrana maloletej osoby, ktorá sa zaraďuje do kategórie tzv. zraniteľných osôb, je špecifickou oblasťou ochrany práv v rámci cudzineckého práva.

Okrem všeobecných právnych záruk ochrany vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv (z čl. 3 a 5 Dohovoru, z Dohovoru o ochrane utečencov) na jej

[4] Informačný prehľad, marec 2017. Dostupné na: https://rm.coe.int/168092ea71 dňa 2. novembra 2020.

ochranu dopadajú aj špeciálne právne záruky vyplývajúce z *Dohovoru o právach dieťaťa*.

"Dohovor o právach dieťaťa nie je inštrumentom o utečencoch, i keď obsahuje komplementárne a rámcové pravidlá o ochrane a pomoci maloletým utečencom. Deti zdieľajú univerzálne práva s dospelými, majú však taktiež svojbytné práva, ako i osobitné práva ako utečenci. Medzinárodné dokumenty podčiarkujú osobitné potreby maloletých utečencov. Tieto špeciálne potreby sú podmienené tromi činiteľmi: jeho závislosťou, zraniteľnosťou a vývojom (požiadavkami zdravého rastu a vývoja v rozdielnom veku)."[5]

Práve z týchto objektívnych dôvodov pozornosť orgánov štátu musí byť sústredená na to, aby zaobchádzanie s maloletým utečencom, ktorý sa podrobuje konaniu o medzinárodnej ochrane, v každom jeho štádiu zohľadňovalo *ochranu jeho najlepších záujmov*.

Práve *princíp ochrany najlepších záujmov dieťaťa* podstatne ovplyvňuje (a mala by v praxi ovplyvňovať) interpretáciu zákonov upravujúcich právne postavenie cudzincov.

Akým spôsobom zabezpečuje slovenská právna úprava ochranu maloletých a maloletých bez sprievodu v súvislosti s ich zaistením na základe smerníc Európskeho parlamentu a Rady?

Transpozícia vykonaná zákonom o pobyte cudzincov sa premietla v legálnej definícii pojmu zraniteľnej osoby, ktorá je univerzálne aplikovateľná (t. j. neuplatňuje sa výlučne na účely zákona o pobyte cudzincov). Znie: „*Zraniteľnou osobou je najmä maloletá osoba, osoba so zdravotným postihnutím, obeť obchodovania s ľuďmi, osoba staršia ako 65 rokov, tehotná žena, slobodný rodič s maloletým dieťaťom a osoba, ktorá bola vystavená mučeniu, znásilneniu alebo iným závažným formám psychického, fyzického alebo sexuálneho násilia; v odôvodnených prípadoch možno za staršiu osobu považovať aj osobu mladšiu ako 65 rokov.*"

Tzv. *prijímacia smernica* definuje v čl. 2 pojmy nasledujúco:

- d) „maloletá osoba" je osoba mladšia ako 18 rokov, ktorá je štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti;
- e) „maloletá osoba bez sprievodu" je maloletá osoba, ktorá prichádza na územie členských štátov bez sprievodu dospelej osoby, ktorá je za ňu zodpovedná, či už podľa práva alebo praxe príslušného členského štátu, pokiaľ sa skutočne nenachádza v opatere takejto osoby; patrí sem aj maloletá osoba, ktorá je ponechaná bez sprievodu potom, ako vstúpila na územie členských štátov.

V súlade s definíciami, tam, kde sa v smernici hovorí len o „maloletom", treba ním rozumieť nielen maloletého bez sprievodu, ale aj rodiny s maloletými (synonym. deťmi).

[5] JÍLEK, D. in Jílek, D. a kolektiv. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha : Leges, 2019, s. 63.

V čl. 11 tzv. prijímacej smernice nájdeme *špeciálne pravidlá týkajúce sa zaistenia maloletých.* Zaistením sa pritom rozumie "umiestnenie žiadateľa členským štátom na konkrétnom mieste, na ktorom je obmedzená sloboda pohybu žiadateľa" (pozri čl. 2).

Osobitné pravidlá ustanovuje čl. 11 v bode 2 vo vzťahu k *maloletým so sprievodom*.

Takéto maloleté osoby "možno zaistiť *len v krajnom prípade* a ak sa dospeje k záveru, že *by sa nemohli účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia*. Také zaistenie sa nariaďuje *na najkratší čas* a musí byť vyvinuté maximálne *úsilie na prepustenie zaistených* maloletých osôb a na ich umiestnenie do ubytovacieho zariadenia vhodného pre maloleté osoby. Členské štáty v prvom rade zohľadňujú najlepšie záujmy maloletých osôb, ako sa ustanovuje v článku 23 ods. 2."

Podľa čl. 23 ods. 2 prijímacej smernice "pri posudzovaní najlepších záujmov maloletej osoby členské štáty náležite zohľadnia najmä tieto faktory:

a) možnosti zlúčenia rodiny;
b) blaho a sociálny rozvoj maloletej osoby pri osobitnom zohľadnení jej osobnej situácie;
c) bezpečnosť a ochranu, najmä ak existuje riziko, že maloletá osoba mohla byť obeťou obchodovania s ľuďmi;
d) názory maloletej osoby s prihliadnutím na jej vek a vyspelosť."

Osobitné pravidlá ustanovuje čl. 11 v bode 3. vo vzťahu k *maloletým bez sprievodu.* Takéto maloleté osoby "sa zaistia *len vo výnimočných situáciách*. Musí sa vyvinúť maximálne úsilie o čo najrýchlejšie prepustenie zaistenej maloletej osoby bez sprievodu. Maloleté osoby bez sprievodu *nesmú byť nikdy zaistené v ústave na výkon väzby*. "

Tzv. *návratová smernica* v úvode ustanovuje, že "v súlade s Dohovorom OSN o právach dieťaťa z roku 1989 by pri vykonávaní tejto smernice mal byť pre členské štáty prvoradým hľadiskom „najlepší záujem dieťaťa". V súlade s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd by malo byť prvoradým hľadiskom pri vykonávaní tejto smernice rešpektovanie rodinného života".

Smernica výslovne spomína ako kritérium na jej vykonanie najlepšie záujmy dieťaťa v čl. 5 písm. a).

Osobitnú ochranu zaručuje v prípade návratu a odsunu maloletých osôb bez sprievodu (čl. 10).

Článok 17 návratovej smernice obsahuje pravidlá, ktoré sa majú uplatňovať v prípade maloletých osôb bez sprievodu a aj rodín s maloletými osobami. Podľa čl. 17 bodu 1. "v prípade maloletých osôb bez sprievodu a rodín s maloletými osobami sa

zaistenie môže použiť len ako posledná možnosť a *na čo najkratšie obdobie*." Dôležité pravidlo je vyjadrené taktiež v čl. 17 bodu 5., podľa ktorého "pri zaisťovaní maloletých osôb pred odsunom sú hlavným kritériom najlepšie záujmy dieťaťa".

Ochrana maloletej osoby, ktorá patrí medzi tzv. zraniteľné osoby, je v súvislosti s ich zaistením upravená v § 88 ods. 8 a tiež v § 88a ods. 3 zákona o pobyte cudzincov.

Podľa § 88 ods. 8 ustanovenie odseku 1, ktoré upravuje dôvody zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny sa "nevzťahuje na maloletú osobu, ktorá nemá zákonného zástupcu. Iné zraniteľné osoby možno zaistiť len v nevyhnutnom prípade a na čo najkratší čas."

Z citovanej právnej úpravy vyplýva, že: *„Takmer všetky kategórie zraniteľných osôb môžu byť zaistené, ale len v nevyhnutnom prípade a iba na nevyhnutný čas, pričom im nie je možné predĺžiť lehotu zaistenia. Výnimkou je maloletá osoba bez sprievodu, ktorá nemôže byť zaistená za žiadnych okolností."*[6] Z tohto dôvodu sa maloletí bez sprievodu neumiestňujú na Slovensku v útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov, ale v špecializovanom zariadení/detskom domove určenom pre maloletých bez sprievodu.[7]

Otvorenou otázkou v rámci presadzovania *princípu najlepších záujmov dieťaťa* je otázka ochrany maloletých s rodičmi v súvislosti s ich umiestňovaním do centier uzavretého typu. Ide teda o prípady, keď rodičia sú zaistení a ich maloleté deti nie, avšak aby nedošlo k pretrhnutiu rodiny, umiestňujú sa spoločne. V dôsledku toho režim uplatňovaný v predmetných zariadeniach však fakticky dopadá aj na maloleté osoby. Tým vzniká nerovnosť medzi dvomi skupinami maloletých, hoci v oboch prípadoch ide o zraniteľné osoby.

Politický tlak zo strany medzinárodných ľudskoprávnych orgánov presadzujúcich *úplný zákaz zaistenia migrujúcich detí* zatiaľ nenašiel odozvu v platnom znení tzv. prijímacej smernice.[8]

Zaistenie detí z dôvodu zachovania celistvosti rodiny nie je ospravedlniteľným ani dostatočným dôvodom, ktoré by bolo v súlade so záujmom na ochrane maloletých. V tomto smere sa objavujú názory, ktoré sa snažia priniesť riešenie kolízie

---

[6] FRKÁŇOVÁ, A. – KUBOVIČOVÁ, K. *Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v kontexte migračnej politiky Slovenskej republiky*. Bratislava : Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), 2014, s. 71.

[7] FRKÁŇOVÁ, A. – KUBOVIČOVÁ, K. *Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v kontexte migračnej politiky Slovenskej republiky*. Bratislava : Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), 2014, s. 35.

[8] DRDÚLOVÁ, I. in Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika. KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.): Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 86.

záujmov. "Ak totiž najlepšie záujmy dieťaťa podmieňujú udržanie rodiny, potom sa imperatívna požiadavka, aby sloboda dieťaťa nebola obmedzená, vzťahuje i na rodičov. Vyžaduje sa, aby úrady zvolili pre rodinu riešenie bez obmedzenia osobnej slobody."[9]

Z tohto hľadiska by sa mala požiadavka čl. 11 bodu 3. tzv. prijímacej smernice, ale i čl. 17 bodu 1. tzv. návratovej smernice interpretovať tak, že obmedzenie osobnej slobody *sa nemôže považovať za nevyhnutné,* ak existuje a mohlo by byť použité iné, miernejšie opatrenie, ktorým by sa dosiahol rovnaký cieľ (napr. uložiť povinnosť hlásiť pobyt alebo zložiť peňažnú záruku).

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 14. júna 2016, sp. zn. 10 SZa 12/2016

Predmetný rozsudok som vybrala z judikatúry slovenských súdov preto, lebo ponúka návod, akým spôsobom interpretovať v súlade s požiadavkami medzinárodných zmlúv platné znenie zákona o pobyte cudzincov v prípade, keď by zaistením rodiča bol dotknutý *princíp najlepších záujmov dieťaťa*.

Najvyšší súd Slovenskej republiky preskúmal na základe odvolania navrhovateľky H. J., nar. X., štátna príslušnosť Afganská islamská republika, a jej maloletých detí 1. R. J., nar. X., 2. H. J., nar. X., 3. Y. J., nar. X., v tom čase umiestnených v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce, rozsudok krajského súdu, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie Prezídia Policajného zboru, Úradu hraničnej a cudzineckej polície, Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Prešov, Oddelenia hraničnej kontroly Policajného zboru Košice – letisko, Košice o zaistení navrhovateľky podľa § 88a ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov (v znení účinnom do 30. júna 2016).

Krajský súd argumentoval, že ak odporca deti nezaistil, nebol povinný aplikovať Dohovor o právach dieťaťa. Navrhovateľka nie je osamelou matkou, keďže na územie Slovenskej republiky bola vrátená spolu so svojím manželom N. J., nar. X., ktorý bol zaistený v zmysle § 88a ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov.

Maloleté deti boli len umiestnené v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov spoločne s matkou. UPZC Sečovce je zariadením s podmienkami pre umiestnenie aj rodín s deťmi. Preto umiestnenie maloletých detí v danom zariadení spolu s ich rodičmi je v súlade s čl. 9 Dohovoru o právach dieťaťa, v zmysle ktorého zmluvné strany zabezpečia, aby dieťa nemohlo byť oddelené od svojich rodičov proti ich vôli okrem prípadov, keď príslušné úrady na základe súdneho

[9] DRDÚLOVÁ, I. in Jílek, D. a kolektiv: *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha : Leges, 2019, s. 194.

rozhodnutia a v súlade s platným právom a v príslušnom jednaní určia, že takéto oddelenie je potrebné v najlepšom záujme dieťaťa.

Navrhovateľka dňa 26. augusta 2015 spolu s maloletými deťmi pricestovala z Dubaja do Bratislavy leteckou linkou FZ0785. Pri hraničnej kontrole príslušníkom policajného zboru OHK PZ Bratislava Ružinov – letisko predložila cestovné doklady Litovskej republiky, ktoré boli pozmenené. Týmto konaním sa pokúsila o nelegálne prekročenie vonkajšej schengenskej hranice. Súčasne navrhovateľka a jej maloleté deti nespĺňali podmienky pre vstup a pobyt na území Slovenskej republiky, pretože nemali platný cestovný doklad, ktorý by ich oprávňoval prekročiť hranicu a ako vízoví cudzinci nemali na vstup a pobyt na území Slovenskej republiky platné vízum, platné povolenie na pobyt alebo dočasné povolenie k pobytu vydané jednou zo zmluvných strán.

Pri podaní vysvetlenia dňa 26. augusta 2015 na OHK PZ Bratislava Ružinov – letisko za prítomnosti tlmočníka navrhovateľka požiadala o udelenie azylu na území Slovenskej republiky pre seba a pre svoje tri maloleté deti z dôvodu obavy o život. Na základe jej vyhlásenia sa začalo konanie o udelenie azylu č. MU-PO-136/2015-Ţ. Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky konanie však zastavil po tom, ako navrhovateľka svojvoľne s deťmi opustila pobytový tábor Opatovská Nová Ves.

Dňa 4. apríla 2016 správny orgán začal konanie vo veci zaistenia navrhovateľky podľa § 88a ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov. V konaní o zaistení vypovedala, že o azyl na Slovensku požiadala len z dôvodu, že pri hraničnej kontrole na Slovensku polícia odhalila pozmenené doklady. Keďže sa báli, že budú vrátení späť do Afganistanu, požiadali o azyl. Do Švédska ušli z dôvodu, že sa tam od začiatku chceli dostať.

Odporca o zaistení navrhovateľky podľa § 88a ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov rozhodol, lebo bola vrátená na územie Slovenskej republiky z územia Švédskeho kráľovstva spolu so svojimi tromi maloletými deťmi podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov.

Odporca argumentoval, že pri umiestňovaní maloletých do Útvaru policajného zaistenia Sečovce sa zaoberal aj Dohovorom o právach dieťaťa a Ústavou SR. Umiestnením maloletých spoločne s ich matkou v jednom zariadení chránil najlepšie záujmy maloletých a nepretrhol tak rodinné väzby členov rodiny. Tým, že nerozdelil rodinu, dodržal zároveň aj základnú zásadu zachovania rodiny a právo dieťaťa byť v opatere svojho rodiča.

Navrhovateľka požiadala o azyl na území Slovenskej republiky účelovo s cieľom dostať sa do zariadenia s voľným režimom, aby z neho následne utiekla do pôvodne zamýšľaného cieľového štátu. Vychádzajúc z doterajšej praxe prihliadol aj na skutočnosť, že štátni príslušníci tretích krajín často účelovo prejavujú úmysel požiadať o azyl, a ak policajný útvar nerozhodne o ich zaistení a umiestnení v útvare policajného zaistenia pre cudzincov, tak len vo výnimočných prípadoch absolvujú kompletnú azylovú procedúru, pretože svojvoľne opúšťajú pobytové tábory, pričom ich ďalší pobyt na území členských štátov nie je možné monitorovať. Po svojvoľnom opustení pobytového tábora sa podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zastavuje azylové konanie. V dôsledku toho sa neoprávnene zdržiavajú v štátoch Európskej únie. Správny orgán, vychádzajúc zo skutkových okolností prípadu, dospel k záveru, že existuje vysoké reálne riziko a dôvodná obava, že sa navrhovateľka pokúsi o útek z územia Slovenskej republiky opäť.

Pri vydávaní rozhodnutia o zaistení sa zaoberal aj možnosťou uplatnenia alternatív zaistenia. Zistil, že navrhovateľka nemá na území Slovenskej republiky žiadne rodinné väzby. Skúmal jej ekonomickú situáciu a dospel k záveru, že nemá dostatočné finančné prostriedky. Nemala na území Slovenskej republiky rezervované ubytovanie ani zabezpečené zamestnanie. Z týchto dôvodov jej neuložil povinnosť v zmysle § 89 zákona o pobyte cudzincov.

Navrhovateľka namietala, že odporca nedostatočne zistil skutkový stav veci, na základe vykonaného dokazovania dospel k nesprávnym skutkovým zisteniam a vec nesprávne právne posúdil.

Nepreskúmateľnosť rozhodnutia odporcu videla v tom, že z odôvodnenia rozhodnutia nie je zrejmé, ako dospel k záveru, že nemá dostatočné množstvo peňažných prostriedkov, keď disponovala peňažnými prostriedkami vo výške cca 6 500 eur.

Najvyšší súd Slovenskej republiky na rozdiel od súdu prvého stupňa považoval námietky navrhovateľky za spôsobilé spochybniť zákonnosť rozhodnutia odporcu. Okrem iného uložil povinnosť bezodkladne prepustiť navrhovateľku spolu s jej maloletými deťmi zo zaistenia.

V odôvodnení svojho rozhodnutia argumentoval predovšetkým zásadou využitia miernejších opatrení a zásadou, že deti by nemali byť pozbavované osobnej slobody.

1.5 Zásada nevyhnutnosti využitia miernejších opatrení

K nevyhnutnosti využitia miernejších opatrení pripomenul rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 2. októbra 2008 vo *veci Rusu v. Rakúsko* (sťažnosť

č. 34082/02). Sťažovateľka bola uväznená, keď sa pokúšala opustiť krajinu, pretože do nej vstúpila nelegálne bez platného pasu a víz a na život v Rakúsku nemala potrebné prostriedky. Z týchto dôvodov orgány usúdili, že v prípade prepustenia by utiekla a zmarila konanie. Európsky súd pre ľudské práva zdôraznil, že zaistenie jednotlivca je vážne opatrenie a že v kontexte, kde je zaistenie nutné na dosiahnutie stanoveného cieľa, bude zaistenie svojvoľné, pokiaľ nie je odôvodnené ako posledná možnosť po zvážení ostatných menej prísnych opatrení a ak sa zistí, že tieto opatrenia sú nedostatočné na ochránenie jednotlivca alebo verejného záujmu. Odôvodnenie orgánov vo veci zaistenie sťažovateľky preto považoval za neprimerané s prvkami svojvôle. Na základe toho rozhodol, že postupom orgánov bol porušený čl. 5 Dohovoru.

Vo veci *Mikolenko v. Estónsko* (rozsudok z 8. októbra 2009 ohľadom sťažnosti č. 10664/05) Európsky súd pre ľudské práva zistil, že orgány mali k dispozícii aj iné opatrenia než držať žiadateľa v predlžovanej väzbe v deportačnom stredisku v situácii, keď nebola bezprostredná vyhliadka na jeho vyhostenie.

Vo veci *Yoh-Ekale Mwanje v. Belgicko* (rozsudok z 20. decembra 2011, sťažnosť č. 10486/10) bola zaistená kamerunská štátna občianska s pokročilým nálezom HIV. Orgány poznali totožnosť a stálu adresu žiadateľky. Tá vždy dodržala termíny ich návštev a podnikla niekoľko krokov s cieľom zlegalizovať svoje postavenie v Belgicku. Napriek skutočnosti, že jej zdravotný stav sa počas pobytu vo väzení zhoršil, orgány nevzali do úvahy menej intruzívnu možnosť – miernejšie opatrenia ako napríklad vydanie povolenia na dočasný pobyt s cieľom chrániť verejný záujem. Namiesto toho ju držali vo väzení takmer štyri mesiace. Súd nevidel žiadnu súvislosť medzi zaistením žiadateľky a cieľom vlády deportovať ju, a preto usúdil, že došlo k porušeniu článku 5 ods. 1 Dohovoru.

Vo veci *A. a i. v. Spojené kráľovstvo* (rozsudok z 19. februára 2009, sťažnosť č. 3455/05) konštatoval, že politika „aktívneho sledovania" možnej deportácie žiadateľky nebola dostatočne určitá ani determinujúca, aby predstavovala „opatrenie [...] prijaté na účel deportácie" podľa článku 5 ods. 1 Dohovoru. Zaistenie nebolo jasne zacielené na zabránenie nepovolenému vstupu, a preto ho považoval za nezákonné.

Najvyšší súd Slovenskej republiky posúdil námietku navrhovateľky ohľadom nevyhnutnosti využitia miernejších opatrení namiesto zaistenia s poukazom na konštantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v tej časti, v ktorej sa odporca rozhodol neaplikovať alternatívy zaistenia upravené v § 89 zákona o pobyte cudzincov.

Ustálil, že odporca len stroho zhodnotil nedostatok peňažných prostriedkov navrhovateľky, z čoho následne vyvodil nemožnosť dosiahnutia účelu zaistenia

menej závažnými prostriedkami – zložením peňažnej zábezpeky. Odporca následne vo vyjadrení k odvolaniu navrhovateľky síce špecifikoval dôvod, pre ktorý neuplatnil alternatívy zaistenia podľa § 89, keď uviedol, že peňažné prostriedky nepatrili výlučne len jej, avšak tým, že sa vyjadril k predmetnej otázke až po vydaní rozhodnutia, spôsobil, že rozhodnutie je v tejto časti nepreskúmateľné.

Záver správneho orgánu o potrebe zaistenia navrhovateľky zdôvodnený predovšetkým rizikom úteku a odvolaním sa "na skutočnosť, že štátni príslušníci tretích krajín často účelovo prejavujú úmysel požiadať o azyl, a ak policajný útvar nerozhodne o ich zaistení a umiestnení v útvare policajného zaistenia pre cudzincov, tak títo iba vo výnimočných prípadoch absolvujú kompletnú azylovú procedúru a svojvoľne opúšťajú pobytové tábory, pričom ich ďalší pobyt po území členských štátov nie je možné monitorovať," považoval z hľadiska legitímnej požiadavky na individuálny prístup pri hodnotení dôvodov zaistenia dotknutej osoby za zjavne nedostatočný a nepresvedčivý, najmä s prihliadnutím na to, že išlo o zaistenie matky, s ktorou boli v ÚPZC Sečovce umiestnené aj jej tri maloleté deti, a ktorá má finančné prostriedky na zloženie peňažnej záruky, čím by sa minimalizovalo riziko jej úteku.

1.6 Zásada, že deti by nemali byť pozbavované osobnej slobody

Navrhovateľka taktiež poukázala na nutnosť obozretného posudzovania prípadov zaisťovania rodín cudzincov s maloletými deťmi.

Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva zdôraznil, že *deti by nemali byť pozbavované osobnej slobody, a to bez ohľadu na to, či majú zákonného zástupcu alebo sú bez sprievodu.*

Hoci zákon o pobyte cudzincov pripúšťa, aby spolu s rodičom boli umiestnené do útvaru policajného zaistenia aj deti, správny orgán musí s poukazom na najlepší záujem dieťaťa (zakotvený v čl. 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa, ktorý zaručuje dieťaťu právo na posúdenie jeho alebo jej najlepších záujmov a ich prvoradé zohľadnenie pri akýchkoľvek krokoch alebo rozhodnutiach, ktoré sa ho týkajú, tak vo verejnej, ako aj v súkromnej sfére), postupovať obozretne pri umiestňovaní detí spolu s rodičom v útvare policajného zaistenia.

Pri úvahe o ich umiestnení by nemal opomenúť, že najlepší záujem dieťaťa, ktorý je vyjadrením hodnôt, na ktorých je postavený systém ochrany práv dieťaťa, nie je možné účinne dosiahnuť bez reflektovania na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá ohľadom pozbavenia osobnej slobody dieťaťa a ochrany práv a najlepšieho záujmu dieťaťa vo veciach zaistenia maloletých cudzincov,

najmä tých, ktorí sú v sprievode rodičov, opakovane konštatovala porušenie čl. 3 Dohovoru o právach dieťaťa ako aj čl. 3 Dohovoru.

Správny orgán pri úvahe o umiestnení detí spoločne s rodičom do útvaru policajného zaistenia by mal zohľadniť, že tak deti bez sprievodu, ako aj deti, ktoré sú na ceste s rodičmi, by nemali trpieť zdĺhavým pobytom v zaistení, naviac v situácii, keď rodičia detí sú v postavení žiadateľov o azyl a deklarujú, že disponujú finančnými prostriedkami, ktorými dokážu pokryť svoje náklady spojené s pobytom na území Slovenskej republiky.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti považoval za dôležité tiež zdôrazniť, že *deti by nemali byť postihované za imigračný status svojich rodičov* (t. j. za to, že ich rodičia cestujú bez potrebných dokladov, resp. s pozmenenými dokladmi), ani za ich predchádzajúce správanie, ktoré je vyhodnocované ako riziko úteku.

V tejto súvislosti dal do pozornosti rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Popov v. Francúzsko* z 19. januára 2012 (sťažnosť č. 39472/07 a 39474/07). Súd konštatoval porušenie čl. 3 Dohovoru v dôsledku zaistenia detí v detenčnom centre, hoci boli deti zaistené spolu s ich rodičmi. Aj napriek tomu, že bola rodina ubytovaná oddelene od ostatných zaistených cudzincov, dospel k záveru, že materiálne vybavenie nebolo prispôsobené potrebám detí.

Poukázal tiež na rozsudok vo veci *Mubilanzila Mayeka a Kaník Mitunga v. Belgicko* z 12. októbra 2006 (sťažnosť č. 13178/03). Ten sa týkal špecifického prípadu zaistenia maloletého dieťaťa bez sprievodu rodičov. Maloletá bola za rovnakých podmienok ako dospelý človek zaistená v uzavretom zariadení určenom pre dospelých cudzincov s nelegálnym pobytom. V danom prípade nebolo naplnené kritérium proporcionality vyžadujúce „spojitosť (...) medzi dôvodom pre zbavenie slobody na jednej strane a miestom a režimom zaistenia na strane druhej".

Vo veci *Muskhadzhiyeva a i. v. Belgicko* (sťažnosť č. 41442/07) Európsky súd pre ľudské práva rozsudkom z 19. januára 2010 rozhodol, že zaistenie štyroch čečenských detí počas konania o dublinskom transfere v zariadení, ktoré nie je vybavené tak, aby vyhovovalo osobitným potrebám detí, predstavovalo porušenie čl. 3 Dohovoru.

S poukazom na uvedenú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva odvolací súd vyhodnotil námietku navrhovateľky tak, že odporca nepostupoval obozretne pri zaistení navrhovateľky a jej umiestnení v útvare policajného zaistenia spolu s jej troma maloletými deťmi.

Záver

Význam rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 14. júna 2016, sp. zn. 10 SZa 12/2016, treba vidieť predovšetkým v tom, že posunul interpretáciu

tých ustanovení zákona o pobyte cudzincov, ktoré sa týkajú inštitútu zaistenia zraniteľných osôb.

Na základe obsahu medzinárodných zmlúv (predovšetkým Dohovoru o právach dieťaťa) uprednostnil princíp najlepšieho záujmu dieťaťa tak, aby ochrana maloletých migrantov dopadala na maloletého bez sprievodu rovnako ako na maloletého v sprievode rodiča.

Tým, že súd v predmetnej veci spojil ochranu dieťaťa podľa čl. 5 Dohovoru (právo na slobodu a bezpečnosť) s čl. 3 (zákaz mučenia) Dohovoru, nepriamo vyslovil, že ak je zákonom vylúčené zaistenie maloletého bez sprievodu, a tým aj jeho umiestnenie v zariadení určenom na zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín, rovnako nie je vhodné umiestňovať maloletých v sprievode v takomto zariadení len preto, lebo boli zaistení ich rodičia. Detenčné zariadenie nie je vhodným prostredím pre žiadne dieťa.

Dieťa nesmie niesť nepriaznivý dôsledok za správanie svojho rodiča. V situácii, keď je pravdepodobné, že by vzhľadom na okolnosti prípadu mohla byť použitá iná alternatíva, treba sa prikloniť v prospech miernejšieho riešenia.

V tomto smere treba vykladať aj ustanovenie § 88 ods. 8 zákona o pobyte cudzincov, predovšetkým však podmienku "nevyhnutnosti" zaisťovania iných zraniteľných osôb než sú maloleté osoby, ktoré nemajú zákonného zástupcu.

"Hoci zákon o pobyte cudzincov pripúšťa, aby spolu s rodičom boli umiestnené do útvaru policajného zaistenia aj deti (§ 94 ods. 3), správny orgán musí s poukazom na najlepší záujem dieťaťa (zakotvený v čl. 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa, ktorý zaručuje dieťaťu právo na posúdenie jeho alebo jeho najlepších záujmov a ich prvoradé zohľadnenie pri akýchkoľvek krokoch alebo rozhodnutiach, ktoré sa ho týkajú tak vo verejnej, ako aj súkromnej sfére) postupovať obozretne pri umiestňovaní detí spolu s rodičom v útvare policajného zaistenia a pri úvahe o ich umiestnení by nemal opomenúť, že najlepší záujem dieťaťa, ktorý je vyjadrením hodnôt, na ktorých je postavený systém ochrany práv dieťaťa, nie je možné účinne dosiahnuť bez reflektovania na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá ohľadom pozbavenia osobnej slobody dieťaťa a ochrany práv a najlepšieho záujmu dieťaťa vo veciach zaistenia maloletých cudzincov najmä tých, ktorí sú v sprievode rodičov, opakovane konštatovala porušenie čl. 3 Dohovoru o právach dieťaťa, ako aj čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd."[1]

[1] BERTHOTYOVÁ, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2017, s. 186-187.

LITERATÚRA

1. Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika. KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.): Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019. 290 s. ISB 978-80-568-0188-8.
2. BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018. 1 824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
3. BERTHOTYOVÁ, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2017. 215 s. ISBN 978-80-8168-591-0.
4. FRKÁŇOVÁ, A. – KUBOVIČOVÁ, K. *Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v kontexte migračnej politiky Slovenskej republiky.* Bratislava : Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), 2014. 81 s. ISBN 978-80-89506-50-7.
5. JÍLEK, D. a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha : Leges, 2019. 230 s. ISBN 978-80-7502-336-0.
6. KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha : C. H. Beck, 2012. 1 687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
7. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
8. SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv* (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, 2006. 1 116 s. ISBN 80-88931-51-7.

CONCEPTUAL ECONOMIC AND LEGAL PRINCIPLES OF PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS IN THE AREAS OF CONDUCTING UNITED FORCES OPERATION

prof. Iryna Lychenko, DrSc.
Educational-Scientific Institute of Law and Psychology
National University «Lviv Polytechnic», Ukraine
D.Sc. (Law), Professor
ORCID ID 0000-0002-4838-3579

Abstract: The article is devoted to the economic and legal principles of protection of property rights in areas of operation of the united forces in Ukraine. Particular attention is focused on modern economic and legal challenges and threats, factors of anthropogenic influence on the sphere of property and ways of their overcoming. The article clarifies the problems of implementation of economic and legal measures to guarantee the citizens of Ukraine the right to own, use and dispose of property, factors of creating an effective economic and legal model of the reintegration of territories that are or were occupied, ensuring the proper living conditions of citizens who suffered as a result of conducting united forces operations in Ukraine.

Keywords: property, property rights, protection, economic and legal principles of protection, areas of conducting united forces operation

Problem statement

The scientific substantiation of economic and legal factors influencing the protection of property rights, the formation of basic economic and legal principles of overcoming problems in this sphere and the formation of effective economic and legal guarantees of ownership, use and disposal of property are the foundation of creating the effective economic and legal model of reintegration assistance to areas that are, or have been occupied, ensuring the adequate conditions of life of citizens affected in these difficult socio-economic conditions, the preservation of their rights to possess, use and dispose of property. The research proves the relevance of new socio-economic challenges and threats in forming modern economic and legal principles of protection of property rights in the areas of conducting

united forces operations, determining the priorities of the state policy concerning this question.

Brief Literature Review

An important theoretical basis of the research is publications dedicated to the development of democratic public institutions in conditions of war and armed conflicts. This question is discussed in the publication of Pierre Yared (2010) [3], Debraj Ray (2017) [4], Tanisha M. Fazal (2017) [5], Gregory D. Hess, Athanasios Orphanides (2001) [6].

The general problems of ensuring the protection of property rights have been the subject of scientific studies of famous economists and lawyers. Right of ownership and its protection were investigated by Francisco M. Gonzalez (2007) [7], Jordan J.S. (2006) [8], Hrynchuk (2001) [9], Halunko (2009) [10] and others.

However, the authors of these publications did not take into account the emergence of new challenges and threats in the areas of conducting united forces operation, problems of the creation of the effective economic and legal model of reintegration assistance to areas that are, or have been occupied, lack of the proper conditions of life of the citizens affected in these difficult socio-economic circumstances. Only a comprehensive determination of economic and legal factors that affect the protection of property rights will define the ways of solving the existing problems in this area.

The purpose of the research is the analysis of modern economic and legal principles of protection of property rights in the areas of conducting united forces operation.

Results

In Ukraine during 2014-2017 a mass relocation of citizens from Donetsk and Luhansk oblasts in other regions and foreign countries took place. A significant number of these people moved to the countries of the European Union and applied to the immigration services in order to obtain the status of refugee. Many citizens applied for their recognition as internally displaced persons. On February 5, 2018, according to the data of the structural units of social protection of the population at regional public administrations and Kyiv City Public Administration, 1 493 057 migrants and 1 218 611 families from Donbas and Crimea were registered [11]. During 2014-2017 a large number of internally displaced persons were registered in the areas of Donetsk and Luhansk oblasts, which are under the control of Ukraine, and in Kyiv, and this

dynamics continues for the future (Table 1). More than 239100 persons addressed to the government organizations of the European Union in order to recognize them as refugees [1]. The largest number of citizens of Ukraine applied to the state migration agencies of Germany, Italy, Poland, France, and Sweden (Table 2).

Tab. 1 **Internally displaced persons of Donetsk and Luhansk oblasts that according to the Ministry of Social Policy were registered in other regions of Ukraine, 2017**

Oblast of registration	***The number of migrants from Donetsk oblast***	***The number of migrants from Luhansk oblast***
Vinnytsia	6	2
Volyn	12	2
Dnipropetrovsk	420	108
Donetsk	6 023	371
Zhytomyr	27	24
Zakarpattia	10	4
Zaporizhia	573	99
Ivano-Frankivsk	0	0
Kyiv	285	204
Kirovohrad	29	14
Luhansk	100	1 879
Lviv	0	0
Mykolaiv	42	27
Odesa	31	6
Poltava	113	69
Rivne	4	1
Sumy	22	14
Ternopil	5	3
Kharkiv	872	873
Kherson	54	19
Khmelnytskyi	0	0
Cherkasy	46	17
Chernivtsi	0	0
Chernihiv	0	0
the city of Kyiv	1 150	569
Totality	**9824**	**4305**

Source: Compiled by the author according to [12].

Tab. 2 **Countries that have received the largest number of refugees from Donbas for the period from January 2014 to August 2017**

Country	***The number of migrants***
Germany	9616
Italy	9319
Poland	4278
France	3459
Sweden	3148
Totality	**9824**

Source: Compiled by the author according to [13].

According to the results of conducting a public opinion poll (200 citizens of Ukraine who live in Donetsk oblast (100 persons) and Luhansk oblast (100 persons), 40% of respondents admitted that the basic economic and legal reason for migration is the improper protection of property rights. The same number of people (40%) chose a threat to life and health as the main reason for migration. The interviewed persons attached much less importance to socio-economic conditions of life (20%). The results of conducting a public opinion poll showed that the most powerful economic and legal factors influencing the ownership in terms of united forces operation (UFO and ATO) are the hostilities (32%) and the lack of the legislation on compensatory payments for destroyed and damaged dwelling, property expropriated in connection with the implementation of mobilization measures (24%). Quite a lot of respondents (22%) consider that the activities of the public administration concerning the protection of property rights in Donetsk and Luhansk oblasts are inefficient. Impossibility to profit from property in Donetsk and Luhansk oblasts in terms of UFO and ATO (12%) and sudden decrease in the value of property in terms of hostilities (10%) have the less significance (Table 3).

Tab. 3 **The results of conducting a public opinion poll of 200 Ukrainian citizens residing in Donetsk (100 persons) and Luhansk (100 persons) oblasts concerning economic and legal factors of influencing the ownership**

Question: ***What economic and legal factors do affect the ownership in terms of UFO and ATO?***		
Response:	*The number of persons who have chosen the response*	*Percentage of selected responses (%)*
Hostilities that lead to the destruction of property	64	32
Impossibility to profit from property in Donetsk and Luhansk oblasts in terms of ATO	24	12
Sudden decrease in the value of property in terms of hostilities	20	10
Lack of the legislation on compensatory payments for destroyed and damaged dwelling, property expropriated in connection with the implementation of mobilization measures	48	24
Inefficiency of the activities of the public administration concerning the protection of property rights in Donetsk and Luhansk oblasts	**44**	**22**

Source: Compiled by the author.

Source: Compiled by the authors.

Loss of movable and immovable property in the areas of conducting united forces operation as a result of the hostilities, lack of the protection of property, which is located in the occupied part of Ukraine and at the "dividing line", where the implementation of transactions concerning the property is difficult, lack of a proper system of carrying out compensatory payments for destroyed, damaged housing, property expropriated in connection with the implementation of mobilization measures, mechanisms of compensation for lost dwelling, the cost of construction and acquisition of housing instead of destroyed ones are the significant factors reflecting the methodological problems of the protection of property rights in Ukraine. According to the rating of the 2017 International Property Rights Index, Ukraine has taken the 123rd position among 127 countries [14].

The OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine has repeatedly stressed on this problem. It was reported that the property of the civilian population from both sides of the line of collision was damaged as a result of the numerous cases of mortar and artillery shelling. According to the thematic report of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine "Difficult situation of the civilian population affected by the conflict in the East of Ukraine" 2017, the total amount of losses for the destroyed or damaged property is 1884.4 million UAN, the total number of damaged or destroyed facilities – 9029, including: 838 houses of communal property, 24 –building and loan associations, 42 – condominiums and 8125 – private dwelling houses. In Luhansk oblast the total amount of losses for the destroyed or damaged property is 519.8 million UAN, the total number of damaged or destroyed facilities –6857, including: the damaged objects – 6310 (994 apartments and 5316 houses); the destroyed objects – 547 (129 apartments and 418 houses) [15].

In accordance with the Comprehensive National Programme for Support, Social Adaptation and Reintegration of Citizens of Ukraine Internally Displaced from the Temporarily Occupied Territory of Ukraine and ATO Conduct Area to Other Regions of Ukraine for the period until 2017, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1094 dated December 16, 2015, the task for the period of 2016-2017 was ensuring the right of internally displaced persons to housing. However, at present, the procedure for the implementation of this right is not defined in the legislation. Among the problems of the citizens of Ukraine internally displaced from the temporarily occupied territory of Ukraine and ATO conduct area to other regions of Ukraine, this program determined the lack of information about the amount of damages (property damage) caused to displaced persons in course of hostilities and the mechanism of their compensation. The program declared a commitment to eliminate this problem until 2017. Despite the declared commitment, today there is no normative and legal act, which would have determined the mechanism of compensatory payments for destroyed, damaged housing, property expropriated in connection with the implementation of mobilization measures or there is no body, which would have carried out an assessment of the damage. The Verkhovna Rada of Ukraine registered the bill. However, on December 22, 2016, the Verkhovna Rada did not pass it. The alternative bill has not been proposed for consideration.

A great number of citizens consider inefficiency of the activities of public administration concerning the protection of property rights in Donetsk and Luhansk oblasts as an important economic and legal factor that affects the property in terms of UFO and ATO. The biggest problem is the lack of a special body of the protection of property rights of citizens affected as a result of conducting UFO

and ATO. The creation of such a body of State power would allow beginning a detailed assessment of the damage caused to the property of citizens, the development of the concept of a phased return of citizens left for other countries because of conducting united forces operation to the previous place of residence. Achievement of this aim should be accomplished through the development of the system of compensatory payments for violations of property rights, the establishment of the comprehensive procedure for obtaining affordable housing. The experience of forming safeguards for the protection of property rights of persons affected by the Nagorno-Karabakh armed conflict should become the example for Ukraine. As a result of the implementation of the State programme on refugees and forced migrants in Nagorno-Karabakh, over 180 000 internally displaced persons and refugees moved into more than 80 specially constructed settlements [16].

Today, many European countries, the United States and international organizations provide assistance to persons who suffered from conducting united forces operation, and among them: Red Cross Society, Person in Distress, UNICEF, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Caritas and others. Measures implemented by these international organizations are deprived of coordination with each other and they only partially ensure the protection of property rights. Property rights of people are still not protected due to the lack of a clear mechanism for implementation of the compensatory payments for citizens who lost their housing, a unitary administrative center for coordination of such measures.

Conclusions

In order to reduce migration of the population of Donetsk and Luhansk oblasts, Ukraine should create reliable economic and legal principles of protection of property rights that include the opportunity to possess, use and dispose of property in this region, which is guaranteed by the state due to normative and legal acts, the functioning of public institutions, which can protect this right, the mechanism of compensation for lost, damaged movable and immovable property. Creating effective economic and legal principles of protection of property rights in the areas of conducting united forces operation in Ukraine is connected with a number of important reforms. A special State program of economic integration of the territories affected by conducting united forces operation should become the economic and legal basis for strengthening the protection of property rights in the areas of conducting united forces operation. It is important to adopt a new program of economic development of Donetsk region, the State program of strengthening

the protection of property rights of citizens of Ukraine in Donetsk and Luhansk oblasts. On the model of other countries that have experienced armed conflicts, Ukraine should provide funding for the construction of special settlements in order to return internally displaced persons to abandoned places of habitual residence. It is necessary to establish a mechanism of compensation for damaged or destroyed real estate, plots of land and personal property. It is necessary to create a government body protecting the property rights of persons affected by hostilities, which would include a special commission for assessment of damages incurred as a result of hostilities, determination of the amount of the required compensation, a complex of measures aimed at restoration of the technical conditions of the building structures of ownership, engineering networks and systems.

LITERATURE

1. UNHCR's annual Global Trends Report. 2016. URL: http://www.unhcr.org/global-trends-2016-media.html (дата звернення: 11.02.2020).
2. Звіт Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, 2017. URL: http://unhcr.org.ua/uk/ (дата звернення: 11.02.2020).
3. YARED, P. A dynamic theory of war and peace. Journal of Economic Theory. 2010. Vol. 145, pp. 1921-1950. 4. Debraj Ray, Joan Esteban Conflict and Development. In *Annual Review of Economics*. 2017. Vol. 9, pp. 263-293.
4. TANISHA, M. Fazal Rebellion War Aims & the Laws of War. In *Journal of the American Academy of Arts and Sciences*. 2017. Vol. 146, pp. 71-82.
5. HESS, G. D. – ORPHANIDES, A. War and Democracy. In *Journal of Political Economy.* 2001. Vol. 109, pp. 776-810.
6. GONZALEZ, F. M. Effective property rights, conflict and growth. In *Journal of Economic Theory*. 2007. Vol. 137, pp. 127-139.
7. JORDAN, J. S. Pillage and property. In *Journal of Economic Theory*. 2006. Vol. 131, pp. 26-44.
8. ГРИНЧУК, В. Г. Економічні проблеми реформування відносин власності в Україні в світлі зарубіжного досвіду : дис... канд. екон. наук: 08.01.01 «Економічна теорія». Одеса, 2001. 183 р.
9. ГАЛУНЬКО, В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2009. 483 р.
10. Обліковано 1 493 057 переселенців. Мінсоцполітики, 2018. URL: http://www.msp.gov.ua/news/14748.html (дата звернення: 11.02.2020).

11. Інформація про кількість зареєстрованих ВПО по регіонах, українців, які покинули окуповані території Криму і Донбасу. Мінсоцполітики, 2017. URL: https://ua.112.ua/statji/skilky-sohodni-v-ukraini-zareiestrovano-pereselentsiv-z-donbasu-ta-krymu-informatsiia-po-rehionakh-369259.html (дата звернення: 11.02.2020).
12. Які країни прийняли найбільше біженців з Донбасу. Газета «Сегодня». 2017. URL: https://ukr.segodnya.ua/regions/donetsk/stalo-izvestno-kakie-strany-prinyali-bolshe-vsego-bezhencev-s-donbassa-1045519.html Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. http://unhcr.org.ua/uk/ (дата звернення: 11.02.2020).
13. International property rights index. Property Rights Alliance, 2017. URL: http://www.internationalpropertyrightsindex.org/ countries (дата звернення: 11.02.2019).
14. Тематичний звіт «Складне становище цивільного населення, яке постраждало від конфлікту на сході України». Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні, 2017. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannya-zbitkiv-zavdanikh-zhitlu-naselennya-v-zoni-ato&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 11.02.2020).
15. Закордонний досвід забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та компенсації за пошкоджене/зруйноване житло виконано. Shelter cluster. Технічна робоча група з питань житла, землі та майна, 2017. URL: рокуhttps://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/ foreignexperiencehousingforidps-integrated-ukr_0.pdf (дата звернення: 11.02.2020).

OBSTRUKCE V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

OBSTRUCTIONS IN THE HOUSE OF DEPUTIES IN THE PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC

JUDr. Michal Márton, Ph.D.
Silesian univerzity in Opava,
Fakulty of economy and management in Karviná

Abstrakt: Obstrukci, a to nejen v legislativním procesu, definuje využití zákonných prostředků ke zdržování procedurálního postupu, v případě parlamentarismu zdržování zákonodárného procesu. Nejinak tomu je i v prostředí české Poslanecké sněmovny, dolní komory parlamentu. Příspěvek je zaměřen na sledování fenoménu obstrukcí v rámci jednotlivých funkčních období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Sleduje, jaká ustanovení procedurálního předpisu – jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jsou k obstrukcím využívána, a jak se k obstrukcím stavěl ve své rozhodovací činnosti Ústavní soud. V kontextu poznatků je řešena otázka, zda je nutná změna zákonné úpravy, či je možné obstrukcím účinně zamezovat ve světle stávající zákonné úpravy a judikatury.

Klíčová slova: obstrukce, opozice, jednací řád, Poslanecká sněmovna, Ústavní soud

Abstract: Obstruction not only in legislative procedure, is the phenomenon based on ruling according with law to block the procedure, in the case of parliamentarism, the legislative rule. The focus of the paper is the observation of obstructions in the House of deputies of the Parliament of the Czech Republic during its history. It finds the articles of the procedure act of House of deputies, which are used for obstructions and how deals with obstructions the Constitutional court. In this relation is solved the problem, whether there is a necessity of legislative changes of the procedure act, or the solution through recent acts and judicial decisions.

Key words: Obstruction, minority of deputies, procedure act, House of deputies, Constitutional court

Úvod

Obstrukce nejsou v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky novým fenoménem. Lze konstatovat, že již třetí volební období se cyklicky vrací jako bumerang, avšak jmenovatel mají vždy společný. Jejich cílem je využití ustanovení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „jednací řád") za účelem oddálení, případně znemožnění přijmout návrh zákona ze strany vládnoucí většiny. Příspěvek si klade za cíl zodpovědět otázku, zda jsou obstrukce legitimním nástrojem opozice, která brání zájmy menšiny vzešlé z voleb, nebo pouze paralyzují dolní komoru Parlamentu, které brání v normotvorné činnosti. Nahlíženo na danou problematiku je skrze zákonnou úpravu, ale rovněž optikou rozhodovací činnosti Ústavního soudu České republiky. V návaznosti na výše uvedené závěry se příspěvek finálně zabývá otázkou, zda je nutné se obstrukcím bránit cestou změny zákonné úpravy.

Text příspěvku je rozdělen mimo úvod do tří na sebe logicky navazujících částí. V první části jsou popsány jednotlivé situace, kdy k obstrukcím docházelo, přičemž na jejich základě jsou následně generována ustanovení jednacího řádu, která jsou k obstrukcím využívána. Lze na jednu stranu vysledovat opakující se fenomény, ale v žádném případě nejde o uzavřený výčet, o čemž přesvědčí následující kapitola, kde jsou analyzovány situace, se kterými se v rámci rozhodovací činnosti zabýval Ústavní soud. Kapitoly přitom na sebe navazují i v rámci časové osy, která textem plyne skrze sledování obstrukcí na poli jednotlivých volebních období Poslanecké sněmovny. Závěrečná kapitola se zabývá vyhodnocením poznatků, a přichází se závěrem, že stávající zákonná úprava, jakož i dosavadní rozhodovací činnost Ústavního soudu, jsou dostatečně účinné pro zabránění paralyzaci zákonodárného tělesa.

1 Ustanovení jednacího řádu využívaná v rámci obstrukcí

Poprvé je možno v historii samostatné České republiky hovořit o obstrukcích na 8. schůzi Poslanecké sněmovny dne 14. 02. 1997 v souladu s projednáváním tzv. „Česko-německé deklarace"[1] ze strany poslanců někdejší opoziční strany SPR-RSČ,[2] které spočívaly v podávání množství procedurálních návrhů, které

[1] Česko-německá deklarace o vzájemných vztazích a jejich budoucím rozvoji ze dne 21. ledna 1997.

[2] Sdružení pro Republiku-Republikánská strana Československa.

výrazně sněmovnu omezovaly v možnosti zabývat se vlastním předmětem jednání.[3] Dlužno dodat, že v dané době šlo o ojedinělý exces, který lze počítat poměrně kontroverzní podobě strany, která je v politologickém rámci klasifikována jako antisystémová.[4] Předmětem práce však není zabývat se blíže otázkami politologickými, proto je vhodné se vrátit, co bylo obsahem dané obstrukce – předkládání množství procedurálních návrhů. Podle § 60 odst. 1 jednacího řádu se *poslanec může přihlásit k faktické poznámce, kterou reaguje na průběh rozpravy. Za faktickou poznámku se považuje i procedurální návrh týkající se způsobu projednávání některého bodu pořadu. Nelze v ní však uplatňovat věcná stanoviska k projednávané otázce. Poslanec, který se přihlásil k faktické poznámce, dostane slovo přednostně, avšak bez přerušení toho, kdo právě mluví.*

Literou zákona není poslanec nikterak limitován obsahem ani množstvím procedurálních návrhů. Přitom nelze odhlédnout od faktu, že o jeho, byť procedurálním návrhu, musí být následně v rámci schůze Poslanecké sněmovny hlasováno. V uvedeném případě se stalo, že bylo na začátku schůze předneseno větší množství procedurálních návrhů, což minimálně zpomalilo průběh jednání. Šlo však o ojedinělý exces, který ani nezpůsobil výrazné průtahy v rámci schvalování bodu, takže schválením Deklarace byla věc ukončena. Spíše řečnickou otázkou však zůstává, zda by k významnějšímu blokování jednání nedošlo při vyšší míře zastoupení strany, jejíž představitelé procedurální návrhy činili, resp. šlo by o širší opozici, nikoli izolovanou antisystémovou stranu.[5]

Následuje poměrně dlouhé období (dvě volební období 1998-2002 a 2002-2006), v rámci nichž nejsou zaznamenána jednání, která by svým obsahem naplňovala obstrukce. V tomto ohledu se autor domnívá, že to bylo dáno výsledky voleb, které způsobily neexistenci rozhodnější většiny v Poslanecké sněmovně. Volby v roce 1998 dopadly tak, že sice vítězná ČSSD získala nejvíce mandátů, ale nebyla s to sestavit funkční vládu, v důsledku čehož došlo k dohodě mezi vítězem voleb a nejsilnější opoziční stranou ODS, tzv. opoziční smlouvě. Na jednu stranu by mohlo být namítnuto, že zde existuje rozhodná většina a zbývající strany mají zcela marginální vliv, což by obstrukce v návaznosti na původní myšlenku odůvodnilo, avšak zde nelze odhlédnout od skutečnosti, že rozhodující většina byla tvořena ideově

[3] *Stenozáznam z 8. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 14. února 1997.* [on-line]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.psp. cz/eknih/1996ps/ste nprot/008s chuz /s0080 72.htm#r1.

[4] Strana, která má nulový koaliční potenciál. Blíže k antisystémovým stranám in ŘÍCHOVÁ, B. *Úvod do současné politologie*, str. 106.

[5] Strana SPR-RSČ disponovala se ziskem 8 % 18 mandáty ve Sněmovně. *Volby Poslanecká sněmovna 1996. Rozdělení mandátů.* [on-line]. Český statistický úřad [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.volby.cz/pls/ps1996/u610.

antagonistickými, nikoli blízkými subjekty.[6] V následujících volbách v roce 2002 vedly výsledky voleb k vytvoření nesourodé koalice ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU se 101 hlasy, tedy minimální většinou.[7] Volby v roce 2006 vedly ke zcela raritnímu úkazu, totiž vytvoření patového stavu 100:100 (na straně jedné ČSSD a KSČM jako levicové strany a na druhé ODS, KDU-ČSL, SZ jako středo-pravá část).[8]

V posledně jmenovaném volebním období lze vysledovat obstrukce ve dvou případech vzhledem k tomu, že patový stav v Poslanecké sněmovně netrval dlouho, neboť se nejprve většina vychýlila díky tzv. „přeběhlíkům",[9] resp. poslancům, kteří podpořili v rámci hlasování o vyslovení důvěry vládu, na stranu pravicových stran. Skončení patového stavu tuto křehkou většinu následně vedlo ke snaze změnit obsazení výborů a komisí tak, aby již neodpovídalo dosavadnímu remízovému stavu.[10] Do projednání zasáhly ve výraznější míře přestávky poslaneckých klubů. V daném případě je však nutno podotknout, že jednací řád nezná institut tzv. přestávky za účelem porady klubu, jedná se toliko o úzus zjevně v rámci vnitřních usnesení Sněmovny, přesto je jako ústavní zvyklost respektován i přes existenci zákonného ustanovení § 54 odst. 9 jednacího řádu, *podle něhož může předseda poslaneckého klubu a předsedající navrhnout přerušení schůze Sněmovny, o čemž Sněmovna rozhoduje bez rozpravy.*[11] Účinnost této obstrukce však byla zanedbatelná vzhledem k tomu, že usnesení Sněmovny bylo schváleno o dva dny později.[12]

---

[6] ČSSD-Česká strana sociálně demokratická, ODS – Občanská demokratická strana. K počtům získaných mandátů jednotlivých stran *Volby Poslanecká sněmovna 1998. Rozdělení mandátů.* [on-line]. Český statistický úřad [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.volby.cz/pls/ps1998/u610.

[7] KDU-ČSL – Křesťanskodemokratická unie – Československá strana lidová, US-DEU – Unie svobody – Demokratická unie. K počtům získaných mandátů jednotlivých stran *Volby Poslanecká sněmovna 2002. Rozdělení mandátů.* [on-line]. Český statistický úřad [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.volby.cz/pls/ps2006/ps53?xjazyk=CZ&xv=2.

[8] KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy, SZ – Strana zelených. K počtu získaných mandátů jednotlivých stran. *Volby Poslanecká sněmovna 2006. Rozdělení mandátů.* [on-line]. Český statistický úřad [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z https://www.volby.cz/pls/ps2006/ps53?xjazyk=CZ&xv=2.

[9] V rámci politické soutěže o vládnoucí většinu se vžil pejorativní pojmy „přeběhlík" případně „zrádce," nicméně vzhledem k neexistenci principu vázaného mandátu, jde o postup lege artis v souladu s čl. 26 Listiny, podle něhož poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.

[10] *Stenozáznam z 32. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 11. června 2008.* [on-line]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/032schuz/32-6.html.

[11] Každý klub Sněmovny nárok zažádat o 2 hodiny dlouhou přestávku a ta mu v podstatě nesmí být odepřena. TKADLEC, M. Obstrukce a jejich význam. [on-line]. In *Právní prostor*, 2014. [cit. 10. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/obstrukce-a-jejich-vyznam

[12] *Stenozáznam z 32. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 11. června 2008.* [on-line]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/032schuz/32-6.html.

Většina takto složená nicméně neměla dlouhého trvání a ještě v průběhu stejného volebního období se pomyslný jazýček vah vychýlil na stranu levicové opozice, která se stala parlamentní většinou. Následkem toho přišel logicky zájem na prosazování levicových témat, což se nelíbilo nyní již menšině pravicových poslanců. Těm se účinně kombinací všech výše uvedených taktik – nesčetnými procedurálními návrhy na změnu pořadu schůze, spojováním přestávek na porady poslaneckých klubů,[13] k nimž přistupují nově rekordní délky řečnických projevů poslanců, především předsedů poslaneckých klubů, podařilo docílit reality, že o návrhu zákona se vůbec nehlasovalo.[14] Zde přistupuje další způsob obstrukcí, totiž využívání délky projevů poslance. Omezení řečnické doby poslance je stanoveno v § 59 jednacího řádu, přičemž *délka řečnické doby může být bez předchozí rozpravy omezena na dobu ne kratší než 10 minut, to však neplatí pro předsedu poslaneckého klubu, dále může být rozhodnuto o tom, že v rámci rozpravy poslanec vystoupí nejvýše dvakrát. Zasahovat do projevu poslance smí předsedající, který jej může vyzvat, ať se drží věcného obsahu, případně časového limitu, v případě dvojího neuposlechnutí výzvy poslanci může odebrat slovo, o jeho případných námitkách rozhodne Sněmovna bez rozpravy.*

Na základě výše uvedeného se profilují stávající zákonné, jakož i zvyklostní podmínky pro obstrukce – tzv. procedurální návrhy ohledně bodů schůze, přestávka na jednání poslaneckého klubu v délce dvou hodin, a délka projevu poslance. Pokud jde o délku projevu poslance, stalo se zvyklostí, že poslanci mají možnost řečnit velmi dlouho, a nikdo jim nesmí do řeči skočit. A to i přesto, že předseda Sněmovny může vyzvat poslance k tomu, aby mluvil k tématu, což se nestalo ani při rozpravách poslance Nečase, které trvaly až dvě a půl hodiny.[15] Je-li obstrukce vnímána jako fenomén, který legální cestou umožňuje zdržovací taktikou sledovat dosažený cíl, v parlamentním prostředí pak jako chování poslance, které bez porušení jakéhokoli pravidla využívá svého práva zdržovat parlamentní jednání,[16] výše uvedený výčet nekončí, a je doplněn o novátorské

[13] Pro představu schůze má trvat od 09:00 do 17:00 hodin a v rámci této tři poslanecké kluby požádají o přestávku na dobu dvou hodin, čímž z původních osmi hodin potrvá hodiny dvě.

[14] *Stenozáznamy z 67. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 27. ledna 2010 a 3. února 2010.* [on-line]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/067schuz/67-1.html; httpps://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/067schuz/67-6.html. K tomu též WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*, str. 212-218.

[15] TKADLEC, M. Obstrukce a jejich význam. [on-line]. In *Právní prostor*, 2014. [cit. 10. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/obstrukce-a-jejich-vyznam

[16] Jedná se o nejčastěji užívanou definici obstrukce, k ostatním historicky blíže Rutherford, Geddes W. "Some Aspects of Parliamentary Obstruction." [on-line]. *The Sewanee Review*, ročník 22, č. 2, 1914, str. 166-180. [cit. 10. 09. 2020]. Dostupné z: www.jstor.org/stable/27532708.

postupy v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny. Na jednu stranu se stejným algoritmem v podobě neporušování explicitních ustanovení jednacího řádu, ale na druhou stranu již s reflexí v podobě nálezů Ústavního soudu.

2 Obstrukce ve světle rozhodovací činnosti Ústavního soudu

Oproti výše uvedeným „těsným" vládním většinám následují počínaje rokem 2010 funkční období Sněmovny, kde z voleb vychází výraznější většina, přičemž nejmarkantněji se tento jev projevil po volbách v roce 2010, když poslanci stran tehdejší pravicové koalice ODS, TOP 09 a VV získali dohromady téměř ústavní většinu v podobě 118 mandátů.[17] Opozice je tak v dosavadní parlamentní historii samostatné České republiky zatlačena pohodlnou vládní většinou, která nicméně nebude mít dlouhého trvání. Pro toto období je však charakteristické nastartování režimu obstrukcí, které budou přetrvávat i v následujícím volebním období. Na rozdíl od obstrukcí výše uvedených, které skončily toliko na půdě Sněmovny, obstrukce uvedené níže již vedly vládní většinu k reakci cestou obrany v rámci jednacího řádu, v důsledku čehož k návrhu opozice se v rámci rozhodovací činnosti vyjádřil Ústavní soud. Během funkčního období Sněmovny v letech 2010 – 2013 došlo ze strany opozice k obstrukcím v souvislosti s projednáváním zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí a zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon o stavebním spoření a další související zákony[18] (souhrnně zákony o úsporných opatřeních; v jednotlivostech dále zákon o úsporách v sociální oblasti, zákon o stavebním spoření), a následně v souvislosti s projednáním zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi (dále jen „církevní restituce"). Společným jmenovatelem projednávaných zákonů byl fakt, že výrazně zasahovaly do přerozdělování financí způsobem nepřijatelným pro tehdejší levicovou opozici. Na pokus oddálení projednání zákona ze strany opozice reagovala v případě zákonů o úsporných opatřeních vládnoucí většina tak, že cestou pohodlné většiny ve Sněmovně byl vyhlášen stav legislativní nouze, čímž způsobila

[17] VV – Věci veřejné. *Volby Poslanecká sněmovna 2010. Rozdělení mandátů.* [on-line]. Český statistický úřad [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné na: https://www.volby.cz/pls/ps2010/ps53?xjazyk=CZ&xv=1.

[18] Celým názvem zákon č. 348/2010 Sb.,kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

projednávání návrhů ve zkráceném řízení, a z logiky věci dochází k výraznému omezení prostoru opozice na poli rozpravy. Navrhovatelé z řad opozice podali návrh na zrušení obou výše uvedených zákonů k Ústavnímu soudu, a byli ve věci úspěšní. Pokud jde o zákon o úsporných opatřeních, v právní větě Ústavní soud v nálezu, kterým zákon zrušil, explicitně mimo jiné vyjádřil závěr, že *vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání zásadním způsobem mění strukturu zákonodárného procesu a omezuje jeho podstatu na samotné vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu. Tento postup lze akceptovat jen jako výjimku z pravidla, a to za předpokladu zvlášť závažných důvodů, kdy zájem na bezprostředním přijetí zákona v kontextu konkrétních okolností převáží nad obecnými požadavky, které ve vztahu k zákonodárnému procesu vyplývají z ústavního pořádku. Nelze však akceptovat využití tohoto mimořádného institutu jako běžný nástroj omezení zákonodárné procedury parlamentní většinou, kdykoliv opozice vysloví nesouhlasný postoj s návrhem zákona a k zabránění nebo oddálení jeho přijetí využije jednacím řádem stanovené prostředky.*[19] Stejným způsobem dopadl jeho sesterský zákon o stavebním spoření, v rámci něhož Ústavní soud konstatoval demonstrativní výčet práv opozice, jmenovitě účast na parlamentních procedurách, právo umožňující opozici výkon dozoru a kontrolu vládní většiny i vlády samotné, právo opozice blokovat či oddalovat přijetí rozhodnutí přijímaná většinou, přičemž hloubka úpravy práv opozice, jakož i šíře prostoru, v němž je parlamentní opozici umožněno plnit její nezastupitelné funkce, jsou známkou vysoké úrovně politické a parlamentní kultury. Na druhou stranu uznává, že *přílišná míra šíře a garance těchto práv parlamentní opozici může vést k jejich častému nadužívání až zneužívání ze strany opozice, což může mít za následek oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci vládnoucí většinou. Proto je nezbytné, aby jednotlivým právům a oprávněním garantovaným parlamentní opozici korespondovaly i určité povinnosti a odpovědnost za jejich výkon. Parlamentní opozice je tak při užívání práv vedle nezbytného respektu k právnímu řádu povinována (nejen vůči svým voličům) k plnění role tzv. odpovědné a konstruktivní opozice.*[20] Závěry Ústavního soudu v dané věci na jednu stranu ukazují, že opozice je povolána k ochraně práv menšin, a čím širší jak v rovině práva pozitivního, tak i jeho faktického uvedení v život, jsou tato práva, svědčí to o vysoké politické a parlamentní kultuře. Na druhou stranu nesmí být šíře těchto práv bezbřehá do té míry, že by znemožňovala výkon moci vládnoucí většinou. Právům opozice odpovídají relevantní povinnosti prostřednictvím role odpovědné opozice, tj. takové, která respektuje právo většiny na vládu. Závěr Ústavního soudu, lapidárně řečeno, predikuje skutečnost,

[19] Nález Ústavního soudu z 19. 04. 2011, sp.zn. PL.ÚS 53/10.
[20] Nález Ústavního soudu ze 14. 03. 2011, sp.zn. PL.ÚS 55/10.

že při posuzování věci budou vážena korelativní práva. Na jedné straně právo vládní většiny vládnout a na druhé tomu odpovídající povinnost umožnit opozici realizovat její kontrolní roli. A obráceně právu opozice kontrolovat vládnoucí většinu odpovídá její povinnost umožnit vládnoucí většině realizaci vládnutí. Jde tak o naplňování principu vyjádřeného v čl. 6 Ústavy týkající se tvorby politických rozhodnutí – *politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin,* přičemž toto právo je nutno vykládat šířeji, než toliko ochrany menšiny vzešlé po volbách, ale i jiných menšin, např. národnostních, ekonomických aj.[21] V rámci výkladu je však pozornost zaměřena na menšinu politickou, tj. poraženou ve volbách.

Pokud jde o další obstrukční jednání ze strany opozice, toto na sebe nenechalo v rámci volebního období dlouho čekat. Vedle věcných argumentů na zrušení zákona o církevních restitucích přednesli navrhovatelé procedurální námitky, ze kterých dovozují krácení práva opozice se k věci vyjádřit. V daném případě vystupuje do popředí otázka zkrácení délky projevů poslanců, a to jak týkající se všech poslanců, tak i jednotlivého řečníka přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu. V individuálním případě se jednalo o skutečnost, že předsedovi poslaneckého klubu byla ze strany předsedající schůze limitovaná délka projevu, [22] k čemuž Ústavní soud zaujal stanovisko, že *omezení řečnického projevu zakotvené v ustanovení § 59 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se vztahuje na všechny poslance (resp. řečníky), a to i v postavení poslance přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu. Privilegium poslance přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu se nemůže z podstaty legislativního procesu vztahovat na projevy nevěcné, neboť ani poslaneckému klubu nesvědčí právo zneužít možnosti veřejně demonstrovat své stanovisko „k věci" (srov. ustanovení § 59 odst. 1 věty druhé a contrario). Bez povšimnutí nelze nechat ani skutečnost, že dotčený poslanec byl na nevěcnost svého projevu několikrát ze strany předsedající upozorňován, a přesto z linie svého původního projevu nebyl ochoten ustoupit. Přiměřenost výše zmíněných omezení lze pak dovozovat i z pokročilé fáze a délky legislativního procesu, které jasně svědčí pro skutečnost, že odpůrci napadeného zákona měli dostatek času i prostředků k demonstraci svých názorů, neboť ještě téhož dne se k projednávanému návrhu vyjádřil velký počet poslanců opozičních stran.*[23] Je tedy zřejmé, že Ústavní soud uvažoval v intenzi výše formulovaných závěrů z předchozích nálezů v souvislosti

[21] SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání,* str. 136.

[22] *Stenozáznam z 41. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 12. července 2012.* [on-line]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/041schuz/s041125.htm#r2.

[23] Nález Ústavního soudu z 29. 05. 2013, sp. zn. PL.ÚS. 10/13.

s ekonomickými balíčky, kde proti sobě stojí na jedné straně opozice s širokými kontrolními právy, ale na druhou stranu musí být i vládní většině umožněno vykonávat vůli většiny. I když nešlo o explicitní vyjádření, lze závěr dovodit z poměrně rozsáhlé argumentace, ve které Ústavní soud váží nejen formální stránku, totiž právo předsedajícího slovo odejmout v případě, že projev poslance vybočuje mimo meritum věci, jak se podává z litery § 59 odst. 4 jednacího řádu, ale zjevně i materiální stránku věci, kde počítá s prostorem opozice k vyjádření. Prostor opozice byl shledán jako dostačující vzhledem k tomu, že ještě téhož dne se k návrhu vyjádřil vysoký počet opozičních poslanců.[24]

Zatím naposledy se Ústavní soud zabýval obstrukcemi ve volebním období 2013-2017, a to v souvislosti s projednáváním zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb (dále jen „zákon o EET"). Většina, která prosazovala zákon o církevních restitucích, se tak po volbách stala obstruující menšinou.[25] Vládní návrh zákona o EET dospěl v rámci zákonodárného procesu do třetího čtení, jehož obsahem má být podle § 95 odst. 2 jednacího řádu pouze rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických nebo písemných chyb a úpravy, které vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Třetí čtení zákona se konalo na 37. Schůzi, a trvalo 5 dnů, v rámci něhož vystoupili poslanci v řádu přesahujícím počet členů komory.[26] V průběhu projednávání byl vznesen návrh, že se bude hlasovat o návrhu zákona s konečnou platností dne 10. 02. 2016, což se následně stalo, a předcházelo tomu hlasování o ukončení rozpravy, což vládní většina prosadila. Ústavní soud shledal výše uvedený postup jako nezákonný s argumenty, že jednak jednací řád obsahuje ustanovení, v rámci nichž je možno usměrňovat projevy jednotlivých poslanců a současně poukázal na jasnou dikci zákonného ustanovení, jímž se rozprava končí – podle § 66 odst. 1 jednacího řádu je to *v okamžiku, kdy nejsou do rozpravy přihlášeni další řečníci.* I v tomto případě však provedl test, zda tento nezákonný postup zasáhl do práv opozice či principů demokratického právního státu na poli parlamentního práva obecně, a dospěl k závěru, že nešlo o zásah v takové intenzitě, pro který by muselo dojít

[24] Dle stenozáznamu v bodě 22 vystoupilo jen během tohoto dne 25 opozičních poslanců.

[25] Nová vládní většina ČSSD, ANO a KDU-ČSL disponovala v součtu 114 mandáty, zatímco pozůstalé strany po volbách z předchozí koalice ODS a TOP 09 dohromady 42 mandáty. Český statistický úřad. Volby Poslanecká sněmovna 1998. *Volby Poslanecká sněmovna 2013. Rozdělení mandátů.* [on-line]. Český statistický úřad [cit. 15. 09. 2020]. Dostupné na: https://www.volby.cz/pls/ps2013/ps53?xjazyk=CZ&xv=1.

[26] Více než 200 vystoupení poslanců. *Stenozáznam z 37. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dnů 18. 12. 2015, 08. 01. 2015, 22. 01. 2016, 29. 01. 2016, 10. 02. 2016.* [on-line]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [cit. 15. 09. 2020]. Rozhraní dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/037schuz/index.htm.

k derogaci právního předpisu. Upozornil především právě na obsahovou stránku třetího čtení vymezenou § 95 odst. 2 jednacího řádu, přičemž s ohledem na délku rozpravy má za to, že požadavkům na naplnění litery citovaného ustanovení, a potažmo práva opozice se k návrhu vyjádřit, bylo učiněno za dost. Nad výše uvedený rámec s obsahem návrhu zákona byla seznámena podrobně jak odborná tak i laická veřejnost, byla zde tedy rovněž realizována celospolečenská diskuse odrážející zpětnou vazbu k projednávanému návrhu zákona. *Samotné procedurální pochybení proto nemusí být důvodem pro zrušení zákona Ústavním soudem, bylo-li by zrušení zákona v rozporu s hodnotami právního státu, zejména s principem právní jistoty a se zásadou ochrany ústavnosti.*[27] Tedy, v daném případě prošel zákon širokou diskuzí nejen na poli Sněmovny, ale i široké odborné i laické veřejnosti, která je o tomto informována a předvídá tak jeho účinnost (princip právní jistoty), přičemž samotné porušení jednacího řádu není protiústavní, neboť jím nebylo zasaženo ústavně garantované právo stojící na principu vlády většiny za současné ochrany menšin (zásada ochrany ústavnosti).

Závěr

Je-li obstrukce vnímána jako fenomén, který má legálními prostředky zdržovat projednávání věci, půjde jakoukoli formu, kterou zákonná ustanovení jednacího řádu umožní. V rámci právního řádu České republiky však jiný než zdržovací obsah nemá, a na rozdíl od např. filibusteru[28] v Senátu Spojených států amerických, se cestou obstrukcí podařilo pouze v jediném případě zablokovat přijetí normy tak, že se jí nepodařilo v příslušném volebním období projednat. Zde však je nutné podotknout, že již samotné funkční období bylo na konci, takže je vysoce pravděpodobné, že pokud by se ona většina v onom „patovém" volebním období vykrystalizovala dříve, návrh by bylo možno prosadit.

Vysledováním novodobé parlamentní historie České republiky lze učinit obecnější závěr, že nejčastější forma obstrukce se odvíjí od projevů poslance už vzhledem k tomu, že je zde dán prostor být viděn rovněž sdělovacími prostředky. Jde tedy jednak o *délku řečnických projevů* a dále *množství poslanců, kteří jsou oprávněni v rámci projednání věci vystoupit*. Zde je třeba si uvědomit, že samotná

[27] Nález Ústavního soudu z 12. 12. 2017, sp. zn. PL. ÚS 26/16.

[28] Využití časově neomezené rozpravy ke znemožnění hlasování o projednávaném bodu. Na rozdíl od České republiky však je potřeba prakticky ústavní většiny k omezení délky projevu Senátora. ASKARI, D. – WINTER, J. *Parlamentní obstrukce ve světle ústavně právních diskusí.* [on-line]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 10. 09. 2020]. Dostupné z: www.mvcr.soubor. askari--wintr.pdf.

zákonná úprava je dostačující, když je možné se většinou usnést bez předchozí rozpravy, na zkrácení délky vystoupení poslance a jejich množství tzn. 2 x 10 minut, vyjma předsedy poslaneckého klubu. I předsedovi klubu však může být, stejně jako kterémukoli poslanci, odejmuto slovo, nedodržuje-li věcnost. Zde je pak významná role předsedajícího schůze, aby byl schopen posoudit obsahovou a věcnou stránku projevu a reagovat tím, že poslanci včetně předsedy poslaneckého klubu slovo po předchozí výstraze odejme. V praxi to má dva problémy - jednak předsedající často mezi svými kolegy nepožívají potřebný respekt, a proto do běhu věci nezasahují. Opačný případ svědčí o cílené pasivitě v situaci, předsedá-li schůzi představitel opozice, který logicky bude k opozičním poslancům benevolentnější. V případě dvou jmenovaných problémů jde však pouze o komplikaci v rámci projednávání, nikoli o paralýzu Sněmovny. Omezit lze i počet vystoupení jednotlivých poslanců, takže by v zásadě nemělo docházet k situaci, že je vládnoucí většinou odhlasováno ukončení rozpravy, třebaže jsou do ní další poslanci přihlášeni. Jak lze totiž z nálezu Ústavního soudu k této problematice vyvodit,[29] pokud by tímto jednáním došlo k zásahům do principu demokratického právního státu a ústavnosti, resp. bylo-li by v tomto rozsahu opozici odepřeno její právo se v rámci projednávání vyjádřit, mohlo by to být důvodem pro zrušení normy. Zde je markantní skutečností, že předsedající schůze buď nechtěli, anebo neuměli zasáhnout legálními prostředky do projednávání návrhu zákona ve třetím čtení, které se může týkat pouze odstranění formálních vad textu. Stejně v případě návrhu týkajícího se církevních restitucí Ústavní soud řešil otázku zkrácení řečnické doby předsedy klubu.[30] Ústavní soud zde neměl výhrady, neboť projev předsedy klubu se netýkal věcné stránky, na což byl řečník opakovaně upozorňován. Je tak nasnadě, že si předsedající se situací mohli poradit legálně v souvislosti s projednáváním návrhu o EET. O důležitosti využívání zákonných mantinelů a s tím související garancí práv opozice se mohla přesvědčit většina v souvislosti s projednáváním tzv. úsporných zákonů, která ke zrychlení projednávání využila stav legislativní nouze, ač pro to nebyly splněny zákonné podmínky, v důsledku čehož byly následně projednávané zákony Ústavním soudem zrušeny.[31]

Specifickým fenoménem jsou *přestávky na jednání poslaneckých klubů*, k čemuž je potřeba uvést, že jde o jakési vnitřní zvykové právo v právním prostředí jinak založeném na právním pozitivismu. Bude-li však tato praxe považována za ústavní zvyklost, čímž se stává materiální součástí právního řádu, pak bude stejně na předsedajícím, aby případně dal o žádosti hlasovat, zvláště za předpokladu,

[29] Nález Ústavního soudu z 12. 12. 2017, sp. zn. PL. ÚS 26/16.
[30] Nález Ústavního soudu z 29. 05. 2013, sp. zn. PL.ÚS. 10/13.
[31] Nálezy Ústavního soudu z 19. 04. 2011, sp.zn. PL.ÚS 53/10 a ze dne 14. 03. 2011, sp.zn. PL.ÚS 55/10.

kdy je účelem zjevné znemožnění jednání. Je pak na předsedajícím, aby měl přehled v tom směru, že dokáže rozlišit situace, kdy o přestávku na poradu klubu je žádáno z hlediska věcného, a kdy má přestávka za cíl toliko prodlužování jednání. Minimálně lze za této situace uvažovat o aplikaci principu, že zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.

Doposud se před Ústavní soud nedostala otázka spojená s tzv. *procedurálními návrhy týkajícími se programu schůze*, jediná „úspěšnou" obstrukci. Lze to však vysvětlit tím, že se v té době většina ve Sněmovně měnila prakticky den po dni, takže ona vůle většiny nebyla nejen pevná, nýbrž často absentovala. Dlužno dodat, že i zde se nabízí cestou usnesení většiny vyloučit za podmínek nepopírajících práva opozice přijetí usnesení omezující předkládání těchto návrhů.

Zhodnocením výše uvedeného pak lze uzavřít, že obstrukce nelze do budoucna vyloučit, nicméně zákonná úprava umožňující omezit projevy poslanců, jakož i počty vystoupení je dostačující, čímž jsou obstrukce způsobilé zpomalit projednání návrhu, ale nikoli jej zcela zablokovat. Pro řešení nepředvídatelných situací je pak nutno mít vždy na paměti párový charakter jednotlivých práv – na jednu stranu právo opozice mít dostatečný prostor k vyjádření svých postojů a na druhé straně její povinnost umožnit většině vládnout, když tyto mantinely nad rámec zákonů opakovaně nastavoval Ústavní soud. Poměrně zajímavým fenoménem je skutečnost, že k obstrukcím docházelo prakticky vždy při projednávání návrhů usnesení, které mají dosah nad rámec jednoho volebního období – Česko-německá deklarace, změny v sociálním a daňovém systému, církevní restituce, případně EET, která rovněž souvisí s daňovou politikou, a svědčí to o ničem jiném než neschopnosti opozice (ať již dříve byla vládnoucí většinou) hledět dále než za jedno volební období, protože nepochybně existují témata, v nichž je nutno společenskou shodu hledat, ale to už je na jiné téma.

LITERATURA

1. ASKARI, D. – WINTER, J. Parlamentní obstrukce ve světle ústavně právních diskusí. [on-line]. *Ministerstvo vnitra České republiky* [cit. 10. 09. 2020]. Dostupné z: www.mvcr.soubor. askari-wintr.pdf.
2. ŘÍCHOVÁ, B. *Úvod do současné politologie*. Praha : Portál, 2002. ISBN 80-7178-628-4
3. RUTHERFORF, G. W. Some Aspects of Parliamentary Obstruction.[on-line]. In *The Sewanee Review*, ročník 22, č. 2, 1914, str. 166-180. [cit. 10. 09. 2020]. Dostupné z: www.jstor.org/stable/27532708.

4. SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2016. ISBN: 978-80-7400-590-9
5. TKADLEC, M. Obstrukce a jejich význam. [on-line]. In *Právní prostor*, 2014. [cit. 10. 09. 2020]. ISSN 2336-4114. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/obstrukce-a-jejich-vyznam
6. WINTR, J. *Česká parlamentní kultura.* Praha : Auditorium, 2010. ISBN 978-80-8728-413-1

SOME ISSUES OF LIABILITY FOR VIOLATIONS IN THE FIELD OF LAND RELATIONS

doc. Ljubomyra Melekh, PhD.
Candidate of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of Economic and Legal Disciplines
Lviv State University of Internal Affairs

Abstract: This paper deals with the solution of selected issues of liability for breaches in the field of land relations. It analyzes the key scientific publications related to this issue, as well as the classification of types of responsibilities and their legal characteristics. It also focuses on the specificities of administrative, disciplinary and criminal liability in the field of land law relations.

Keywords: responsibility; land offense; land legislation, land administrative, disciplinary and criminal liability

Introduction

According to Art. 14 of the Constitution of Ukraine "land is the main national wealth, which is under special protection of the State."[1] The implementation of this constitutional provision requires the implementation of a balanced, scientifically sound State policy aimed at establishing a new land system inherent in a democratic State governed by the rule of law, guaranteeing everyone the exercise and protection of land rights, and establishing legality in land relations. However, the analysis of the current State of land delinquency in Ukraine shows the massiveness of land offenses and the constant growth of their number, which leads to the conclusion of low efficiency of the existing legal regulation of protected legal relations in the field of land use and protection. One of the most important means of protection of land relations is the control by the relevant State bodies over compliance with legislation in this area, detection of violations and bringing offenders to justice. Thus, legal liability is a necessary legal guarantee of legality in the field of land relations.

Issues of legal liability in the field of land relations have been studied by such scholars as V. I. Andreytsev, G. I. Balyuk, A. B. Berlach, A. P. Hetman, T. S.

[1] Konstytucija Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 28.06.1996 № 254k/96-VR (1996). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 30, article 141 [in Ukrainian].

Dmitrenko, O. V. Izmailov, G. K. Loik, O. S. Miroshnichenko, O.O. Pogribny, Yu. S. Shemshuchenko, A. M. Shulga, B. V. Yanchuk and others.

Responsibility is an extremely important component of any industry, it performs not only punitive but also educational function, so it arises in the presence of violations of land legislation.

In the field of land relations, various types of legal liability are used - administrative, criminal, civil, disciplinary.

1 Administrative liability in the field of land relations

The most common type of legal liability for offenses in the field of land relations is administrative liability. Administrative liability is a type of legal liability that arises when committing offenses in the public sphere. Administrative and legal science considers administrative liability as a type of legal liability for violation of administrative and legal norms based on the application of administrative penalties.[2] V. Averyanov defines administrative liability as a type of legal liability, which is a set of administrative legal relations that arise in connection with the application of authorized bodies (officials) to persons who have committed an administrative offense under the rules of administrative law special sanctions – administrative penalties[3].

Under the administrative responsibility in the field of land relations understand the application of authorized State bodies of sanctions under the administrative law, to persons who have violated the requirements of land legislation.

L. Milimko proposes the definition of administrative liability in the field of land relations as the implementation of the entity that committed an administrative offense in the field of land relations, forcibly applied to him, according to a certain procedure, measures of influence established by the state and implemented by specially authorized bodies or officials. protection of land relations, prevention of offenses and education and punishment of the guilty.

Analyzing the characteristic features of administrative responsibility, modern researchers note that it: is normatively defined and is established exclusively by legislation; has a public character; is a means of protection of the law and order established by the State; accompanied by state and public condemnation of the act and the offender; the object of protection is public relations, which are regulated

[2] NASUSHNA, O. V. (2009). Zemel'ne pravoporushennja jak pidstava prytjagnennja do administratyvnoi' vidpovidal'nosti. In *Derzhava i pravo*. Issue 46, pp. 267-272 [in Ukrainian].

[3] SHUL'GA, M. V. – BAGAJ, N. O. – GORDJEJEV, V. I. et al. (2014). Zemel'ne pravo. M. V. Shul'ga. (Ed.). Kharkiv : Pravo [in Ukrainian].

not only by administrative law, but also by other branches of law, which distinguishes it from civil and disciplinary liability; it involves persons who do not have strong organizational ties with the subjects of coercion; the subjects that bring to administrative responsibility are the authorized public bodies and their officials; implemented according to the appropriate procedure[4].

The legal basis for the application of measures of influence and bringing to administrative responsibility is the commission of an administrative offense. According to Article 9 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine, an administrative offense is an illegal, guilty (intentional or negligent) act or omission that encroaches on State or public order, property, rights and will of citizens, the established order of management, which is provided by law administrative liability[5].

Based on these features as factual grounds for administrative liability, modern scholars propose to understand the administrative offense in the field of land relations illegal, guilty (intentional or negligent) with a small degree of public danger of the act (action or without action) committed by the subject of tort in the field realization of the rights and legitimate interests of landowners and land users, the order of management, rational use, reproduction and protection of land, for which administrative liability is provided.

Depending on the type of objects, administrative misdemeanors in the field of land relations can be divided into those that encroach on: land relations of a property nature; public relations in the field of land relations management; social relations in the field of rational use, restoration and protection of lands (ecological orientation).

P. Kulinych among the objects of offenses in the field of land relations proposes to distinguish: 1) public land relations; 2) the rights and legitimate interests of owners, land users, including tenants, and the interests of the Ukrainian people; 3) public relations in the field of land use and protection; 4) land law and order.

O. Slyusarenko classifies offenses in the field of land relations, dividing them into: directed against the established order by land disposal; directed against the requirements of the use of targeted, rational use of land in agriculture, forestry and other sectors of economic production; associated with non-compliance or improper compliance with environmental regulations and prescriptions.

Analyzing the characteristic features of administrative responsibility, modern researchers note that it: is normatively defined and is established exclusively by

[4] GET'MAN, A. P. – SHUL'GA, M. V. (Eds). (2002). Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny. Komentar. Kharkiv : TOV «Odissej» [in Ukrainian].

[5] Pro miscevi derzhavni administracii': Zakon Ukrai'ny vid 09.04.1999 № 586-XIV. (1999). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 20-21, article 190 [in Ukrainian].

legislation; has a public character; is a means of protection of the law and order established by the State; accompanied by state and public condemnation of the act and the offender; the object of protection is public relations, which are regulated not only by administrative law, but also by other branches of law, which distinguishes it from civil and disciplinary liability; it involves persons who do not have strong organizational ties with the subjects of coercion; the subjects that bring to administrative responsibility are the authorized public bodies and their officials; implemented according to the appropriate procedure[6].

The legal basis for the application of measures of influence and bringing to administrative responsibility is the commission of an administrative offense. According to Article 9 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine, an administrative offense is an illegal, guilty (intentional or negligent) act or omission that encroaches on State or public order, property, rights and will of citizens, the established order of management, which is provided by law administrative liability[7].

Based on these features as factual grounds for administrative liability, modern scholars propose to understand the administrative offense in the field of land relations illegal, guilty (intentional or negligent) with a small degree of public danger of the act (action or without action) committed by the subject of tort in the field realization of the rights and legitimate interests of landowners and land users, the order of management, rational use, reproduction and protection of land, for which administrative liability is provided.

Depending on the type of objects, administrative misdemeanors in the field of land relations can be divided into those that encroach on: land relations of a property nature; public relations in the field of land relations management; social relations in the field of rational use, restoration and protection of lands (ecological orientation).

P. Kulinych among the objects of offenses in the field of land relations proposes to distinguish: 1) public land relations; 2) the rights and legitimate interests of owners, land users, including tenants, and the interests of the Ukrainian people; 3) public relations in the field of land use and protection; 4) land law and order.

O. Slyusarenko classifies offenses in the field of land relations, dividing them into: directed against the established order by land disposal; directed against the requirements of the use of targeted, rational use of land in agriculture, forestry and other sectors of economic production; associated with non-compliance or improper compliance with environmental regulations and prescriptions.

---

[6] GET'MAN, A. P. – SHUL'GA, M. V. (Eds). (2002). Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny. Komentar. Kharkiv : TOV «Odissej» [in Ukrainian].

[7] Pro miscevi derzhavni administracii': Zakon Ukrai'ny vid 09.04.1999 № 586-XIV. (1999). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 20-21, article 190 [in Ukrainian].

According to Art. 211 of the Land Code of Ukraine, citizens and legal entities are civil, administrative or criminal liability for a number of violations, including, in particular: a) the conclusion of agreements in violation of land legislation; b) unauthorized occupation of land plots; c) damage to agricultural lands and other lands, their contamination with chemical and radioactive substances and wastewater, littering with industrial, household and other wastes; d) placement, design, construction, commissioning of facilities that adversely affect the condition of land; e) non-compliance with the requirements for the use of land for its intended purpose; e) violation of the terms of return of temporarily occupied lands or non-fulfillment of obligations to bring them into a condition suitable for their intended use; f) destruction of boundary markers; g) concealment from accounting and registration and distortion of data on the condition of land, size and number of land plots; g) non-reclamation of disturbed lands; h) destruction or damage of anti-erosion and hydraulic structures, protective plantings; i) non-compliance with the conditions of removal, storage and application of the fertile soil layer; i) deviations from approved land management projects; the use of agricultural land for commercial production without approved in cases specified by law, land management projects that provide environmental and economic justification for crop rotation and land management; j) evasion of state registration of land plots and submission of unreliable information about them; j) violation of the terms of consideration of applications for allotment of land plots; j) violation of the term of issuance of the state act on the right of ownership of the land plot[8] .

The above list of violations is not exhaustive, the law may establish liability for other violations of land legislation. However, it should be noted that the Land Code of Ukraine does not specify for which offenses administrative liability arises. The Code enshrines only the provisions that define acts as an offense in the field of land relations, while the rules that contain sanctions for these acts are established by other legal acts.

Thus, administrative offenses in the field of land relations are determined primarily by the Code of Administrative Offenses of Ukraine, as well as the Laws of Ukraine "On liability of enterprises, their associations, institutions and organizations for offenses in the field of urban planning", "On sanitary and epidemiological welfare of the population","On land protection", etc. The norms of most other legislative acts in this area (first of all, the Laws of Ukraine "On Land Management", "On Topographic, Geodetic and Cartographic Activities", "On the Use of Defense Lands", etc.), as well as the norms of the Land Code, are descriptive.

[8] Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 15.10.2001 № 2768-III. (2002). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 3, article 27 [in Ukrainian].

composition, indicate certain norms and rules that have common features of an administrative offense, but do not directly provide for administrative sanctions for violations of land legislation.

Thus, A. Pravdyuk notes that most of the provisions of the current Land Code concerning legal liability for land offenses, currently do not apply and can not be applied in law enforcement, as well as other regulations on the protection of land legislation, which have a declarative nature. In addition, certain provisions of the law are repeated in the Land Code of Ukraine, while each specific offense must have such a number of features that would distinguish it from the general array of offenses by determining its main.

Administrative liability is manifested in the form of an administrative penalty. Administrative offenses may be subject to penalties such as official warnings; fine; paid seizure of an object that has become an instrument of commission or a direct object of an administrative offense; confiscation of an object that belonged to the owner and became an instrument of commission or a direct object of an administrative offense; deprivation of a special right granted to a citizen; public works, corrective works; administrative arrest.

Analysis of the current state of legislation of Ukraine on administrative liability in the field of land relations allows us to note a number of shortcomings, which leads to a significant reduction in the effectiveness of its application in practice. This is due, in particular, to inconsistencies, duplication, and, in some cases, contradictions between the provisions of the Land Code of Ukraine, the Code of Administrative Offenses and a number of laws providing for administrative liability for land offenses, inaccuracy, excessive generality and declarative nature of current legislation, offenses in the field of land relations, as well as excessive restriction of penalties for administrative offenses in the field of land relations. Thus, a number of discrepancies have been established between the Land Code of Ukraine and the Code of Ukraine on Administrative Offenses – both in the lists of violations of land legislation for which administrative liability arises, and in the formulation of the offenses themselves.

2 Disciplinary liability in the field of land relations

Disciplinary liability, as a type of legal liability that can be applied for committing land offenses, is absent in Art. 211 of the Civil Code of Ukraine[9] [10]. Therefore, disciplinary measures can be applied for violation of land legislation only in

[9] Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 15.10.2001 № 2768-III. (2002). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 3, article 27 [in Ukrainian].

cases of violation by employees of enterprises, institutions and organizations, as well as their officials of their labor responsibilities for compliance with land law. Material damage caused by illegal decisions of heads of local State administrations, orders of heads of structural subdivisions of local State administrations, actions or inaction of officials of local State administrations in the exercise of their powers shall be reimbursed at the expense of the State.

The state has the right of recourse (recourse) to the official of the local State administration who caused the damage, in the amounts and in the manner prescribed by law. Orders of heads of local state administrations, acts of other officials appointed by them may be appealed in court in accordance with the law.

Articles 210-211 of the Land Code of Ukraine establish liability for violation of land legislation. Thus, agreements concluded in violation of the procedure established by law for the sale, rent, gift, pledge, exchange of land, are invalid by court decision.

Disciplinary liability is very closely linked to material liability. This is possible if the person guilty of failing to perform his or her duties has also suffered material damage to land resources. Liability is that the person who caused damage to the enterprise or organization, must compensate for the damage in the prescribed manner.

In particular, we can cite the following example: an employee of an organization that supplies grain crops, cultivated the land in a timely manner, which led to the impossibility of sowing early cereals. In this case, the person will be subject to disciplinary and material liability. In the scientific literature, many scientists hold the view that for violations of land legislation should establish a separate type of liability. This type is considered special, because it will consolidate the legal impact only on violators of land legislation.

Thus, scientists propose to include the forced termination of the right to use the land, the obligation to demolish the land owner or land user arbitrarily erected object or return the illegally occupied land. However, this issue is quite problematic and debatable, because when identifying the main types of liability take into account the gravity of the act, the identity of the offender, as well as the motives for the offense. On the other hand, it can simplify the solution of the issue of bringing to justice, because during the decision it would not be necessary to refer to a lot of different legislative acts.

The field of land legislation is quite interesting, but remains poorly understood, because the issue of land is acute only in the accounts of entrepreneurs, ordinary people may not know which organizations or private owners can violate their rights in land relations.

3 Criminal liability in the field of land relations

Criminal liability arises for the commission of socially dangerous, culpable acts that have manifested themselves in abuse of power or official position, failure to perform or improper performance of official duties, ie for crimes in the sphere of official activity. Such crimes can be divided into three types: – violation of authority – non-performance (improper performance) of authority (negligence, inaction); – excess of authority – the commission by an official of an act for which he had no legal authority, going beyond such or non-compliance with known forms, procedures (individual decision of the case, which should be decided collectively, or actions that no one has the right to perform or allow, etc); – committing an act that is part of the powers, but for a purpose not provided by law (abuse of power or official position, bribery, forgery)[10].

The following features are inherent in criminal liability for violation of land legislation: limited grounds for occurrence, exclusively personal nature of its application, special procedure for bringing a person to this type of liability.

It should be noted that this species is clearly specified by the Criminal Code of Ukraine. The current Criminal Code of Ukraine[11] provides for punishment for the following crimes in the field of land relations: concealment or misrepresentation of information about the ecological condition or disease of the population (Article 238); pollution or damage to land (Article 239); violation of the rules of subsoil protection (Article 240); violation of plant protection legislation (Article 247); design or operation of buildings without environmental protection systems (Article 253); wasteful use of land (Article 254), etc.

It is the most severe type of legal liability and persons are brought to it for committing the following crimes: pollution or damage to land; illegal acquisition of soil cover (surface layer) of land; illegal seizure of water fund lands in especially large amounts; violation of the rules of protection or use of subsoil; unauthorized occupation of land and unauthorized construction, etc.

It should be noted that this list is not exhaustive, however, given the importance of land relations, it is worth adding some changes to the Criminal Code of Ukraine. Namely - to describe the details of each crime, as well as to establish tougher sanctions, because a large number of people who were punished for violating land laws,

[10] BAULIN, JU. V. – BORYSOV, V. I. – GAVRYSH, S. B. et al. (2003). *Kryminal'nyj kodeks Ukrai'ny: nauk.-prakt. Komentar.* V. V. Stashys, V.Ja. Tacij (Eds). Kyiv: Koncern «Vydavnychyj Dim «In Jure» [in Ukrainian].

[11] Kryminal'nyj kodeks Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 05.04.2001 № 2341-III (2001). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 25, article 131 [in Ukrainian].

after a short period of time again fall behind bars for another crime. The person can be brought to the specified responsibility exclusively by courts, and the measure of punishment is specified in sanctions of the above-stated articles. It is also worth noting the peculiarity of criminal liability for unauthorized occupation of land and unauthorized construction and a similar article of the Code of Administrative Offenses.

Thus, Article 53-1 of the Code of Administrative Offenses states the unauthorized occupation of land, in contrast to the article of the Criminal Code of Ukraine, which provides for the mandatory occurrence of consequences. It should be noted that neither the one nor the other codified law enshrines the concept of "unauthorized occupation of land", so for such a description of the actions of a person should refer to the Law of Ukraine "On State Control over Land Use and Protection" of June 19, 2003 year. This document states that the unauthorized occupation of land should be understood as any actions of a person that indicate the actual use of land not provided to him or the intention to use the land to establish its boundaries in kind, to obtain a document certifying the right to it.

Conclusions

Responsibility for violating land legislation is a very interesting topic for discussion, but in addition to talks, actions are needed that would better regulate land relations and prevent violations that could lead to serious consequences and reduce the value of chernozem.

The issue of liability for violations in the field of land relations remains relevant, as it has not only theoretical but also practical application. Its solution depends, firstly, on the correct assessment of each of the elements of the offense, secondly, the definition of public danger of the consequences of the offense, and accordingly the rule of law to which a person is prosecuted, and thirdly – improving the law governing liability for committing land offenses, by harmonizing its provisions enshrined in various regulations.

LITERATURE

1. Konstytucija Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 28.06.1996 № 254k/96-VR (1996). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 30, article 141 [in Ukrainian].
2. NASUSHNA, O. V. (2009). Zemel'ne pravoporushennja jak pidstava prytjagnennja do administratyvnoi' vidpovidal'nosti. In *Derzhava i pravo.* Issue 46, pp. 267-272 [in Ukrainian].

3. SHUL'GA, M. V. – BAGAJ, N. O. – GORDJEJEV V. I. et al. (2014). *Zemel'ne pravo*. M.V. Shul'ga. (Ed.). Kharkiv : Pravo [in Ukrainian].
4. GET'MAN, A. P. – SHUL'GA, M. V. (Eds). (2002). *Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny. Komentar*. Kharkiv : TOV «Odissej» [in Ukrainian].
5. Pro miscevi derzhavni administracii': Zakon Ukrai'ny vid 09.04.1999 № 586-XIV. (1999). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 20-21, article 190 [in Ukrainian]
6. Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 15.10.2001 № 2768-III. (2002). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 3, article 27 [in Ukrainian].
7. BAULIN, JU. V. – BORYSOV, V. I. – GAVRYSH, S. B. et al. (2003). *Kryminal'nyj kodeks Ukrai'ny: nauk.-prakt. Komentar*. V.V. Stashys, V.Ja. Tacij (Eds). Kyiv : Koncern «Vydavnychyj Dim «In Jure» [in Ukrainian].
8. Kryminal'nyj kodeks Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 05.04.2001 № 2341-III (2001). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 25, article 131 [in Ukrainian].

VLIV JUDIKATURY ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU NA VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY

THE INFLUENCE OF THE CASE LAW OF EXTENDED BENCH OF JUDGES ON PERFORMANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

JUDr. Patrícia Mučka Pevala
Právnická fakulta
Univerzita Palackého v Olomouci
patriciapevalova@gmail.com

Abstrakt: Každodenní rozhodování soudů, jak krajských, tak i Nejvyššího správního soudu, ve věcech dle § 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), sebou přináší množství skončených věcí, ve kterých dochází k vyslovení právních názorů zavazujících jednotlivé správní orgány. S ohledem na nepřehledné množství judikatury je to právě Nejvyšší správní soud, který zabezpečuje jednotu a zákonnost rozhodování. Ne však každý právní názor vyslovení senátem Nejvyššího správního soudu je přebírán do nekonečna. Může nastat situace, kdy „běžný" senát Nejvyššího správního soudu dospěje při svém rozhodování k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V takovémto případě stíhá povinnost senátu postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který v dané věci vysloví, zda se shoduje s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, či nikoliv. Celý tento proces rozhodování má bezesporu vliv na výkon veřejné správy. Zda se jedná o negativní či pozitivní vliv, je dále rozebráno v tomto příspěvku se zaměřením na rozhodovací činnost rozšířeného senátu. Pozornost je věnována i tomu, zda je žádoucí, aby se i samotný rozšířený senát odchyloval od svého rozhodování, např. jak tomu bylo před rokem ve věcech souhlasů dle stavebního zákona, a dával tak do pozadí princip právní jistoty.

Klíčova slova: veřejná správa, judikatura, Nejvyšší správní soud, senát, rozšířený senát, soudní řád správní

Abstract: The decisions of courts (regional and the Supreme Administrative Court), in matters pursuant to article 4 Act No. 150/2002 Coll., Code of Administrative

Justice, brings to a lot of completed cases, in which courts express legal opinions. These legal opinions influence decisions making od administrative authorities. Considering to the confusing amount of case law, it is the Supreme Administrative Court that governs the unity and legality of decision-making. However, not every legal opinion expressed by bench of judges of the Supreme Administrative Court is taken over infinity. There may occur a situation, where the extended bench of judges wants to decide from the legal opinion already expressed in the decision of the Supreme Administrative Court. In such a case, it prosecutes the obligation of the bench of judges to refer the case to the extended bench of judges, which will state in the given case whether it agrees with the current decision-making procedure of the Supreme Administrative Court or not. The whole decision-making process has an impact on the performance of public administration. Whether this is a positive ora negative influence is further discussed in this paper, focusing on the decision-making activities of the extended bench of judges. Attention is also paid to whether it is suitable that the extended bench of judges decision-making deviate from itself decisions, for example, in the case approvals under the Building Act, and thus put the principle of legal certainty in the background.

Key words: public administration, case law, Supreme Administrative Court, bench of judges, extended bench of judges, Code of Administrative Justice

Úvodem

Na výkon veřejné správy působí několik faktorů, mezi které mimo jiné řadíme i soudní rozhodování. V České republice na úseku správního soudnictví jsou to dle § 3 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) právě krajské soudy a Nejvyšší správní soud, které ve svých rozhodnutích přijímají různé výklady právních předpisů, neboť tyto nejsou vždy zcela jednoznačné, je možné je vykládat několika způsoby a obsahují mezery, které je nutno vyplnit. Uvedené nedostatky právních předpisů sebou přináší problémy, a to již na počátku, v rámci správního řízení. Pro jednotlivé úřední osoby, které vystupují za správní orgány, je obtížné právní předpis správně vyložit, pokud není problematika výslovně zákonem stanovena. Jako příklad lze uvést posuzování aktů veřejné správy ve smyslu toho, zda se jedná o opatření obecné povahy či nikoli.[1] Nejvyšší správní soud totiž zastával názor, že „(…) k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává (…)“.[2]

[1] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 167-168.

[2] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

Uvedené materiální pojetí se snažil překonat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který se ve svém usnesení ze dne13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44 přiklonil k tzv. formálnímu pojetí opatření obecné povahy. Dovodil, že „opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. (...). Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kriteriem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje." Výše uvedenou judikaturu v závěru zkorigoval Ústavní soud[3], který podpořil materiální pojetí opatření obecné povahy. Nejen u této problematiky, ale u každé jedné věci řešené před soudem, dochází k určitému vlivu na rozhodovací činnost správních orgánů.

Tento vliv lze chápat pozitivně, a to ve dvojím slova smyslu. V prvním případě se jedná o situaci, kdy se soudy ztotožňují s právním názorem správních orgánů v rámci jejich rozhodovací činnosti (soudy potvrzují rozhodovací praxi správních orgánů). V případě druhém, kdy se soudy naopak neztotožňují s právními názory správních orgánů, by se mohlo zdát, že se jedná o vliv negativní. Avšak tak jej hodnotit nelze, neboť soudy svým výkladem korigují rozhodovací praxi správních orgánů, což v konečném důsledku vede k pozitivnímu vlivu. Správní orgány jsou pak povinné respektovat právní názory soudů. Například v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, pokud krajský soud zjistí, že je žaloba důvodná, zruší napadené rozhodnutí (rozhodnutí odvolacího orgánu, popřípadě i rozhodnutí i správního orgánu I. stupně) z důvodů v zákoně uvedených a věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu[4]. Ten je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, v dalším řízení vázán.[5] V popsaném případě se jedná o závaznost judikatury, která se projevuje v rovině závaznosti rozhodnutí soudu v individuální věci. Mimo tuto závaznost ještě rozlišujeme závaznost projevující

[3] nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

[4] § 78 odst. 1, 2 a 3 s. ř. s.

[5] Výjimku z uvedeného představuje situace, kdy právní názor krajského soudu byl v meziobdobí překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36). Uvedené by však mohlo vést k tomu, že pokud právní názor krajského soudu nebude vyhovovat správnímu orgánu, tyto budou hledat skutkově podobné a právně obdobné věci (i když ve skutečnosti podobné nebudou) v nové judikatuře Nejvyššího správního soudu a vyloučí tak svou povinnost řídit se právním názorem krajského soudu (KOLMAN, P. K otázce (ne)vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. In *Obchodněprávní revue*, 2016, č. 10, s. 291-292).

se v rovině obecné závaznosti výroků Ústavního soudu ve věcech kontroly ústavnosti[6] a v rovině závaznosti precedentního charakteru.[7]

Aby nedocházelo k rozdílným judikatorním závěrům, bylo Nejvyššímu správnímu soudu svěřeno zajišťování „jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem".[8] Jako příklad pro rozhodování dalších zákonem stanovených věcech lze uvést rozhodování o kompetenčních žalobách dle § 97 an. s. ř. s. Dále mu bylo svěřeno sjednocování a vyhodnocování pravomocných „rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu".[9] V zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se dále může Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.[10] Zásadní usnesení jsou přijímány rozšířeným senátem existujícím vedle „běžných" senátu[11], a o jehož rozhodovací činnosti s vlivem na výkon veřejné moci tento příspěvek pojednává.

Shrneme-li tedy jednotlivé prostředky, které má Nejvyšší správní soud k zajišťování jednoty rozhodovací činnosti k dispozici dle s. ř. s., patří mezi ně rozhodování o kasačních stížnostech, rozhodovací činnost rozšířeného senátu, přijímání zásadních usnesení rozšířeným senátem a v poslední řadě se jedná o přijímání stanovisek.[12]

1 Rozhodovací činnost rozšířeného senátu a její význam

Tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu neboli též „běžné senáty" v rámci své rozhodovací činnosti zavazují krajské soudy, ale i správní orgány svými právními názory, publikovanými ve Sbírce zákonů. S celkovým vývojem společnosti jde ruka v ruce i vývoj judikatury, kdy se může stát, že senát Nejvyššího

6 Touto závazností se nebudu zabývat, neboť tato materie jde nad rámec příspěvku.

7 BOBEK, M. – KÜHN, Z. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013, s. 102. ISBN 978-80-87284-35-3

8 § 12 odst. 1 s. ř. s.

9 § 12 odst. 2 s. ř. s.

10 § 12 odst. 3 s. ř. s.

11 § 16 odst. 1 s. ř. s.

12 BOBEK, M. – KÜHN, Z. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013, s. 384-390. ISBN 978-80-87284-35-3

správního soudu se neztotožní s právním názorem, který již byl dříve vysloven jiným (stejným) senátem Nejvyššího správního soudu. V takovémto případě s. ř. s. ve svém § 17 odst. 1 stanoví, že „dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní". V popisovaném případě se jedná o povinnost postoupit věc rozšířenému senátu.[13]

Pokud by si senáty tuto povinnost nesplnily jednalo by se o nezákonný postup jako v případě, který řešil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, ve kterém uvedl, že „z vylíčení průběhu řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozsudku, se nepochybně podává, že před přijetím napadeného rozhodnutí mělo být v řízení před Nejvyšším správním soudem vedeným pod sp. zn. 1 As 93/2000 aplikováno ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy že ve věci měl rozhodující 1. senát Nejvyššího správního soudu, mající jiný právní názor než 2. senát Nejvyššího správního soudu, řízení přerušit a věc předložit senátu rozšířenému. Pakliže tak neučinil a ve věci sám rozhodl, uplatnil státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce; příkaz, dle kterého "nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci" (čl. 38 odst. 1 Listiny), vyvěrá z požadavku plnění jednoho z principů demokratického právního státu (srov. čl. 1 Ústavy); nerespektování zákona (zde soudního řádu správního) ohledně toho, v jakém složení senátu má být věc rozhodována, představuje ve svých důsledcích i porušení čl. 90 a čl. 94 odst. 1 Ústavy. Není přitom rozhodné, zda k takovému postupu Nejvyššího správního soudu došlo vědomým nerespektováním § 17 odst. 1 s. ř. s. či přehlédnutím dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k projednávané věci." Rozšířený senát se proto nedá jen tak obejít a je nutno jeho činnost využít vždy, kdy se schyluje k judikatornímu odklonu.

Jeho činnost se tak dá přirovnat, jak trefně uvedli Kadlec s Petrovem ve svém článku[14], k řízení provozu na křižovatce, neboť v případě střetů dvou odlišných právních názorů senátů Nejvyššího správního soudu, je to právě rozšířený senát, který určuje správný směr. Rozšířený senát tak lze chápat jako ohnisko řešení

[13] MUČKA PEVALA, P. Právní úprava „veľkého senátu" správního kolegia „Najvyššieho súdu SR" jako inspirativní zdroj? In ČAMDŽICOVÁ, S. (ed.). *Výzvy demokracie. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2019, 186 s. ISBN 978-80-88266-50-1 (PDF). [Dostupné on-line na adrese: http://odmp.upol.cz/sborniky/ odmp19.pdf].

[14] KADLEC, O. – PETROV, J. *Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů*. Soudní rozhledy, 2017, č. 1, s. 3.

odlišností, v jehož vnitřní sféře dochází k sjednocování judikatury[15] správních soudů, které následně sjednocují praxi správních orgánů. Rozšířený senát se tak nachází na vrcholu mechanizmu sjednocování judikatury se širokým dopadem, a to jak na samotný Nejvyšší správní soud, tak i na krajské soudy a v závěru i na orgány veřejné správy. V konečném důsledku zavazuje nejen v konkrétní věci, ale zavazuje tyto orgány při rozhodování obdobných věcí do budoucna.[16] Dá se říct, že rozšířený senát nese s sebou velké břemeno.

Mimo výše uvedený právní nástroj Nejvyššího správního soudu sloužící k sjednocování rozhodovací činnosti správních soudů a týkající se činnosti rozšířeného senátu, je ještě právní nástroj druhý, se kterým operuje (může operovat) rozšířený senát, a to je přijímání zásadních usnesení podle § 18 s. ř. s., ve kterém je uvedeno „(1) Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o nějž se opírá rozhodnutí správního orgánu, může předložit tuto právní otázku rozšířenému senátu k posouzení. (2) Usnese-li se rozšířený senát na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, přijme jej jako zásadní usnesení. (3) Zásadní usnesení uveřejní předseda Nejvyššího správního soudu ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a zašle je správnímu orgánu, jehož se rozhodnutí uvedené v odstavci 1 týkalo, a příslušnému ústřednímu správnímu úřadu.“ Uvedené ustanovení primárně dopadá na rozhodovací činnost správních orgánů, kdy vyvstane potřeba přijetí zásadního usnesení jako výchovného nástroje z důvodu, že dochází při rozhodování správních orgánů k opakovanému pochybení v konkrétní věci. V takovém to případě senát předloží věc rozšířenému senátu.[17] Je nutno doplnit, že pravomoc rozšířeného senátu je dána nejen za splnění podmínky pochybení ze strany správního orgánu v určité věci, ale zároveň za splnění podmínky existence jednotné judikatury Nejvyššího správního soudu k posuzované otázce, od které se správní orgány ve své rozhodovací činnosti odchylují.[18] Pokud rozšířený senát dospěje k závěru, že se o chybu ze strany správních orgánů jedná, vydá o tom zásadní usnesení, které je zveřejněno ve Sbírce zákonů.[19] Pro správní orgán je toto závazné stanovisko zavazující a musí tak právní názor v něm uvedený respektovat. V tomto případě se

[15] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53

[16] RIGEL, F. *Judikatura NSS: Rozšířený senát*. Soudní rozhledy, 2013, č. 5, s. 162, s. 167.

[17] BOBEK, M. KÜHN, Z. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013, s. 389. ISBN 978-80-87284-35-3

[18] KÜHN, Z. In KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. – MIKEŠ, P. – KADLEC, O. – ČERNÍN, K. – DIENSTBIER, F. – BERAN, K. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 131. ISBN 978-80-7598-479-1

[19] BOBEK, M. – KÜHN, Z. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013, s. 389. ISBN 978-80-87284-35-3

jedná o vliv negativní, neboť nedošlo k schválení postupu správního orgánu. Na druhou strany lze spatřovat pozitivum, a to ze strany soudů, neboť odstraněním této chyby odpadne důvod pro podání žaloby, s čímž souvisí zatěžování soudů.[20]

Právní úprava však není úplně bez chyby, neboť s. ř. s. výslovně neřeší postup rozšířeného senátu v případě, ve kterém by se ztotožnil s právním názorem správních orgánů a nesouhlasil by tak s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu v určité otázce.[21] Tato možnost může nastat a znamenala by pro správní orgán pozitivní vliv, avšak pokud není zákonem výslovně upraven postup rozšířeného senátu v takovémto případě, jedná se o pozitivní vliv bezvýznamný, neboť se dle rozhodovací činnosti správních orgánů ani nebude postupovat, což není správné. Kühn[22] k tomu uvedl, že „důsledkem pak bude trvající platnost dosavadní judikatury Nejvyššího právního soudu, s níž ovšem rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nesouhlasí. Takovýto důsledek je zjevně absurdní a v podstatě zpochybňuje celou podstatu institutu zásadního usnesení. Nelze se přece domnívat, že procedura před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu musí vždy vést jen k ztotožnění se s právním názorem konstantní judikatury. Pokud snad právě takovýto závěr měl zákonodárce na mysli (řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu jako téměř mechanické, byť kvalifikované potvrzení existujícího právního názoru), narušil by se tím jeden z klíčových důvodů tohoto institutu". Na druhou stranu je nutno doplnit, že z tohoto pohledu pozitivně § 18 s. ř. s. upravující zásadní usnesení doposud nebyl využit, jak vyplývá ze stránek nssoud.cz a prozatím nevyvstala potřeba doplnění § 18 s. ř. s. o uvedenou problematiku.

2 Vliv judikatury rozšířeného senátu v případě změny vlastního právního názoru

Vliv judikatury rozšířeného senátu na činnost správních orgánů byl v předešlé kapitole rozebrán z pohledu dvou právních nástrojů Nejvyššího správního soudu, které má Nejvyšší správní soud k dispozici pro sjednocování soudních rozhodnutí,

[20] BLAŽEK, T. – JIRÁSEK, J. – MOLEK, P. – POSPÍŠIL, P. – SOCHOROVÁ, V. – ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3 vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. Dostupné na: beck-online.cz

[21] KÜHN, Z. In KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. – MIKEŠ, P. – KADLEC, O. – ČERNÍN, K. – DIENSTBIER, F. – BERAN, K. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 132. ISBN 978-80-7598-479-1

[22] KÜHN, Z. In KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. – MIKEŠ, P. – KADLEC, O. – ČERNÍN, K. – DIENSTBIER, F. – BERAN, K. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 132. ISBN 978-80-7598-479-1

a které se týkají činnosti rozšířeného senátu. V této kapitole je rozebráno, jaký vliv má rozhodovací činnost rozšířeného senátu v případě vlastní změny právního názoru (vyslovení opačného názoru rozšířeným senátem, než je ten, který vyslovil dříve) na ostatní orgány a zda je to vůbec možné a žádoucí. A dále, pokud je to možné, zda by mělo dojít k výslovnému zakotvení možnosti odchýlení si od vlastní judikatury rozšířeným senátem do s. ř. s.[23] Kapitola se zabývá i dalšími potenciálními vlivy, které souvisí s rozhodovací činností rozšířeného senátu, jako např. dodržování zásady rychlosti řízení ze strany rozšířeného senátu, množstvím judikatury atd.

Změna judikatury není velmi žádoucím jevem, avšak je jevem možným. Jak uvedl Ústavní soud[24] „judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané i ke sjednocování judikatury nižších soudů, je totiž jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Soudy jsou povinny přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí by nezbytně mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak."

Při změně judikatury narážíme na princip právní jistoty, nejen občanů, ale i příslušných správních orgánů, které musí nový právní názor respektovat. Aby netrpěl princip právní jistoty na úkor změny judikatury, je tato možná z určitých důvodů. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud[25], který uvedl, že „judikatura správních soudů není neměnná, a ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit jeho validitu. Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu.

[23] MUČKA PEVALA, P. Právní úprava „veľkého senátu" správního kolegia „Najvyššieho súdu SR" jako inspirativní zdroj? In ČAMDŽICOVÁ, S. (ed.). *Výzvy demokracie. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2019, 186 s. ISBN 978-80-88266-50-1 (PDF). [Dostupné on-line na adrese: http://odmp.upol.cz/sborniky/ odmp19.pdf].

[24] Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 , srov. též nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15.

[25] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77.

Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet, případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody, které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury. Skutečnost, že judikatura byla sjednocena rozšířeným senátem, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti němu, a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti právnímu závěru rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, event. pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu."

Změna judikatury je tedy přípustná i na půdě rozšířeného senátu (i když se jedná o právní nástroj sjednocování judikatury), a to ve smyslu takovém, že rozšířený senát může dovodit právní názor zcela opačný, než jaký vyjádřil dříve. Dle mého názoru je tento závěr správný[26], i když na úkor principu právní jistoty, neboť se v praxi ukázalo, že ne vždy se prvotní právní názor rozšířeného senátu ukáže jako ten „šťastně zvolený". Konkrétně se jednalo o usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, dle kterého „souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. (…)". Rozšířený senát totiž dovodil, že výše uvedené souhlasy byly původně jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř."), a proto soudní ochrana práv třetích osob byla zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního

[26] Uvedené dovozuje i Kühn (KÜHN, Z. In KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. – MIKEŠ, P. – KADLEC, O. – ČERNÍN, K. – DIENSTBIER, F. – BERAN, K. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 123. ISBN 978-80-7598-479-1), který uvedl, že *„nelze se ztotožnit s názorem, podle něhož, rozhodl-li jednou rozšířený senát, nelze takový právní názor jeho následným rozhodnutím již nikdy změnit, samozřejmě s výhradou zásahu zákonodárce. Byť takováto situace bude zcela výjimečná, nelze nikdy vyloučit možnost, že předchozí rozhodnutí opominulo nějaký důležitý argument, změnily se pro věc významné společenské poměry, aniž se však formálně změnil vykládaný právní předpis, (kontroverzní) výklad práva působí v praxi nepřijatelné následky atd."*

orgánu dle § 82 s. ř. s. Uvedené usnesení činilo obtíže, a i většinové názory odborníků se s tímto závěrem neztotožnili, což způsobilo, že před rozšířený senát byla položena ta samá otázka. Ten nově ve svém odlišném usnesení[27] dovodil a jedná se o platný právní stav, že „souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s." Takto kolísavá judikatura je odůvodnitelná, neboť rozšířený senát uvedl a lze s ním jenom souhlasit, že soudní ochrana, která byla poskytována předmětným souhlasům v řízení o žalobě na ochraně před nezákonným zásahem nebyla v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky na efektivnost poskytované soudní ochrany. Nově tedy tyto požadavky naplňuje soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jehož právní úprava odpovídá povaze souhlasů, i když tyto nejsou dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) rozhodnutími dle § 67 s. ř. Jedná se však „o formalizované úkony správního orgánu v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahující se ke konkrétní věci a adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek. Zákon také podrobně stanoví náležitosti těchto souhlasů a postup při jejich vydávání. (...) V případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana"[28]. Pro správní orgán výše uvedené znamená, že pokud bude žaloba důvodná, již se nebude vyslovovat, že zásah spočívající ve vydání předmětnému souhlasu je nezákonný a nebude se dále zakazovat v jeho pokračování (fakticky nikdy takovéto souhlasy rušeny nebyly), ale nově se již souhlasy budou rušit a věc se bude vracet k správním orgánům k novému řízení. Aby však změna svých vlastních názorů byla „posvěcena", bylo by vhodné do ustanovení týkajících se rozšířeného senátu zakotvit, že v určitých zákonem stanovených případech může dojít i ke změně právního názoru rozšířeného senátu.

Dále za zamyšlení určitě stojí i to, zda by neměla být v s. ř. zakotvena možnost přerušit řízení z důvodu zakotveného i v § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., tj. pokud se zjistí, že probíhá jiné řízení, kterého výsledek by mohl mít vliv na rozhodování, a to nejen na rozhodování soudu, ale i rozhodování správního orgánu. Jednalo by se o případ, kdy by před správním orgánem byla napadena určitá věc a rozšířenému senátu by byla postoupena otázka, jejíž odpověď by mohla mít vliv na výsledek v správním řízení. Ve správním soudnictví v řízení před krajskými soudy je výše

[27] Usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43

[28] Usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43

uvedené důvodem pro to, aby došlo k přerušení řízení a v řízení před Nejvyšším správním soudem by běžné senáty neměly ve věci rozhodovat a měly by počkat na posouzení sporné otázky rozšířeným senátem.[29] Právní úprava však tuto možnost správním orgánům nestanovuje. Na jednu stranu z hlediska rychlosti řízení tomu není na škodu, když řízení před rozšířeným senátem trvá i několik měsíců (k tomu viz dále), avšak z hlediska právního posouzení v řízení řešeného problému, by bylo vhodnější vyčkat právního názoru rozšířeného senátu, aby správní orgán měly postaveno najisto, jakým právním názorem se mají vydat.

Negativním jevem pro správní orgány je i množství judikatury, které je u řešení určitých institutů a jejich problematických aspektů neudržitelné a pro adresáty a správní orgány tak nepřehledné.[30] Co se týče konkrétně judikatury rozšířeného senátu, k datu 29. 9. 2020[31] existuje 298 rozhodnutí. Vzhledem k celkové judikatuře Nejvyššího správního soudu se nedá říct, že by se zatím jednalo o vysoký počet judikátů ze strany rozšířeného senátu, avšak i tento počet přispívá určitým dílem k celkové nepřehlednosti. Každopádně, pokud by se množství judikatury rozšířeného senátu změnilo, bylo by vhodné, aby judikatorní závěry byly promítnuty do zákonného znění právních předpisů pro větší přehlednost tak, aby samotný právní předpis neztrácel na své srozumitelnosti. Z uvedeného by bylo tedy možné pouze některé závěry promítnou novelizací do jednotlivých ustanovení, kdy by došlo k doplnění pouze jednoho slova nebo slovního spojení, popřípadě nahrazení pojmu jiným srozumitelnějším nebo správnějším pojmem. Takovýmto postupem by se snížil počet judikátů „na nastudování" a adresáti právních norem by se tak neztráceli v množství judikatury.

Negativně lze vyhodnotit rychlost řízení před rozšířeným senátem, neboť to prodlužuje soudní řízení i o několik měsíců. Je tomu tak proto, že rozšířený senát nemá zákonem stanovenou lhůtu pro to, do kdy musí právní názor vyslovit a rozhodnout. Je proto na zvážení, zda by neměla být zákonem stanovená lhůta pro rozšířený senát pro vyslovení právního názoru, když správní orgány lhůty pro rozhodování mají stanovené zákonem. Pro vyslovení jakéhokoliv názoru je nutné vzít v úvahu, že rozšířený senát se skládá ze soudců, kteří rozhodují v běžných tříčlenných senátech. Uvedené by nebylo ničemu na škodu, pokud by Nejvyšší správní soud nebyl zahlcen podanými kasačními stížnostmi. Stanovení lhůty pro

[29] POTĚŠIL, L. – BRUS, M. – HLOCH, L. – RIGEL, F. – ŠIMÍČEK, V. *Soudní řád správní: komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 122. ISBN 978-80-7502-024-6

[30] Např. u institutu fikce doručení v správním právu (k tomu viz MUČKA PEVALA, P. *Fikce doručení v správním právu*. Olomouc, 2020. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta. 85 s.)

[31] Jak vyplývá ze stránek nssoud.cz.

vyslovení právního názoru ve věci rozšířeným senátem by tak bylo šikanózní.[32] Řešením by mohlo být přednostní projednání u určitých věcí, které nesnesnou odkladu a ve kterých musí být právní ochrana poskytována rychle (např. cizinecké věci) nebo by se dalo uvažovat ještě nad samotným obsazením rozšířeného senátu, který by tvořili soudci rozhodující pouze v rozšířeném senátu. Za současné situace si však správní orgán, jejichž věc je projednávána před rozšířeným senátem, budou muset na právní názor nějaký ten čas počkat.

Závěrem

Vliv judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na výkon veřejné správy můžeme chápat z různých pohledů. Jednak se může jednat o vliv spočívající v tom, zda se judikatura rozšířeného senátu přikloní k rozhodovací správní praxi, či nikoliv. Dále je jím možno chápat pozitivní vliv (na úkor principu právní jistoty) ve smyslu změny vlastní rozhodovací činnosti rozšířeného senátu a za podmínky, že dochází k opačnému „správnému" právnímu názoru. V opačném případě by se již o pozitivním vlivu nedalo hovořit.

Vliv však nelze chápat jenom z toho pohledu, zda se rozšířený senát přikloní na stranu správních orgánů, či nikoliv. Je nutno na něho nahlížet i z hlediska množství judikatury rozšířeného senátu (prozatím nehodnoceno jako vliv negativní) a dále z hlediska „rychlosti" rozhodování rozšířeného senátu, který má negativní dopad jak na správní soudy, tak i na správní orgány, neboť dochází k průtahům v řízeních o několik měsíců a o poskytování účinné právní ochrany se v některých případech již nedá hovořit. V budoucnu by proto mělo dojít k regulaci rozhodovací činnosti a mělo by se dbát na to, aby touto rozhodovací činností rozšířeného senátu netrpěla rozhodovací činnost jiných orgánů.

LITERATURA

1. BLAŽEK, T. – JIRÁSEK, J. – MOLEK, P. – POSPÍŠIL, P. – SOCHOROVÁ, V. – ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3 vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. Dostupné na: beck-online.cz

[32] PEVALOVÁ, P. *Rozhodovací činnost rozšířeného senátu NSS v azylových a cizineckých věcech a dodržování zásady rychlosti řízení.* In ČAMDŽICOVÁ, S. (ed.). Právo v globalizované společnosti. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018.* Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 40. ISBN 978-80-88266-32-7 (PDF) [Dostupné on-line na adrese: http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2017/ odmp18.pdf]

2. BOBEK, M. – KÜHN, Z. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013. 496 s. ISBN 978-80-87284-35-3.
3. KADLEC, O. – PETROV, J. *Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů*. Soudní rozhledy, 2017, č. 1, s. 2-10.
4. KOLMAN, P. K otázce (ne)vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. In *Obchodněprávní revue*, 2016, č. 10, s. 290-292.
5. KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. – MIKEŠ, P. – KADLEC, O. – ČERNÍN, K. – DIENSTBIER, F. – BERAN, K. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019. 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
6. MUČKA PEVALA, P. *Fikce doručení v správním právu*. Olomouc, 2020. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta. 85 s.
7. MUČKA PEVALA, P. *Právní úprava „veľkého senátu" správního kolegia „Najvyššieho súdu SR" jako inspirativní zdroj?* In ČAMDŽICOVÁ, S. (ed.). Výzvy demokracie. *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2019. 186 s. ISBN 978-80-88266-50-1 (PDF). Dostupné na: http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp19.pdf
8. PEVALOVÁ, P. *Rozhodovací činnost rozšířeného senátu NSS v azylových a cizineckých věcech a dodržování zásady rychlosti řízení*. In ČAMDŽICOVÁ, S. (ed.). Právo v globalizované společnosti. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2018. 279 s. ISBN 978-80-88266-32-7 (PDF) Dostupné na: http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2017/ odmp18.pdf
9. POTĚŠIL, L. – BRUS, M. – HLOCH, L. – RIGEL, F. – ŠIMÍČEK, V. *Soudní řád správní: komentář.* Praha : Leges, 2014. 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
10. RIGEL, F. Judikatura NSS: Rozšířený senát. In *Soudní rozhledy*, 2013, č. 5, s. 162-170.
11. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019. 510 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

NIEKOĽKO ÚVAH K SPÔSOBU PRIJÍMANIA PODMIENOK A METODÍK VYPLÝVAJÚCICH ZO SIEŤOVÝCH PREDPISOV

SOME CONSIDERATIONS ON THE ADOPTION PROCESS OF CONDITIONS AND METHODOLOGIES BASED ON NETWORK CODES

JUDr. Veronika Munková, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava, SR
JUDr. Pavol Chropovský
Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Olomouc, ČR

Abstrakt: V tomto príspevku sa autori zaoberajú činnosťou prijímania podmienok a metodík zo strany národných regulačných úradov v zmysle sieťových predpisov. Autori približujú najmä rozhodovací proces národného regulačného orgánu ÚRSO a jeho vplyv na výkon verejnej správy. Zároveň porovnávajú prístup vybraných národných regulačných orgánov v iných krajinách EÚ k týmto rozhodovacím procesom. Okrem toho, autori sa zamýšľajú nad správnosťou terajšieho spôsobu schvaľovania podmienok a metodík zo strany slovenského národného regulačného orgánu, najmä v kontexte možnosti využitia opravných prostriedkov.

Abstract: In this article, the authors focus on approval process of conditions and methodologies by national regulatory authorities based on network codes. The authors focus on making decision process of Slovak national regulatory authority URSO and its impact on performance of public administration especially. At the same time, the authors try to compare approaches of selected national regulatory authorities from other member states of the EU. In addition, the authors are thinking on the correctness of the current method of approval of conditions and methodologies by the Slovak national regulatory authority, especially in the context of the possibility of using remedies.

Úvod

Verejná správa je chápaná predovšetkým ako správa verejných záležitostí a je vykonávaná určitými konkrétnymi orgánmi verejnej správy. „Pre verejnú správu

je charakteristická rôznorodosť metód a foriem činnosti, ako aj veľmi rozsiahly okruh regulácie právnych vzťahov."[1] Na výkon samotnej verejnej správy vplývajú viaceré faktory, ako je politika, samotná normotvorba a samozrejme aj súdna judikatúra. My sa v našom príspevku budeme sústreďovať predovšetkým na politiku a normotvorbu, a to, ako vplývajú na výkon verejnej správy v oblasti sieťových odvetví konkrétne elektroenergetiky.[2]

Ako vieme, verejná správa je vykonávaná predovšetkým štátnymi orgánmi, orgánmi územnej samosprávy a orgánmi záujmovej samosprávy a inými verejnoprávnymi ustanovizňami. „*Rozhodujúci význam pre právne postavenie a charakteristiku rôznorodých orgánov štátnej správy majú predovšetkým kritériá ako právny základ vzniku, vecný rozsah jeho pôsobnosti, územný rozsah jeho pôsobnosti, zloženie orgánov a spôsob, akým rozhoduje vo veciach svojej pôsobnosti*."[3] V zmysle týchto kritérií možno konštatovať, že v Slovenskej republike má postavenie orgánu štátnej správy pre oblasť regulácie sieťových odvetví s celoslovenskou pôsobnosťou Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „ÚRSO").[4] ÚRSO pri výkone svojej pôsobnosti musí postupovať nestranne a nezávisle. Zároveň štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej moci ani ďalšie osoby nesmú ovplyvňovať ÚRSO pri vykonávaní jeho pôsobnosti.

1 Sieťové predpisy

V minulosti boli jednotlivé pravidlá pre trh s elektrickou energiou vytvárané len na vnútroštátnej úrovni. Avšak prijatím Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ") si dala EÚ za cieľ vytvoriť jednotný energetický trh. Konkrétne v čl. 194 ZFEÚ si EÚ v oblasti energetiky vytýčila štyri základné ciele:

1. zabezpečovať fungovanie trhu v oblasti energetiky;
2. zabezpečovať bezpečnosť dodávok energie v Únii;
3. presadzovať energetickú efektívnosť, úsporu a vývoj nových a obnoviteľných zdrojov energie;
4. podporovať prepojenie energetických sietí.

Na základe stanoveného cieľa vytvorenia jednotného trhu, okrem iného aj s elektrickou energiou, napr. v oblasti prepojenia jednotlivých národných trhov členských štátov EÚ, bolo tiež potrebné vytvoriť rovnaké pravidlá pre jednotlivé subjekty na

[1] VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 50.

[2] Podľa § 2 písm a) zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácií v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov sa sieťovými odvetviami rozumejú elektroenergetika, plynárenstvo, tepelná energetika, vodné hospodárstvo.

[3] TÓTHOVÁ, K. *Základy správneho práva hmotného.* Bratislava : VO PFUK, 1992, s. 16 -17.

[4] V zmysle § 4 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov.

trhu, najmä pre prevádzkovateľov jednotlivých elektrizačných sústav (ďalej len „PPS“) a nominovaných organizátorov na trhu s elektrinou (ďalej len „NEMO“). Plne fungujúci a vzájomne prepojený vnútorný trh s energiou je zásadný pre udržanie bezpečnosti dodávok energie, zvýšenie konkurencieschopnosti a energie za dostupné ceny.[5] Na dosiahnutie cieľa, a to vytvorenie jednotného trhu s elektrickou energiou, je potrebné, aby naprieč jednotlivými členskými štátmi platili rovnaké pravidlá. Z tohto dôvodu Európska komisia v minulosti prijala sieťové predpisy *(network codes)*. Sieťové predpisy predstavujú nariadenia Európskej komisie, ktoré v zmysle ZFEÚ zaraďujeme do sekundárnych prameňov práva Európskej únie.

Sieťové predpisy *(network codes)* sa prvýkrát v práve Európskej únie objavili v roku 2009 prijatím tzv. tretieho energetického liberalizačného balíčka. Konkrétne išlo o spôsob prijímania sieťových predpisov, ktorý bol upravený v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 o podmienkach prístupu do sústavy pre cezhraničné výmeny elektriny.[6] Pričom samotné nariadenie obsahovalo ako prílohu Usmernenia o riadení a pridelení dostupnej prenosovej kapacity spojovacích vedení medzi národnými sústavami.[7] EÚ v nasledujúcich rokoch prijala celkovo osem ďalších nariadení Komisie EÚ, ktoré nazývame sieťovými predpismi.

Z hľadiska tematiky sieťové predpisy v elektroenergetike rozdeľujeme na:[8]

- trhové,[9]
- prevádzkové,[10]
- pripojovacie.[11]

---

5 Electricity network codes and guidelines. Dostupné na: https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/wholesale-energy-market/electricity-network-codes_en

6 Obdobné sieťové predpisy za rovnakým účelom sú vydávané aj v oblasti plynárenstva. Pričom my sme sa rozhodli venovať výlučne len oblasti elektroenergetiky.

7 V angličtine je to GUIDELINES ON THE MANAGEMENT AND ALLOCATION OF AVAILABLE TRANSFER CAPACITY OF INTERCONNECTIONS BETWEEN NATIONAL SYSTEMS.

8 Sieťové predpisy dostupné na: https://www.sepsas.sk/SietPredpisy.asp?kod=652

9 Do trhových sieťových predpisov radíme: nariadenie Komisie (EÚ) 2015/1222, ktorým sa ustanovuje usmernenie pre prideľovanie kapacity a riadenie preťaženia účinné od 14. 8. 2015; nariadenie Komisie (EÚ) 2016/1719, ktorým sa ustanovuje usmernenie pre prideľovanie dlhodobých kapacít; nariadenie Komisie (EÚ) 2017/2195, ktorým sa ustanovuje usmernenie o zabezpečovaní rovnováhy v elektrizačnej sústave.

10 Do prevádzkových sieťových predpisov radíme: nariadenie Komisie (EÚ) 2017/1485, ktorým sa stanovuje usmernenie pre prevádzkovanie elektrizačnej prenosovej sústavy; Nariadenie Komisie (EÚ) 2017/2196, ktorým sa stanovuje sieťový predpis o stavoch núdze a obnovy prevádzky v sektore elektrickej energie.

11 Do pripojovacích sieťových predpisov radíme: nariadenie Komisie (EÚ) 2016/631, ktorým sa stanovuje sieťový predpis pre požiadavky na pripojenie výrobcov elektriny do elektrizačnej sústavy; nariadenie Komisie (EÚ) 2016/1388, ktorým sa stanovuje sieťový predpis pre pripojenie odberateľov do elektrizačnej sústavy; Nariadenie Komisie (EÚ) 2016/1447, ktorým sa ustanovuje sieťový predpis o požiadavkách na pripojenie sietí jednosmerného prúdu vysokého napätia a jednosmerne pripojených jednotiek parku zdrojov do elektrizačnej sústavy.

Hlavným účelom prijatia týchto nariadení bolo zabezpečiť, aby v rámci obchodovania s elektrickou energiou, ako aj v rámci prevádzkovania prenosových a distribučných sústav, platili rovnaké pravidlá v celej EÚ. Práve preto, aby sa dosiahol plne fungujúci a vzájomne prepojený vnútorný trh s energiou, ktorý bude zásadný pre udržanie bezpečnosti dodávok energie, zvýšenie konkurencieschopnosti a zabezpečenie toho, aby si všetci odberatelia mohli kúpiť energiu za dostupné ceny. Sieťové predpisy v sebe obsahujú povinnosti vypracovávania a schvaľovania jednotlivých podmienok a metodík.[12]

2 Spôsob prijímania podmienok a metodík

Sieťové predpisy v sebe obsahujú povinnosť zo strany príslušných PPS[13] alebo NEMO[14] vypracovať v stanovenej lehote podmienky alebo metodiky, ktoré sú definované v sieťových predpisoch a predložiť ich na schválenie národným regulačným orgánom. Pričom sieťové predpisy často obsahujú len všeobecné požiadavky obsahu podmienok a metodík, ktoré však príslušné PPS alebo NEMO pri ich vypracovávaní musia dodržať. Podmienky a metodiky obsiahnuté v sieťových predpisoch predstavujú druh technických noriem (pravidiel), ktorými sa musia riadiť všetci dotknutí PPS a NEMO, ako aj iní relevantní účastníci na trhu s elektrinou.

V prípade, že návrh podmienok alebo metodík ustanovených podľa príslušných nariadení vypracoval a schválil viac ako jeden PPS alebo NEMO, zúčastnení PPS a NEMO pri vypracovaní úzko spolupracujú. Príslušní PPS alebo NEMO musia priebežne informovať o stave prípravy návrhu jednotlivých podmienok alebo metodík príslušné národné regulačné orgány a Agentúru Európskej únie pre spoluprácu regulátorov v oblasti energetiky (ďalej len „ACER"). Po predložení jednotlivých podmienok alebo metodík, národné regulačné orgány majú oprávnenie vyžiadať si zmenu predmetného návrhu. Predmetnú zmenu sú povinné PPS a NEMO vykonať, ak o to požiada aspoň jeden zo zainteresovaných národných regulačných orgánov. V tomto prípade PPS alebo NEMO sú povinné predložiť zmenené podmienky alebo metodiky na schválenie do dvoch mesiacov

[12] Napríklad nariadenie Komisie (EÚ) 2017/2195 z 23. novembra 2017, ktorým sa ustanovuje usmernenie o zabezpečovaní rovnováhy v elektrizačnej sústave, ďalej napríklad nariadenia Komisie (EÚ) 2017/1485 z 2. augusta 2017, ktorým sa stanovuje usmernenie pre prevádzkovanie elektrizačnej prenosovej sústavy a ďalšie.

[13] V Slovenskej republike prevádzkovateľa prenosovej sústavy vykonáva spoločnosť Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a. s.

[14] V Slovenskej republike nominovaným organizátorom na trhu s elektrinou je spoločnosť OKTE, a. s.

od požiadavky príslušných národných regulačných orgánov. V prípade, ak si schválenie podmienok alebo metodík vyžaduje rozhodnutie viac ako jedného národného regulačného orgánu, príslušné národné regulačné orgány sa radia, úzko spolupracujú a navzájom sa koordinujú, aby tak dospeli ku konsenzu. V prípade, ak zainteresované národné regulačné orgány nie sú schopné dosiahnuť dohodu, alebo ak o to spoločne požiadajú, ACER prijme rozhodnutie o predložených návrhoch podmienok alebo metodík do šiestich mesiacov.[15] ACER taktiež rozhoduje o podmienkach a metodikách aj v prípade, ak v príslušnej lehote nebudú PPS schopné predložiť návrh podmienok a metodík v lehote určenej v sieťových predpisoch. Z uvedeného vyplýva, že v rámci procesu prijímania podmienok a metodík vystupujú tri hlavné strany. Na jednej strane sú to PPS, ktoré pri vypracovaní podmienok a metodík spolupracujú v rámci európskej siete prevádzkovateľov prenosových sústav (ENTSO-E) a NEMO a na druhej strane sú to jednotlivé národné regulačné orgány. Tretia strana je reprezentovaná agentúrou ACER, avšak za predpokladu, že ACER bude oprávnená rozhodovať o schválení podmienok a metodík. V tomto kontexte treba zdôrazniť, že jednotlivé prijímané podmienky a metodiky podliehajú konzultačnému procesu. PPS a NEMO zodpovední za predkladanie návrhov podmienok alebo metodík alebo ich zmien vedú konzultácie so zainteresovanými subjektmi vrátane príslušných orgánov každého členského štátu, pokiaľ ide o pripravované návrhy podmienok alebo metodík. Tieto konzultácie môžu trvať najmenej jeden mesiac.[16]

Podľa geografických oblastí môžeme podmienky a metodiky rozdeliť na celoeurópske podmienky alebo metodiky, ktoré sú vypracované všetkými európskymi PPS (prostredníctvom ENTSO-E) alebo NEMO. Tieto sú zároveň záväzné pre všetkých relevantných účastníkov trhu v rámci celej EÚ. Regionálne podmienky alebo metodiky sú vypracovávané PPS alebo NEMO, ktoré pôsobia v rámci daného regiónu (regióny pre výpočet kapacít).[17]

Ďalej rozoznávame národné podmienky alebo metodiky, ktoré sú vypracovávané na vnútroštátnej úrovni. Tieto vypracovávajú PPS alebo NEMO z daného členského štátu a predkladajú ich príslušnému národnému regulačnému orgánu

[15] Napríklad čl. 5 a čl. 6 nariadenia Komisie (EÚ) 2017/1485 z 2. augusta 2017, ktorým sa ustanovuje usmernenie pre prevádzkovanie elektrizačnej prenosovej sústavy.

[16] Napríklad čl. 12 nariadenia Komisie (EÚ) 2015/1222 z 24. júla 2015, ktorým sa ustanovuje usmernenie pre prideľovanie kapacity a riadenie preťaženia.

[17] Celkovo máme v EÚ osem regiónov pre výpočet kapacít: Nordic, Hansa, Core, Taliansko sever, Grécko-Taliansko (GRIT), Južná a západná Európa, Írsko a Spojené kráľovstvo, Kanál. Pozri rozhodnutie ÚRSO č. 0001/2018/E-EU, Dostupné na: http://www.urso.gov.sk:8088/CISRES/Agenda.nsf/0/465FC24C5F9A4B4DC1258217005099AC/$FILE/0001_2018_E-EU.pdf.

na národnej úrovni v rámci členského štátu EÚ.[18] Po tom, ako sú podmienky a metodiky schválené príslušnými regulačnými orgánmi, PPS ich uverejnenia na internete, samozrejme okrem výnimiek, keď ide o povinnosť zachovávať mlčanlivosť.

3 Právna záväznosť podmienok a metodík

Vychádzajúc z procesu prijímania, ktorý sme uviedli v tomto článku, máme za to, že podmienky a metodiky sú právne záväzné pre všetky relevantné subjekty. Predovšetkým je potrebné zdôrazniť, že povinnosť prijímania podmienok a metodík je obsiahnutá v nariadeniach EÚ, ktoré jednak zo ZFEÚ, ako aj v podmienkach Slovenskej republiky z čl. 7 ods. 2 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR") sú priamo aplikovateľné a majú prednosť pred právnym poriadkom Slovenskej republiky. Samozrejme, v odbornej literatúre možno nájsť aj názory, ktoré spochybňujú prednosť najmä sekundárneho práva EÚ pred právnymi poriadkami jednotlivých členských štátov.[19] Okrem toho v našom prípade je potrebné brať do úvahy samotnú primárnu snahu celej EÚ o harmonizáciu a liberalizáciu spoločného trhu v oblasti energetiky v rámci EÚ. Je teda logické, že tento cieľ sa nejakým spôsobom musí dosiahnuť. Na tento účel sú teda prijímané aj nariadenia (sieťové predpisy), ktoré v sebe obsahujú záväzky vypracovávania a následného prijímania jednotlivých podmienok a metodík. Okrem toho nariadenia majú všeobecnú platnosť a sú záväzné vo svojej celistvosti a tiež sú priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch.[20]

Podmienky a metodiky ale nemôžeme zaradiť ku klasickým prameňom správneho alebo európskeho práva, ako je to napríklad v prípade už zmienených nariadení, smerníc, odporúčaní, atď. Ani v zmysle zákona 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 nejde o všeobecne záväzné právne predpisy.

Ako sme už uviedli, v podmienkach Slovenskej republiky má ÚRSO postavenie národného regulačného orgánu, pričom pôsobnosť ÚRSO upravuje zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o regulácii"). V zmysle ustanovenia § 13 ods. 2 písm. n) zákona

[18] Napríklad metodika Rozsah výmeny údajov s PDS a VPS ustanoveného v súlade s čl. 40 ods. 5 nariadenia Komisie (EÚ) 2017/1485 z 2. augusta 2017, ktorým sa ustanovuje usmernenie pre prevádzkovanie elektrizačnej prenosovej sústavy.

[19] Napríklad DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky*. 2.vydanie. Bratislava : C. H. Beck. 2019, s. 317.

[20] Bližšie pozri čl. 288 Zmluvy o fungovaní EÚ.

o regulácii rozhodovanie o schválení podmienok a metodík patrí do vecnej regulácie. Ak sa bližšie pozrieme na jednotlivé rozhodovacie procesy o schválení jednotlivých podmienok alebo metodík, zistíme, že v jednotlivých prípadoch sa prístup porovnávaných národných regulačných orgánov značne líši.[21] V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že samotný akt prijatia jednotlivých podmienok a metodík zo strany príslušných národných regulačných orgánov sa zo striktne právneho hľadiska odohráva dosť neformálnym postupom, ide najmä o ústnu dohodu (resp. hlasovanie cez online dotazník medzi príslušnými národnými regulačnými orgánmi), ktorá býva potvrdená spoločným dokumentom tzv. *position paper*. *Position paper* sa nezverejňuje. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že tento akt nemôže byť považovaný za rozhodnutie, t. j. nejde o individuálny správny akt, ako ho poznáme z nášho vnútroštátneho práva. Taktiež zdôrazňujeme, že žiadne nariadenie a žiadna iná norma patriaca do práva Európskej únie nepredpisuje náležitosti rozhodnutí o schválení podmienok a metodík zo strany národných regulačných orgánov. Práve tu sme svedkami, ako sa niektoré rozhodovacie procesy naprieč jednotlivými členskými štátmi z hľadiska práva posúvajú do neformálnej sféry. Napriek tejto skutočnosti niektoré národné regulačné orgány vydávajú aj svoje vlastné vnútroštátne rozhodnutia o schválení podmienok a metodík. V podmienkach Slovenskej republiky sú podmienky a metodiky schvaľované ÚRSO-m v podobe rozhodnutí, ktoré sa vydávajú až *ex post* po uzavretí spoločnej dohody *(position paper)* naprieč príslušnými národnými regulačnými orgánmi.[22]

Napríklad v prípade Českej republiky sú dnes tieto podmienky a metodiky prijímané vo forme Oznámení o schválení (Sdělení o schválení), ktorý prijíma Energetický regulačný úrad (ďalej len „ERÚ"). ERÚ, rovnako ako ÚRSO, donedávna vydával svoje vnútroštátne rozhodnutie, ktorým schvaľoval podmienky a metodiky a ktoré obsahovalo poučenie o opravnom prostriedku. Tiež napríklad v Chorvátsku, konkrétne máme na mysli Chorvátsky energetický regulačný úrad,[23] ktorý prijíma tieto metodiky a usmernenia síce vo forme rozhodnutí, avšak obsahovo týkajúci sa iba stručnej informácie o schválení predmetnej metodiky. Predmetné rozhodnutie vôbec neobsahuje poučenie o opravnom prostriedku.[24]

---

[21] Napríklad porovnávané národné regulačné orgány na Slovensku, v Česku, Chorvátsku.

[22] Pozri http://www.urso.gov.sk/?q=rozhodnutia/Sie%C5%A5ov%C3%A9%20predpisy.

[23] Hrvatska energetska regulatorna agencija.

[24] Napríklad Odluka o davanju odobrenja na Prijedlog metodologije proračuna planiranih razmjena koje su rezultat jedinstvenog unutardnevnog povezivanja u skladu s člankom 56. Uredbe Komisije (EU) 2015/1222 od 24. srpnja 2015. o uspostavljanju smjernica za dodjelu kapaciteta i upravljanje zagušenjima energetskog subjekta Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb. Dostupné na: https://www.hera.hr/hr/docs/2019/Odluka_2019-03-22_01.pdf.

Ak si pozrieme jednotlivé vnútroštátne rozhodnutia porovnávaných národných regulačných orgánov, tak zistíme, že len ÚRSO v týchto vnútroštátnych rozhodnutiach uvádza aj poučenie o opravnom prostriedku. V Slovenskej republike jednou zo základných obsahových náležitosti rozhodnutia okrem výroku a odôvodnenia je aj poučenie o opravnom prostriedku. V rámci tohto poučenia ÚRSO účastníka konania informuje, že voči tomuto rozhodnutiu je prípustné odvolanie, ktoré je možné podať do pätnástich dní. Zároveň ÚRSO v poučení o opravnom prostriedku informuje, že po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov je toto rozhodnutie preskúmateľné súdom.[25]

Na základe dosiaľ uvedeného nám vyplýva, že ide o prijímanie rozhodnutí na nadnárodnej úrovni, pričom dosah týchto rozhodnutí je najcitlivejší na národnej úrovni. Z hľadiska teórie správneho práva nemôžeme tieto rozhodnutia vnímať ako klasické rozhodnutia správnych orgánov vydaných v správnom konaní, ktoré sú výsledkom rozhodovacích procesov vo verejnej správe na vnútroštátnej úrovni. Legálnu definíciu rozhodnutia v administratívnom konaní nájdeme upravenú v § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok"), kde sa uvádza, že *„rozhodnutím orgánu verejnej správy je správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu*." Rozhodnutia o schválení podmienok a metodík možno skôr nazvať „transteritoriálnymi správnymi aktami". Transteritoriálne správne akty sú vždy výsledkom normy medzinárodného charakteru, ktoré majú cezhraničné právne účinky. V tomto prípade buď ide o normy medzinárodného práva, alebo normy práva Európskej únie. Oba tieto druhy noriem majú nadnárodný charakter, ktorý v rámci podmienok a metodík predstavujú jednotlivé sieťové predpisy, ktoré majú povahu nariadení Európskej únie a v zmysle čl. 288 ZFEÚ majú všeobecnú platnosť a sú záväzné vo svojej celistvosti, pričom sú priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch EÚ.[26]

Vzhľadom na spomínanú právnu úpravu ustanovenú v sieťových predpisoch a ich transteritoriálny charakter je možné konštatovať, že poučenie o opravnom prostriedku v tomto prípade predstavuje určité zavádzanie účastníka konania,

[25] Pozri rozhodnutie ÚRSO č. 0008/2019/E-EU vo veci schválenia návrhu všetkých PPS metodiky výpočtu plánovaných výmen vyplývajúcich z jednotného prepojenia denných trhov v súlade s čl. 43 nariadenia Komisie (EÚ) 2015/1222 z 24. júla 2015, ktorým sa ustanovuje usmernenie pre prideľovanie kapacity a riadenie preťaženia. Dostupné na: http://www.urso.gov.sk:8088/CISRES/Agenda.nsf/0/E0643181A3A2618FC12583BC00317425/$FILE/0008_2019_E_EU.pdf.

[26] HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty*. Praha : Nakladatelství ČVUT. 2016, s. 101.

ktorý v tomto prípade je buď PPS, alebo NEMO. V tomto kontexte treba zdôrazniť, že ide o prípady, v ktorých sa schvaľujú podmienky a metodiky s celoeurópskym a regionálnym dopadom.[27] Podanie odvolania je zväčša spojené s viacerými právnymi následkami. Odvolanie by teda účastník konania podal na orgáne, ktorý takéto rozhodnutie vydal, t. j. ÚRSO v 15-dňovej lehote. Pri zachovaní zásady dvojinštančnosti konania, odvolacie konanie sa spravidla uskutočňuje v dvoch fázach, a to pred prvostupňovým správnym orgánom a následne pred odvolacím orgánom. Predpokladáme, že ak by prvostupňový správny orgán v rámci autoremedúrneho konania nerozhodol, tak je povinný predložiť odvolanie nadriadenému správnemu orgánu. Domnievame sa, že odvolacím orgánom by v tomto prípade bola Regulačná rada ÚRSO v zmysle § 18 ods. 3 zákona o regulácii. Okrem toho sa v týchto rozhodnutiach uvádza, že po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov je toto rozhodnutie preskúmateľné súdom. To znamená, že na rad prichádza správne súdnictvo. Do úvahy by pripadala jedine všeobecná správna žaloba v zmysle § 177 Správneho súdneho poriadku. Avšak máme za to, že vnútroštátny súd v tomto prípade nemá žiadnu právnu silu zmeniť rozhodnutie o schválení podmienok a metodík na celoeurópskej úrovni, ako aj na regionálnej úrovni. Pretože v tomto prípade na schválenie podmienok alebo metodík je potrebný súhlas všetkých národných regulačných orgánov. Na základe toho nie je možné, aby odvolací správny orgán, resp. súd členského štátu bol oprávnený na začatie konania o preskúmaní zákonnosti obsahu podmienok a metodík obsiahnutých vnútroštátnych rozhodnutiach vyplývajúcich zo sieťových predpisov. Okrem toho, ak by správny súd v Slovenskej republike pristúpil k tomu, že by vnútroštátne rozhodnutie o schválení podmienok alebo metodík zmenil alebo zrušil, tak nastáva otázka, či tým ovplyvní aj znenie podmienok a metodík v ostatných členských štátoch. Podľa nášho názoru takýto postup by bol v rozpore s ustanoveniami sieťových predpisov.

Do úvahy pripadá možnosť, že by účastník konania rozmýšľal nad možnosťou obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“) so žalobou o neplatnosť v zmysle čl. 263 ZFEÚ. Treba si však uvedomiť, že v prípade rozhodnutia ÚRSO nie je naplnená ani jedna z podmienok na súdny prieskum SDEÚ v zmysle čl. 263 ZFEÚ, čiže nejde o legislatívny akt Rady, Komisie a Európskej centrálnej banky ani o preskúmavanie zákonnosti aktov Európskeho parlamentu a Európskej rady, ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám. Nejde ani o preskúmavanie zákonnosti aktov orgánov alebo úradov alebo agentúr EÚ,

[27] V súlade s tým, čo sme uvádzali v prípadoch rozdelenia jednotlivých podmienok a metodík podľa geografických oblastí.

ktoré zakladajú právne účinky voči tretím stranám. Táto podmienka by bola splnená iba, ak by sa účastník konania ako neprivilegovaný žalobca obrátil na SDEÚ na súdny prieskum konkrétneho rozhodnutia ACER-u, ktorý prijme rozhodnutie o predložených návrhoch podmienok alebo metodík v prípadoch, ktoré sme už uviedli. Nevieme si teda predstaviť aký druh žaloby by mal podať konkrétny účastník konania voči rozhodnutiu ÚRSO na SDEÚ, aby bol úspešný.

Na druhej strane, v prípade podmienok a metodík, ktoré sú schvaľované výlučne na národnej úrovni, by uvádzanie poučenia o opravnom prostriedku bolo oprávnené. V tomto prípade by bol na rozhodovanie o schválení podmienok a metodík príslušný len národný regulačný úrad bez toho, aby bol potrebný súhlas národných regulačných orgánov z iných členských štátov EÚ.[28] Zároveň, v tomto prípade by príslušnosť správneho súdnictva bola namieste.

Záver

V závere možno konštatovať, že účelom prijatých podmienok a metodík je predovšetkým zjednotenie najmä technických noriem v oblasti elektroenergetiky a nie už iba akési zbližovanie právnych predpisov v oblasti energetiky medzi jednotlivými členskými štátmi. Tu sme svedkami toho, ako politika vytvárania vnútorných trhov v rámci EÚ a jej následná normotvorba výraznou mierou ovplyvňuje procesy vo verejnej správe v jednotlivých členských štátoch vrátane Slovenskej republiky.

Podmienky a metodiky sú záväzné *de iure*. Ako aj sami uvádzame, samotný schvaľovací proces podmienok a metodík nie je jednoduchý a prebieha na nadnárodnej úrovni, aj keď dopad má na vnútroštátny právny systém jednotlivých členských štátov pri výkone verejnej správy v oblasti energetiky. Je to následok už spomínanej politiky vytvárania spoločného vnútorného trhu v rámci EÚ. Treba si predovšetkým uvedomiť, že podmienky a metodiky musia národné regulačné orgány prijať na základe sieťových predpisov. Navyše schválené podmienky a metodiky sú právne záväzné pre všetky relevantné subjekty a majú jasný dopad na normotvorbu a politiku v oblasti energetiky. Pokladáme za diskutabilné, či je dobré, že v Slovenskej republike sú podmienky alebo metodiky s celoeurópskymi a regionálnymi dopadmi obsiahnuté v individuálnom správnom akte, t. j. v rozhodnutí. Za týchto okolností potom môže nastať mylná domnienka, že účastník

[28] Napríklad metodika Rozsah výmeny údajov s PDS a VPS ustanoveného v súlade s čl. 40 ods. 5 nariadenia Komisie (EÚ) 2017/1485 z 2. augusta 2017, ktorým sa ustanovuje usmernenie pre prevádzkovanie elektrizačnej prenosovej sústavy.

konania má možnosť podať odvolanie, resp. má nárok na súdny prieskum v rámci Slovenskej republiky. Takto pritom nie je možné uspokojiť jeho subjektívne právo a navyše zastávame názor, že tu ide predovšetkým o veľmi komplikovaný vzťah s nadnárodným prvkom. V uvedených prípadoch nejde len o právne predpisy Slovenskej republiky, ale o právne predpisy celej EÚ.

Preto sa prikláňame k názoru, že naozaj v našom zmienenom prípade môžeme hovoriť o transteritoriálnych aktoch, ktoré sú výsledkom nariadení, ktoré majú cezhraničné právne účinky. Tieto transteritoriálne akty majú však dopad na našu normotvorbu a výkon verejnej správy v oblasti sieťových odvetví, konkrétne elektroenergetiky. Transteritoriálne správne akty chápeme ako abstraktné akty, zatiaľ čo rozhodnutím rozumieme individuálny akt aplikácie práva na konkrétny prípad.

Na základe uvedeného máme za to, že by v tomto smere bolo lepšie pristupovať k tomu tak ako v prípade Českej republiky, t. j. prijímať podmienky a metodiky v podobe Oznámení o schválení, kde by absentovalo poučenie o možnosti podania opravného prostriedku.

Okrem toho sa domnievame, že z hľadiska právnej teórie v prostredí Slovenskej republiky nie je problematika transteritoriálnych správnych aktov dostatočne rozpracovaná. Problematika transteritoriálnych správnych aktov je veľmi dôležitá z hľadiska nášho členstva v EÚ. V budúcnosti sa preto tejto problematike bude potrebné seriózne venovať.

LITERATÚRA

1. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 338 s.
2. FOSTER, N. EU *Law directions*. Oxford : Oxford University Press, 2012, 425 p.
3. PEKÁR, B. *Vybrané nadnárodné aspekty výkonu verejnej správy*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2018, 173 s.
4. HODÁS, M. *Dopady normotvorby Európskej Únie na normotvorbu členského štátu Európskej Únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov*. 1. vyd. Bratislava : Právnická fakulta, 2018, 237 s.
5. DRGONEC , J. *Ústava Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, 1792 s.
6. HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty*. Praha : Nakladatelství ČVUT, 2016, 207 s.
7. BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠŤEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 1824 s.

PROBLÉM NEPREHĽADNOSTI INTERNÝCH PREDPISOV UPRAVUJÚCICH POLICAJNÉ ČINNOSTI[1]

THE PROBLEM OF THE NON-TRANSPARENCY OF INTERNAL REGULATIONS GOVERNING THE POLICE ACTIVITIES

JUDr. Miriam Odlerová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1
835 17 Bratislava
miriam.odlerova@akademiapz.sk

Abstrakt: Základný právny rámec policajných činností je ustanovený najmä v zákone o Policajnom zbore, ale aj v ďalších zákonoch. Zákonný rámec však neupravuje všetky podrobnosti potrebné pre riadny výkon policajných činností, preto sú tieto bližšie špecifikované v interných predpisoch. Pretrvávajúcim problémom interných predpisov je ich zložité vyhľadávanie, absentujúce konsolidované znenia a niekedy aj ich samotný obsah, keď tú istú vec upravuje niekoľko interných predpisov naraz.

Kľúčové slová: policajné činnosti, interné predpisy, správne konania orgánov Policajného zboru, úlohy Policajného zboru

Abstract: The basic legal framework of police activities is set out mainly in the Act on the Police Force, but also in other Acts. However, the legal framework does not regulate all the details necessary for the proper performance of police activities, so these are further specified in internal regulations. A persistent problem of internal regulations is their complex search, the absence of consolidated texts and sometimes their content, where the same matter is regulated by several internal regulations at the same time.

[1] Príspevok je súčasťou riešenia vedeckovýskumnej úlohy na Akadémii Policajného zboru v Bratislave, č. Výsk. 235 Aplikačné aspekty zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov a súvisiacich právnych a interných predpisov v služobných činnostiach.

Key words: police activities, internal regulations, administrative proceedings of the bodies of the Police Force, tasks of the Police Force

Úvod

Za základné úlohy Policajného zboru môžeme považovať úlohy bezpečnostného charakteru. Vyplýva to aj zo samotnej definície Policajného zboru uvedenej v § 1 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Policajnom zbore"), ale najmä z úloh Policajného zboru uvedených v § 2 ods. 1 zákona o Policajnom zbore. Okrem toho však orgány Policajného zboru vykonávajú množstvo správnych konaní v rôznych oblastiach verejnej správy a ďalšie policajné činnosti. Normatívny rámec všetkých týchto činností je tvorený najmä zákonmi, ale aj podzákonnými predpismi vrátane interných predpisov. Príslušníci Policajného zboru sa s internými predpismi priebežne oboznamujú a tie, ktoré potrebujú k výkonu služobnej činnosti vzhľadom na miesto zaradenia, väčšinou dobre poznajú (resp. mali by poznať). Problém však nastáva, keď potrebujú vyhľadať interný predpis, s ktorým doteraz nepracovali alebo keď sa dostanú do novej situácie, kedy je potrebné postupovať podľa konkrétneho interného predpisu, ktorého názov ani číslo si nepamätajú. Pretrvávajúcim problémom interných predpisov upravujúcich policajné činnosti je totiž najmä to, že pre ne neexistuje informačný systém, ktorý by umožňoval rýchle a efektívne vyhľadávanie jednotlivých predpisov a ich konsolidovaných znení.

1 Úlohy Policajného zboru

Pre lepšiu predstavu rozsahu interných predpisov upravujúcich policajné činnosti je dôležité poukázať na úlohy, ktoré Policajný zbor plní. Policajný zbor je definovaný v § 1 ods. 1 zákona o Policajnom zbore ako *„ozbrojený bezpečnostný zbor, ktorý plní úlohy vo veciach vnútorného poriadku, bezpečnosti, boja proti zločinnosti vrátane jej organizovaných foriem a medzinárodných foriem a úlohy, ktoré pre Policajný zbor vyplývajú z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky."* Toto ustanovenie zákona definuje Policajný zbor v základnom rámci a všeobecne vymedzuje jeho úlohy. Tie sú potom bližšie uvedené v § 2 zákona o Policajnom zbore – v ods. 1 ide o taxatívny výpočet konkrétnych úloh Policajného zboru a v nasledujúcich odsekoch mu zákon všeobecne zveruje úlohy štátnej správy, iné úlohy, ak tak ustanovujú osobitné predpisy a úlohy na úseku prevencie. Úlohy Policajného zboru teda nie sú uvedené iba v zákone o Policajnom zbore, ale aj v iných

právnych predpisoch.[2] Podľa toho, z akého dôvodu sú vykonávané a k akému cieľu smerujú, ich môžeme rozdeliť napríklad na úlohy na úseku:

- ***ochrany verejného poriadku a bezpečnosti*** – Policajný zbor spolupôsobí pri ochrane základných práv a slobôd, najmä pri ochrane života, zdravia, osobnej slobody a bezpečnosti osôb a pri ochrane majetku, zaisťuje osobnú bezpečnosť zákonom ustanovených osôb, zaisťuje ochranu diplomatických misií a ďalších objektov a spolupôsobí pri fyzickej ochrane jadrových zariadení, zabezpečuje kontrolu hraníc Slovenskej republiky, spolupôsobí pri zabezpečovaní verejného poriadku, dohliada na bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky, vykonáva pátranie po osobách a pátranie po veciach, poskytuje ochranu a pomoc ohrozenému svedkovi a chránenému svedkovi, spolupôsobí pri zabezpečovaní ochrany civilného letectva, oznamuje obci porušenie zákazu požitia alkoholických nápojov a iných návykových látok osobou maloletou do 15 rokov alebo mladistvou do 18 rokov, dohliada na bezpečnosť a plynulosť železničnej dopravy v obvode železničných dráh...,
- ***boja s trestnou a inou protispoločenskou činnosťou*** – Policajný zbor odhaľuje trestné činy a zisťuje ich páchateľov, spolupôsobí pri odhaľovaní daňových únikov, nezákonných finančných operácií, legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu, vykonáva vyšetrovanie a skrátené vyšetrovanie o trestných činoch, vedie boj proti terorizmu a organizovanému zločinu, odhaľuje priestupky a zisťuje ich páchateľov, a ak tak ustanovuje osobitný zákon, priestupky aj objasňuje a prejednáva, vykonáva pátranie po osobách a pátranie po veciach, vykonáva kriminalisticko-expertíznu a znaleckú činnosť...,
- ***výkonu štátnej správy podľa osobitných predpisov*** – osobitné predpisy zverujú Policajnému zboru úlohy v rôznych oblastiach, napr. na úseku povoľovania pobytov cudzincom, na úseku zbraní a streliva, súkromnej bezpečnosti, cestovných dokladov...,
- ***úlohy na úseku prevencie*** – Policajný zbor tvorí a realizuje programy prevencie kriminality, pri konkrétnych preventívnych aktivitách spolupracuje s občianskymi združeniami, inými právnickými osobami a fyzickými osobami, poskytuje poradenskú činnosť pre fyzické osoby a právnické osoby v oblasti prevencie kriminality, propaguje prácu polície vo vzťahu k verejnosti...,
- ***iné úlohy, ak tak ustanovujú osobitné predpisy*** – napr. podľa § 62a ods. 4 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov môže

[2] Napr. zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti) atď.

súd odsúdenému uložiť obmedzenia a povinnosti, najmä aby sa dostavil v určenom čase na príslušný útvar Policajného zboru, podľa § 77 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov môže správny súd požiadať Policajný zbor o predvedenie účastníka konania...[3]

Uvedené úlohy odzrkadľujú rôznorodú činnosť Policajného zboru, výkon ktorej vyžaduje od jednotlivých príslušníkov Policajného zboru ovládať množstvo právnych predpisov, správne ich interpretovať a aplikovať, a zároveň mať prehľad aj o tých právnych predpisoch, ktoré s policajnou činnosťou súvisia čo i len nepriamo.

Výkon policajnej správy sa z hľadiska foriem činnosti zabezpečuje nielen priamym výkonom bezpečnostnej činnosti, ale aj výkonom administratívnej činnosti[4] (a v rámci nej aj správnymi konaniami). Správne konania vykonávajú rôzne útvary Policajného zboru.

Policajný zbor vykonáva v rámci policajnej správy prostredníctvom svojich orgánov a útvarov správne konania v rôznych oblastiach svojej činnosti, napr.:

- ***prejednáva priestupky a iné správne delikty:***
  - spáchané porušením všeobecne záväzných právnych predpisov o bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky,
  - proti verejnému poriadku podľa § 47 ods. 1 písm. l) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch") *(ak osoba v súvislosti s účasťou na verejnom zhromaždení alebo kultúrnom podujatí prístupnom verejnosti hrubo znevažuje, uráža alebo ohrozuje organizátora podujatia, zvolávateľa, usporiadateľa, zamestnanca prevádzkovateľa strážnej služby, dobrovoľníka alebo inú osobu podieľajúcu sa na organizovaní verejného podujatia, dozorný orgán, príslušníka obecnej polície, príslušníka Policajného zboru alebo delegáta zväzu verbálne, gestom, grafickým zobrazením alebo iným spôsobom)*,
  - extrémizmu podľa § 47a zákona o priestupkoch,
  - ak tak ustanovuje osobitný zákon *(zákon o občianskych preukazoch, zákon o súkromnej bezpečnosti, zákon o strelných zbraniach a strelive atď.)*.
- ***na úseku cestnej premávky:***
  - vykonáva skúšky z odbornej spôsobilosti žiadateľov o vodičské oprávnenie,
  - rozhoduje o povinnosti vodiča podrobiť sa preskúmaniu zdravotnej spôsobilosti a preskúšaniu z odbornej spôsobilosti na vedenie motorových vozidiel,
  - rozhoduje o vydaní, odňatí a obmedzení rozsahu oprávnenia na vedenie motorových vozidiel a o zadržanom vodičskom preukaze,

[3] Pozri PEŤOVSKÝ, M. – ODLEROVÁ, M. – ŠKRINÁR, T. *Zákon o Policajnom zbore. Aplikačná prax*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2017, s. 16-17.

[4] KOVÁČ, L. *Policajná správa Slovenskej republiky – obligatórny subjekt štátnej moci pôsobiaci v správe štátu a v spoločnosti*. Košice, 2015, s. 29-30.

  - vyjadruje sa a dáva súhlas, kde a aké dopravné značky a dopravné zariadenia sa použijú,
  - vyjadruje sa alebo dáva súhlas vo veciach týkajúcich sa budovania, rekonštrukcie, uzávierok, obchádzok a odklonov komunikácií, zriaďovania zastávok vozidiel hromadnej prepravy osôb, zvláštneho užívania ciest a zriaďovania parkovísk atď.[5]
- ***na úseku evidencií a vydávania dokladov:***
  - prijíma žiadosti o vydanie občianskeho preukazu, vodičského preukazu, medzinárodného vodičského preukazu, cestovného pasu a vydáva vyhotovené doklady,
  - vykonáva zápis vlastníka vozidla a držiteľa vozidla, odhlásenie vozidla do cudziny, dočasné vyradenie vozidla z evidencie,
  - vydáva povolenia na prepravu strelných zbraní a streliva pre podnikateľov a poskytuje ich zoznamy zbraní a streliva, ktoré môžu vyviezť na územie štátov Európskej únie bez ich predchádzajúceho súhlasu a povolenia na verejné vystavovanie strelných zbraní a streliva,
  - posudzuje žiadosti o vydanie licencií na dovoz strelných zbraní,
  - vydáva zbrojné preukazy, zbrojné sprievodné listy atď.
- ***na úseku súkromnej bezpečnosti:***
  - rozhoduje o udelení licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby a technickej služby, rozhoduje o zmene týchto rozhodnutí, rozhoduje o pozastavení prevádzkovania bezpečnostnej služby a technickej služby, rozhoduje o odňatí licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby a technickej služby,
  - rozhoduje o priestupkoch a iných správnych deliktoch v súvislosti s činnosťou v oblasti súkromnej bezpečnosti,
  - vydáva preukazy odbornej spôsobilosti, rozhoduje o odňatí preukazov odbornej spôsobilosti, rozhoduje o nariadení preskúšania a o opätovnom podrobení sa posúdeniu zdravotnej spôsobilosti atď.[6]
- ***na úseku cudzineckej agendy:***
  - rozhoduje o povoľovaní pobytov,

[5] Pozri zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov.

[6] Zákon č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti) v znení neskorších predpisov zveruje väčšinu týchto kompetencií Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, to ich však vykonáva prostredníctvom Úradu súkromných bezpečnostných služieb Prezídia Policajného zboru. Ďalšie správne činnosti na úseku súkromnej bezpečnosti vykonávajú aj jednotlivé oddelenia (resp. v Bratislave odbor) súkromných bezpečnostných služieb krajských riaditeľstiev Policajného zboru.

- rozhoduje o administratívnom vyhostení cudzincov,
- rozhoduje o zaistení cudzincov,
- vydáva doklady pre cudzincov,
- rozhoduje o priestupkoch a iných správnych deliktoch podľa zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov atď.

- ***na úseku vybavovania sťažností atď.***[7]

Jednotlivé útvary Policajného zboru majú administratívnoprávnu subjektivitu. Osobitné predpisy vymedzujú ich príslušnosť vystupovať v správnom konaní v postavení správneho orgánu a rozhodovať vo verejnej správe o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb.[8]

2 Policajné činnosti

V odbornej literatúre sa často zamieňajú pojmy *„policajné činnosti"* a *„policajno-bezpečnostné činnosti"*. Policajné činnosti sú však širším pojmom, pretože okrem bezpečnostných činností zahŕňajú aj iné činnosti, napr. správne. Vyplýva to aj z delenia policajných činností do troch základných smerov, a to operatívno-pátracieho, trestno-procesného a správno-poriadkového smeru.[9] Ide teda o činnosti, ktoré sú upravené najmä trestným právom a správnym právom. Pre policajno-bezpečnostné činnosti existuje v odbornej literatúre niekoľko definícií pokúšajúcich sa o najvýstižnejšie vyjadrenie tohto pojmu. Napr. Filák a Porada ich charakterizujú ako *„systém opatrení a úkonov policajno-bezpečnostných orgánov, predovšetkým kriminalisticko-bezpečnostných a organizačne riadiacich, založených na ústavných zákonoch, zákonoch a iných právnych predpisoch, resp. medzinárodných zmluvách, etických princípoch a vedeckých poznatkoch, ktorého hlavným poslaním je boj s trestnou a inou protispoločenskou činnosťou, ochrana verejného poriadku, života, zdravia a majetku."*[10] Policajno-bezpečnostná činnosť prebieha

[7] ODLEROVÁ, M. *Osobitné správne konania*. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019, s. 174-175.

[8] HAŠANOVÁ, J. – BALGA, J. – ANDOROVÁ, P. – DUDOR, L. *Policajná správa*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2018, s. 36.

[9] Porovnaj NESNÍDAL, J. a kol. *Základy veřejno-bezpečostní činnosti. Část 2*. Systém a organizace veřejno-bezpečnostní činnosti. Sborník prozatimních studijních materiálů. Praha : VŠ SNB, 1797, s. 4; PORADA, V. – STACHO, P. a kol. *Základy teórie činnosti policajno-bezpečnostných orgánov. 2. časť*. Bratislava : Akadémia PZ, 2000, s. 64.

[10] FILÁK, A. – PORADA, V. Pojem, obsah a hlavní organizačně taktické formy policejně bezpečnostní činnosti. In *Policajné vedy a policajné činnosti*. Zborník z medzinárodnej konferencie. Bratislava : Akadémia PZ v Bratislave, 2008.

v reálnych spoločenských podmienkach, ktoré sú variabilné, vyznačujú sa značnou zložitosťou a vykazujú ako objektívne, tak i subjektívne determinanty.[11]

Policajné činnosti sa však neprekrývajú s policajnými štruktúrami – službami Policajného zboru. „*Je potrebné zdôrazniť, že konkrétny smer policajných činností nenapĺňa svojím obsahom len činnosť konkrétnej policajnej zložky – služby Policajného zboru, ale že táto zložka – služba môže súčasne realizovať jej vlastné špecifické policajné činnosti a policajné činnosti nesúvisiace s jej pomenovaním, alebo hlavnými úlohami jej zverenými.*"[12]

Zákon o Policajnom zbore, ktorý môžeme považovať za základný právny predpis vykonávania policajných činností, však policajné činnosti priamo nedefinuje. V § 8 ods. 3 ponúka legálnu definíciu pojmu „*služobná činnosť*". Ide o činnosť policajta spojenú s plnením úloh podľa tohto zákona alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Základné podmienky vykonávania služobnej činnosti upravuje v § 8 ods. 1 a 2. Jednou z podmienok je, že prípadný zásah do práv a slobôd osoby nesmie prekročiť mieru nevyhnutnú na dosiahnutie účelu sledovaného služobnou činnosťou policajta. Pri vykonávaní služobnej činnosti je policajt povinný rešpektovať nielen zákonné limity tejto činnosti, ale aj dodržiavať etický kódex policajta.

3 Interné predpisy upravujúce výkon policajných činností

Pri výkone policajných činností si policajti plnia svoje povinnosti, využívajú svoje zákonné oprávnenia, vykonávajú služobné zákroky a pod. Týmito úkonmi často zasahujú do základných ľudských práv alebo rozhodujú o právach, oprávnených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb. Je preto nevyhnutné, aby činnosť policajtov bola regulovaná z hľadiska hierarchie právnych predpisov najmä zákonmi. Základnú právnu úpravu obsahuje okrem zákona o Policajnom zbore aj zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a ďalšie zákony. Tieto ustanovujú základný právny rámec policajných činností. Ich bližšia špecifikácia je však často ponechávaná na interné predpisy,

[11] MACEK, P. – FILÁK, A. a kol. *Základy teorie policejně bezpečnostní činnosti*. Praha : Police History, 2004, s. 55.

[12] METEŇKO, J. Policajné vedy a policajné činnosti, stav, vývoj a perspektívy. In *Bezpečné Slovensko a Európska únia*. Zborník príspevkov z 2. Medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice : Vysoká škola bezpečnostného manažérstva v Košiciach, 2008, s. 251.

najmä nariadenia ministra vnútra Slovenskej republiky, nariadenia a rozkazy prezidenta Policajného zboru, či nariadenia Prezídia Policajného zboru.

Pretrvávajúcim problémom interných predpisov používaných pri policajných činnostiach je aj v súčasnosti ich značná neprehľadnosť a sťažená dostupnosť. V porovnaní napr. s projektom Elektronická zbierka zákonov Slovenskej republiky (Slov-Lex) nie je vždy možné v prípade interných predpisov rýchle vyhľadávanie konsolidovaných znení, či vyhľadávanie podľa kľúčových slov v texte predpisu a pod. Interné predpisy a oznámenia uverejnené vo Vestníku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky sú síce na intranetovej stránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky usporiadané podľa čiastok, ale už nie podľa čísel jednotlivých predpisov. Preto si treba najskôr pozrieť prehľad interných aktov riadenia podľa čísel, názvov a noviel, následne vyhľadať interný predpis a často aj jeho zmeny a doplnenia, ak nie je spracované konsolidované znenie. Osobitným problémom vyhľadávania interných predpisov elektronicky je aj jeho obmedzenie len na služobné počítače pripojené na intranet, keďže väčšina z nich je dostupná iba na intranetovej stránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Ak si policajt pri plnení svojich služobných úloh nie je istý presným a aktuálnym znením interného predpisu, nemá možnosť si ho vyhľadať na internete (napríklad v zabezpečenej zóne opatrenej osobitným prístupovým právom policajta), ale ak sa nachádza „mimo kancelárie", musí sa napr. skontaktovať s kolegom sediacim pri služobnom počítači.

Internými predpismi pritom upravuje nadriadený subjekt konkrétne povinnosti a oprávnenia podriadených subjektov. Interné predpisy majú normatívnu povahu, t. j. obsahujú normy ako záväzné pravidlá správania sa pre ich adresátov, neplatia teda všeobecne pre každého. Aj keď interné akty nie sú všeobecne záväzné (a teda nie sú prameňom správneho práva), sú záväzné pre ich adresátov, v tomto prípade príslušníkov Policajného zboru.

Internými predpismi je možné vykladať a konkretizovať už spomínané zákony upravujúce policajné činnosti, určovať vnútornú organizáciu a základné úlohy Policajného zboru a jeho jednotlivých útvarov. „*Vnútorné predpisy sú osobitným prípadom normatívnych aktov vo verejnej správe, ktoré z povahy veci nesmerujú voči subjektom stojacim mimo systému vzťahov organizačnej nadriadenosti a podriadenosti vo verejnej správe, ale naopak smerujú voči subjektom ovládaným organizačnou podriadenosťou vo vzťahu k správnemu orgánu, ktorý takýto normatívny akt vydal. Takéto normatívne akty slúžia na riadenie podriadených pracovníkov a orgánov, ktorí sú v príslušnom organizačnom systéme daným správnym orgánom riadené a jemu podriadené. V tomto smere ide o abstraktné formy vnútornej činnosti verejnej správy s povahou interných normatívnych aktov.*"[13]

[13] Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26. novembra 2008, sp. zn. 6 Sžo 27/2008.

Interné predpisy sa členia na normatívne a individuálne. Normatívne sa vzťahujú na vopred neurčený počet podobných prípadov, avšak s druhovo určenými adresátmi – príslušníkmi Policajného zboru. Individuálne sa vzťahujú na konkrétny prípad. V Policajnom zbore pôjde najčastejšie o rozkazy ako prejav realizácie riadiacej činnosti nadriadeného voči podriadenému. *„Individuálnosť prípadu môže spočívať v individuálnosti subjektu – adresáta daného aktu alebo v individuálnosti veci pri neurčitosti subjektov. Zároveň individuálnosť prípadu môže byť, a obvykle aj je, v prieniku individuálnosti subjektov a individuálnosti veci. Znak individuálnosti má tak základ v konkrétnosti prípadu (subjektu a/alebo veci), ktorý akt rieši.“*[14]

3.1 Povinnosť príslušníka Policajného zboru ustanovená interným predpisom

Plniť povinnosti vyplývajúce nielen zo všeobecne záväzných právnych predpisov, ale aj z interných aktov riadenia vyplýva pre príslušníkov Policajného zboru zo zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe“). Podľa § 47 tohto zákona ide o podmienku dodržiavania služobnej disciplíny. Táto povinnosť je tiež výslovne ustanovená v § 48 ods. 3 písm. a) zákona o štátnej službe, podľa ktorého je policajt povinný plniť svedomite úlohy, ktoré sú mu uložené ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj úlohy uložené rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených, ak bol s nimi riadne oboznámený.

3.2 Oboznamovanie sa príslušníkov Policajného zboru s internými predpismi

Podmienkou platnosti interných predpisov je ich súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi a oboznámenia adresátov s ich obsahom.

Interné predpisy musia byť v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi (najmä s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi, nariadeniami vlády Slovenskej republiky, vyhláškami a opatreniami Ministerstva vnútra Slovenskej republiky – ktoré majú konkretizovať a špecifikovať). Podľa § 48

[14] JAKAB, R. Proces tvorby individuálnych služobných pokynov vo verejnej správe. In *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2015, ročník 3, číslo 2, s. 52.

ods. 4 zákona o štátnej službe, ak sa policajt domnieva, že rozkaz, nariadenie, príkaz alebo pokyn jeho nadriadeného je v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom, je povinný na to nadriadeného upozorniť. Ak nadriadený trvá na splnení rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu, musí ho policajtovi písomne potvrdiť a policajt je povinný ho splniť. Písomné potvrdenie sa nevyžaduje, ak hrozí nebezpečenstvo z omeškania. Policajt je povinný odoprieť splnenie rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu nadriadeného, ak by jeho splnením spáchal trestný čin; túto skutočnosť oznámi bezodkladne vyššiemu nadriadenému. Dôležitou je tiež v tomto kontexte skutočnosť, že ak by policajt spôsobil škodu pri plnení rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu jeho nadriadeného v rozpore s právnym predpisom a nadriadený na jeho splnení trval, hoci ho policajt na tento rozpor upozornil, policajt za spôsobenú škodu nezodpovedá.

Príslušník Policajného zboru musí byť s internými predpismi riadne oboznámený – zákon o štátnej službe však bližšie nerieši spôsob oboznamovania policajtov s internými predpismi. V praxi sa takéto oboznamovanie uskutočňuje najčastejšie zaslaním predpisu elektronickou poštou a podpisom policajta na jeden výtlačok interného predpisu. Podľa § 141 ods. 2 písm. a) zákona o štátnej službe je nadriadený povinný oboznamovať policajtov s internými predpismi a informáciami potrebnými na riadny výkon štátnej služby. Znalosti interných služobných predpisov, s ktorými bol policajt riadne oboznámený, sa posudzujú v hodnotiacej časti služobného hodnotenia. Služobné hodnotenie je základným podkladom na rozhodovanie vo veciach služobného pomeru policajtov. So služobným hodnotením musí byť policajt oboznámený. Služobné hodnotenie obsahuje hodnotiacu časť a závery. Služobné hodnotenie vykonáva bezprostredne nadriadený, ktorý musí policajta osobne poznať z jeho činnosti aspoň šesť mesiacov, a schvaľuje nadriadený, ktorý policajta ustanovuje do funkcie.

V súčasnosti, kedy v priebehu jedného mesiaca vyjde niekoľko interných predpisov týkajúcich sa rôznorodých oblastí policajných činností, policajt na výtlačku predpisu svojím podpisom iba formálne potvrdzuje, že sa s ním oboznámil. V praxi však často na podrobné čítanie každého jedného predpisu nie je vytvorený časový priestor a pri takejto frekvencii ich vydávania ani nie je možné si zapamätať všetky oblasti, ktorých sa týkajú. Na mnohých útvaroch Policajného zboru je oboznamovanie sa s internými predpismi vyslovene formálne a minimálne kontrolované.

Ďalším problémom vyplývajúcim z formálneho oboznamovania s internými predpismi je ten, že ak príslušník Policajného zboru spôsobí škodu tak, že poruší svojím zavinením ustanovenia právnych predpisov, rozkazy alebo pokyny na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri výkone štátnej služby a požiarnej ochrany,

hoci bol s nimi „riadne oboznámený" a toto porušenie bolo jednou z príčin škody, služobný úrad sa čiastočne zbaví zodpovednosti a časť takejto škody znáša policajt podľa miery jeho zavinenia.

3.3 Dostupnosť interných predpisov pre príslušníkov Policajného zboru a ich vyhľadávanie

Interné prepisy je možné nájsť na intranetovej stránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, kde ich zverejňuje a určitým spôsobom sa pokúša triediť Sekcia legislatívy a právnych služieb. Pre možnosť vyhľadávania interných predpisov ponúka nasledovné linky:

- *„Interné predpisy a oznámenia uverejnené vo Vestníku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky – podľa čiastok"* – tu je možné nájsť plné znenie interných predpisov, avšak vyhľadávanie je pomerne zložité, keďže sú zoradené iba podľa rokov. Preto ak chce niekto vyhľadať interný predpis týkajúci sa napr. pravidiel nosenia služobnej rovnošaty príslušníkov Policajného zboru, musí si prejsť celým prehľadom interných predpisov a následne predpis vyhľadať na tomto linku. Avšak aj toto je skomplikované tým, že ak otvorí ktorýkoľvek rok, interné predpisy v ňom nie sú ani zoradené ani podľa čísel.
- *„Rozkazy Ministerstva vnútra Slovenskej republiky účinné pred 1. januárom 2010 – podľa čísel"* – ide o podobný spôsob vyhľadávania interných predpisov ako bolo už uvedené,
- *„Interné predpisy a oznámenia uverejnené vo Vestníku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky – podľa čísel, názvov a noviel"* – tu už ide o kompletný zoznam rozkazov ministra vnútra Slovenskej republiky a interných predpisov vo Vestníku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, kde sú všetky interné predpisy zoradené podľa rokov a čísel – problémom však stále zostáva to, že aj keď používateľ intranetu nájde konkrétny interný predpis, ktorý ho zaujíma, musí ďalej zisťovať (ďalším vyhľadávaním), či nebol novelizovaný.
- *„prehľad interných predpisov"* – po kliknutí na tento link sa zobrazí to isté, čo ponúka link v predchádzajúcom bode.

Príklad: príslušník Policajného zboru potrebuje zistiť postup pri podávaní majetkového priznania. Klikne si na prehľad interných predpisov a bude hľadať ten, ktorý toto upravuje. Keďže nevie jeho názov a neexistuje možnosť vyhľadávať podľa kľúčového slova, skúsi to najprv pomocou funkcie „hľadať" v dokumente. V tomto prípade to bude mať pomerne jednoduché, pretože slovo „majetkové" sa nachádza priamo v názve interného predpisu. Pomerne rýchlo si tak vie nájsť predpis a aj jeho zmeny, dokonca v tomto prípade aj konsolidované znenie. Ak by

však hľadal informácie napr. o postupe pri vyšetrení na tzv. „detektore lži", zrejme by podľa takéhoto vyhľadávania nič nenašiel, keďže názov interného predpisu je „Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o postupe pri vykonávaní psychofyziologického overovania pravdovravnosti". Absencia vyhľadávania interných predpisov podľa kľúčového slova je veľkým problémom, keďže interných predpisov je veľa a manuálne vyhľadávanie prechádzaním/rolovaním celého zoznamu je nesmierne zdĺhavé. Rozkazy ministra vnútra Slovenskej republiky a interné predpisy vo Vestníku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky je však už možné nájsť aj v konsolidovanom znení – teda so zapracovanými zmenami.

Ďalšie interné predpisy je možné nájsť na intranete v časti „Kancelária prezidenta Policajného zboru". Tu je možné nájsť nasledujúce súbory predpisov:

- *Nariadenia prezidenta Policajného zboru 1992 – 2013,*
- *Prehľad platných interných predpisov v pôsobnosti prezidenta Policajného zboru,*
- *Prehľad platných interných predpisov v pôsobnosti prezidenta Policajného zboru – archív od roku 2019,*
- *Rozkazy prezidenta Policajného zboru 1997 – 2013,*
- *Vestníky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky,*
- *Vestníky Prezídia Policajného zboru,*
- *Zbierka interných predpisov kancelárie prezidenta Prezídia Policajného zboru,*
- *Zmluvy – medzirezortné zmluvy o vzájomnej spolupráci – vykonávanie dohody.*

V prehľade platných interných predpisov v pôsobnosti prezidenta Policajného zboru je možné vyhľadávať platné predpisy k určitému dátumu. Tým sa však dostaneme iba k číslu a názvu predpisu, jeho samotný text musíme opätovne hľadať inde. Ak ide o predpis vydaný do roku 2013, tak v zložke Rozkazy prezidenta Policajného zboru 1997 – 2013, ak ide o predpis vydaný neskôr, tak v zložke Vestníky Prezídia Policajného zboru. Jednoznačne je však potrebné pracovať s viacerými zložkami, pretože ak by sme napr. hľadali predpis iba priamo v zložke Vestníky Prezídia Policajného zboru, musíme vedieť číslo, keďže podľa názvu sa vyhľadávať nedá. Ďalším problém je, že staršie predpisy nie je možné nájsť v konsolidovaných zneniach. Niektoré sú menené viacerými predpismi – v prehľade platných interných predpisov je na to užívateľ upozornený, avšak „poskladať si" predpis do aktuálnej podoby účinného znenia musí už sám.

Na webovej stránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky www.minv.sk v sekcii „Polícia" je možné takisto nájsť prehľad interných aktov riadenia v pôsobnosti prezidenta Policajného zboru avšak z nejakého dôvodu platné k 21. júlu 2010.

Ďalšie interné predpisy okrem uvedených vydáva útvar, resp. vedúci útvaru, v rámci ktorého je príslušník Policajného zboru zaradený. S týmito predpismi sa

policajt oboznamuje väčšinou v tlačenej podobe a nie vždy má možnosť vyhľadať si ich v elektronickej forme.

Záver

Na problém neprehľadnosti interných predpisov v pôsobnosti Policajného zboru v súčasnosti upozorňuje aj Nový odborový zväz polície, ktorý vydal dokument označený ako „Reforma Policajného zboru", kde okrem iného požaduje sprehľadniť systém interných právnych predpisov. V dokumente sa uvádza: *„Dnes nie je možné efektívne a spoľahlivo vyhľadávať informácie v spleti interných právnych predpisov. Hoci nariadenia ministra vnútra a nariadenia prezidenta Policajného zboru, napriek tomu, že sú tiež neprehľadné, sú usporiadané aspoň v určitej logickej štruktúre, ostatné interné právne predpisy a ich organizáciu sprevádza chaos a tajomstvo. Policajt nevie efektívne dohľadať predpis, ktorým by sa mal riadiť v konkrétnej situácii. Navyše, mnohé interné právne predpisy si navzájom odporujú."*[15]

Za najväčšie problémy súčasného systému prístupu k interným predpisom pre príslušníkov Policajného zboru je možné považovať nasledujúce:

- absencia možnosti vyhľadávať konkrétny interný predpis podľa kľúčového slova,
- nejednotnosť publikácie interných predpisov – nie sú zverejnené na jednom mieste, je potrebné „preklikávať" niekoľko stránok,
- v niektorých prípadoch absencia konsolidovaných znení (najmä pri starších interných predpisoch),
- nemožnosť vyhľadávania väčšiny interných predpisov mimo siete intranet,
- formálne oboznamovanie príslušníkov Policajného zboru s internými predpismi,
- absencia pravidelných teoretických školení k interným predpisom.

Príslušník Policajného zboru musí mať pri vykonávaní služobnej činnosti právnu istotu, t. j. musí poznať všetky aktuálne interné predpisy, ktoré sa týkajú policajných činností ním vykonávaných a ktoré sa týkajú jeho služobného pomeru, a musí mať možnosť v prípade potreby kedykoľvek si ich rýchlo a jednoducho dohľadať.

Určitý systém musí byť zavedený aj pri oboznamovaní sa s internými predpismi. V súčasnosti príslušník Policajného zboru svojím podpisom potvrdzuje, že sa s daným predpisom oboznámil, v praxi je však bežné, že si ho ani nestihne prečítať, resp. ak by aj všetky prečítal, nie je možné od neho požadovať, aby si všetko zapamätal. Príslušníci Policajného zboru sa totiž rovnakým spôsobom oboznamujú so všetkými internými predpismi, či už priamo súvisia s nimi

[15] Nový odborový zväz polície. Reforma Policajného zboru. [online]. [cit. 27. 8. 2020]. Dostupné na internete: https://www.nozp.sk/navrh-reformy-pz/.

vykonávanými policajnými činnosťami alebo nie. V tomto smere by boli zaiste veľkým prínosom pravidelne organizované školenia (podobne, ako sa vykonávajú školenia k bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci či k ochrane utajovaných skutočností a pod.), či už v rámci konkrétneho policajného útvaru ale pre určité konkrétne policajné činnosti.

LITERATÚRA

1. HAŠANOVÁ, J. – BALGA, J. – ANDOROVÁ, P. – DUDOR, L. *Policajná správa.* Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2018. ISBN 978-80-7380-733-7.
2. FILÁK, A. – PORADA, V. Pojem, obsah a hlavní organizačně taktické formy policejně bezpečnostní činnosti. In *Policajné vedy a policajné činnosti*. Zborník z medzinárodnej konferencie. Bratislava : Akadémia PZ v Bratislave, 2008.
3. JAKAB, R. Proces tvorby individuálnych služobných pokynov vo verejnej správe. In *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2015, ročník 3, číslo 2. ISSN 1339-3995.
4. KOVÁČ, L. *Policajná správa Slovenskej republiky – obligatórny subjekt štátnej moci pôsobiaci v správe štátu a v spoločnosti.* Košice, 2015. ISBN 978-80-971932-6-3.
5. MACEK, P. – FILÁK, A. a kol. *Základy teorie policejně bezpečnostní činnosti*. Praha : Police History, 2004.
6. METEŇKO, J. Policajné vedy a policajné činnosti, stav, vývoj a perspektívy. In *Bezpečné Slovensko a Európska únia*. Zborník príspevkov z 2. Medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice : Vysoká škola bezpečnostného manažérstva v Košiciach, 2008.
7. NESNÍDAL, J. a kol. *Základy veřejno-bezpečnostní činnosti. Část 2*. Systém a organizace veřejno-bezpečnostní činnosti. Sborník prozatimních studijních materiálů. Praha : VŠ SNB, 1797.
8. Nový odborový zväz polície. Reforma Policajného zboru. [online]. [cit. 27. 8. 2020]. Dostupné na internete: https://www.nozp.sk/navrh-reformy-pz/
9. ODLEROVÁ, M. *Osobitné správne konania*. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019. ISBN 978-80-8054-797-4.
10. PEŤOVSKÝ, M. – ODLEROVÁ, M. – ŠKRINÁR, T. *Zákon o Policajnom zbore. Aplikačná prax*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2017. ISBN 978-80-7380-682-8.
11. PORADA, V. – STACHO, P. a kol. *Základy teórie činnosti policajno-bezpečnostných orgánov. 2. časť*. Bratislava : Akadémia PZ, 2000.

12. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26. novembra 2008, sp. zn. 6 Sžo 27/2008.
13. Zákon č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
14. Zákon č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov.
15. Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
16. Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
17. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.
18. Zákon č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti) v znení neskorších predpisov.
19. Zákon č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
20. Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.
21. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.
22. Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov.

FINANČNĚ-PRÁVNÍ OPATŘENÍ V OBDOBÍ COVID-19 V ČESKÉ REPUBLICE

FINANCIAL-LEGAL MEASURES IN THE PERIOD OF COVID-19 IN CZECH REPUBLIC

JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D.
Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, katedra správního práva a finančního práva univerzita, fakulta, katedra
zdenka.papouskova@upol.cz

Abstrakt: Finanční právo obsahuje mnoho oblastí, které se každý den dotýkají občanů ČR. V období COVID-19, které nejsilněji ČR zasáhlo v první polovině roku 2020, proběhly změny. Změny měly a mají za cíl pomoci ekonomické situaci v ČR. Proces uplatnění změn zasáhl i do výkonu veřejné správy ve dvou směrech. Autorka příspěvku o těchto aspektech pojedná.

Klíčova slova: finanční právo, daňové právo, politika, veřejná správa, ekonomie, COVID-19

Abstract: Financial law contains many areas that affect the citizens of the Czech Republic every day. During the COVID-19 period, which hits the Czech Republic hardest in the first half of 2020, changes took place. The changes use to help the economic situation in the Czech Republic. The process of applying this changes also affected the performance of public administration in two directions. The author of the article will discuss these aspects.

Key Words: financial law, tax law, policy, public administration, economic, COVID-19

Úvodem

Domnívám se, že jsem právnickou fakultu vystudovala v době, kdy se na právní principy kladl důraz větší než kdykoli před tím a kdykoli potom. Učili jsme se zásady, na základě kterých je právo konstruováno, kterými je ten který právní obor ovládán ... a rovněž principy, podle kterých se právníci mají chovat.

Minulý rok uběhlo přesně 30 let od tzv. Sametové revoluce a při oslavách na různých úrovních společenského života jsme si principy připomínali. Opakování je matka moudrosti, jak se říká.

Doba již dávno není taková, jaká bývala. Chování lidí se mění. Podle mého názoru lze říci, že někteří v určité míře přebírají modely chování osob, které řídí náš stát. Nebudu zde prezentovat své názory a postoje k politice v ČR, nicméně to, co se dělo do února 2020, nebylo ani zdaleka tak „zajímavé" jako to, co přinesla tzv „doba covidová".

Jako členka Pracovní komise Legislativní rady vlády ČR pro finanční právo shledávám téma této konference Vplyv politiky, normotvorby a súdnej judikatúry na výkon verejnej správy velmi zajímavým. Potkávají se zde nejméně tři oblasti – právo, ekonomie a politika. V posledních měsících, víc než kdy dříve, jedno ovlivňuje druhé i třetí, a naopak.

Na platformě finančně-právních opatření v období COVID-19 (které, i když jsme se tak původně domnívali, dosud nekončí) si tento příspěvek klade za cíl uvést, podle mého názoru, nejdůležitější nebo nejzajímavější opatření v rámci finančního práva, která byla provedena, popř. o kterých se v současné době hovoří, že k nim bude přistoupeno.

Vzhledem k tomu, že se jedná o odborný článek, bylo by nasnadě stanovit si vědeckou hypotézu či výzkumnou otázku. Ano, napadají mě takové – např. Na základě v příspěvku provedené analýzy potvrdit/vyvrátit hypotézu, že přijatá finančně-právní opatření splnila svůj cíl, a to pomoci zvládnout období spojené s nemocí COVID-19 bez větších materiálních potíží a zmírnit tak dopady na ekonomiku ČR. Nebo odpovědět na otázku: Činí vláda ČR správná rozhodnutí a opatření pro zvládnutí situace spojené s obdobím COVID-19 v ČR? Jaký je dopad politických rozhodnutí na státní správu či samosprávu? ...a mohla bych pokračovat dále.

Nicméně již na tomto místě v současné době je evidentní, že se k hypotéze vyjádřit nelze a na otázky odpovědi zatím nenalezneme. Vše potřebuje čas. Přesto jsem ale přesvědčená, že jednou bude možné na výše zmíněné reagovat, proto to zde uvádím.

Do té doby... Na tomto místě na základě analýzy doplněné o deskripci pojednám o některých finančně-právních opatřeních, které si dovolím rozdělit do dvou základních skupin:

a) Vliv finančně-právních opatření na státní správu/státní rozpočet ČR. Zde se otevírá prostor pro instituty mající přímý dopad na státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků.
b) Vliv finančně-právních opatření na samosprávu. Řada přijatých opatření má vliv na územní samosprávné celky a jejich hospodaření letos i v příštích letech.

I když se obě oblasti prolínají, považuji za vhodné rozdělit příspěvek v těchto uvedených logických posloupnostech.

Z teoretického hlediska se potom naskýtá otázka, zda přijímaná opatření působí v ČR čtvrtou daňovou reformu? S takovým názorem jsem se již setkala, proto se nad podstatou daňové reformy na pozadí právě přijímaných či chystaných finančněprávních opatření, pozastavím.

1 Stav státního rozpočtu ČR do roku 2019

ČR již dlouhodobě hospodaří podle schodkového rozpočtu, kromě let 2016 a 2018[1]. Pro podstatu tohoto příspěvku považuji za žádoucí zrekapitulovat stav:

Bilance státního rozpočtu v posledních letech:

Rok	Výsledek
2007	-66,39 mld. Kč
2008	-19,37 mld. Kč
2009	-192,39 mld. Kč
2010	-156,42 mld. Kč
2011	-142,77 mld. Kč
2012	-101 mld. Kč
2013	-81,26 mld. Kč
2014	-77,78 mld. Kč
2015	-62,8 mld. Kč
2016	+61,77 mld. Kč
2017	-6,2 mld. Kč
2018	+2,9 mld. Kč
2019	-28,5 mld. Kč

Zdroj: aktualne.cz

Doplňuji ještě o informace ke státnímu dluhu. Ze zprávy o řízení státního dluhu ČR v roce 2020[2] vyplývá, že v roce 2019 došlo k nárůstu státního dluhu o 18,2 mld. Kč z 1622,0 mld. Kč na 1640,2 mld. Kč, avšak při dalším snížení relativního vyjádření vůči HDP, a to z 30,5 % na 29,0 %, tedy o1,4 p.b. Ministerstvo tak pokračuje v nastaveném trendu stabilizace, resp. snižování výše státního

[1] Přebytky v těchto letech byly způsobené zejména výrazným omezením investic, což nebylo a není dlouhodobě udržitelné.

[2] Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2019. *Mfcr.cz* [online]. 14. 2. 2020 [cit. 2020-09-07]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu

dluhu, a to jak v absolutním, tak v relativním vyjádření jako podílu státního dluhu na HDP, když od roku 2013 poklesl o 43 mld. Kč, resp. 12,1 p. b. Za mírným nárůstem státního dluhu v roce 2019 stojí zejména emise státních dluhopisů sloužící k částečnému pokrytí schodku státního rozpočtu.

ČR patří v současné době mezi jednu z nejméně zadlužených zemí EU. Pokles zadlužení je umožněn jednak efektivnějším řízením likvidity státní pokladny a souvisejícím zapojováním jejích disponibilních zdrojů do krytí potřeby financování státu, stabilním ekonomickým růstem, ale i zodpovědnou rozpočtovou politikou, když státní rozpočet dosahuje dlouhodobě lepších výsledků, než je plánováno v rámci zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. To umožňuje pokles skutečné potřeby financování, která v roce 2019 dosahovala 317,9 mld. Kč oproti plánovaným 331,2 mld. Kč ve Strategii financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2019 uveřejněné dne 20. prosince 2018.

V období spojeném s nemocí COVID-19 začala vláda dělat opatření, která mají významný dopad na státní rozpočet, jak jsem nastínila výše. Byť je ČR zadlužená, oproti ostatním evropským státům, si určitou míru zvětšení dluhu ještě tzv. „můžeme dovolit". Je nutné k tomu ale přistupovat opatrně.

Po průzkumu výsledků je evidentní trend prohlubujícího se státního dluhu do roku 2013. Od té doby lze říci, má státní dluh klesající tendenci. Takto nastolený trend měl jistě pokračovat i v roce 2020, nicméně právě opatřeni přijatá v souvislosti s nemocí COVID-19 tento trend určitě otočí.

2 Vliv finančně-právních opatření na státní správu/ státní rozpočet ČR

Účelem tohoto příspěvku není rozbor pojmů veřejná správa, státní správa či samospráva, proto se jim nebudu dále věnovat. Ale zjednodušeně lze říct, že stát zajišťuje, resp. financuje své činnosti/potřeby prostřednictvím státního rozpočtu.

Jednou ze základních zásad rozpočtového práva a sestavování rozpočtu jako takového je princip přednosti výdajů před příjmy. Boháč jej vymezuje tak, že primárně by veřejné rozpočty měly mít stanoveny cíle a účely, na které je potřeba výdajů, a k těmto výdajům zajistit odpovídající příjmy.[3] Je tedy úkolem státu získat potřebné příjmy k zabezpečení své činnosti. To se ovšem ne vždy daří.

[3] BOHÁČ, R. 1.1.3 Principy rozpočtového práva. In KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2018. s. 124.

Takovými tradičními výdaji jsou podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, ve stručnosti např.:

a) výdaje na činnost organizačních složek státu a výdaje na činnost příspěvkových organizací v jejich působnosti
b) výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti,
c) dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost,
d) dotace a návratné finanční výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost,
e) dotace spolkům a příspěvky politickým stranám,
f) dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, a to výhradně na tyto účely,
g) dotace státním fondům a návratné finanční výpomoci, atd.

Takové výdaje je tedy potřeba zajistit každý rok. Čas od času se ale objeví neplánované/nečekané výdaje. A ty se vyskytly právě ve spojitosti onemocněním COVID-19 , resp. s přijatými opatřeními na jaře 2020.

Vláda rozhodla, že zajistí podporu osobám samostatně výdělečně činným, rodičům dětí do 13 let, které zůstaly doma z důvodu uzavření základních škol, podnikatelům na překlenutí výpadku příjmů, protože nemohli vykonávat svou podnikatelskou činnost, popř. mohli ale v omezeném rozsahu, prominula platby na sociální zabezpečení, atp. Do konce roku 2020 ještě jako tzv. rouškovné vyplatí seniorům jednorázový příspěvek ve výši 5 tis. Kč. Není důležité na tomto místě vyjmenovávat všechna zavedená opatření, ale v souladu s názvem kapitoly je nutné zamyslet se nad vlivem na státní rozpočet.

V předchozí kapitole jsem zmínila schodek státního rozpočtu i státní dluh a jejich vývoj. V roce 2020 do toho navíc zasahuje financování vládních opatření přijatých v souvislosti s nemocí COVID-19.

Seřadím-li to chronologicky, lze sledovat následující:

Původně Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR schválila státní rozpočet na rok 2020 tak, že jeho celkové výdaje měly činit za „normálních okolností" 1618 miliard korun a příjmy pak 1578 miliard. Stát tak měl hospodařit se schodkem 40 miliard korun, stejně jako v roce 2019.

Už v březnu 2020 byla v důsledku ekonomických dopadů pandemie koronaviru schválena novela zákona o státním rozpočtu, která reagovala na předpokládaný

pokles zejména daňových příjmů a na výdajové straně počítala s vyššími výdaji k zajištění zdraví obyvatelstva i řádného chodu země. Plánovaný deficit pro letošní rok zvýšila na 200 mld. Kč.

Aktualizovaná makroekonomická predikce však očekávala další zhoršení ekonomického vývoje a s tím související pokles daňových příjmů a příjmů z pojistného na sociální zabezpečení. Novela zákona o státním rozpočtu, kterou 20. dubna schválila vláda, proto oproti předchozí novele počítala s dalším poklesem příjmů o 60,1 mld. Kč. Zároveň se navýšily výdaje o 39,9 mld. Kč, a to v důsledku zvýšení plateb za státní pojištěnce a posílení vládní rozpočtové rezervy i výdajů na obsluhu státního dluhu. Novela počítala s celkovými příjmy 1 428,2 mld. Kč a výdaji ve výši 1 728,2 mld. Kč. Deficit státního rozpočtu byl v té době předpokládán ve výši 300 mld. Kč.[4]

Nakonec v červenci schválený schodek 500 mld. Kč reagoval na aktuální vývoj, nová a plánovaná opatření ke stimulaci ekonomiky, potřebu investic na centrální i místní úrovni a podporu regionálního rozvoje a cestovního ruchu. Jen makroekonomický vývoj bez vlivu přijímaných opatření a změn bude v letošním roce znamenat o téměř 130 mld. Kč nižší příjmy, než jak byly schváleny v loňském roce. Téměř 90 mld. Kč představují náklady opatření na příjmové straně, která zmírňují dopady hospodářské recese pro různé ekonomické subjekty. Typicky se jedná o kompenzační bonus pro osoby samostatně výdělečně činné a pro společníky v malých společnostech s ručením omezeným, o program Antivirus, o prominutí minimálních záloh na sociální pojištění pro živnostníky, prominutí pojistného na sociální zabezpečení placeného zaměstnavatelem, zpětné uplatnění daňové ztráty vůči minulým ziskům, zrušení daně z nabytí nemovitých věcí nebo o přesun služeb cestovního ruchu a kulturních akcí do 10 % sazby daně z přidané hodnoty.

Schválený schodek státního rozpočtu rovněž významně stabilizuje ostatní části veřejných financí, stejně jako pomáhá rozpočtům domácností, firem a živnostníků. Například propad příjmů ve zdravotnictví způsobený odpuštěním minimálních záloh osob samostatně výdělečně činným, propadem ekonomiky a zvýšenými výdaji ve zdravotnictví řeší rekordní navýšení platby za státního pojištěnce v celkové výši okolo 27 miliard korun.

Novela zákona reflektuje také pokles příjmů územních samosprávných celků. Kromě alokace prostředků na dotace obcím, které významně převyšují propad v důsledku kompenzačních bonusů, jde o programy související s rozvojem

[4] Vláda schválila aktualizovanou novelu státního rozpočtu na rok 2020. *Mfcr.cz* [online]. 20. 4. 2020 [cit. 2020-09-07]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/vlada-schvalila-aktualizovanou-novelu-st-38245

regionů, cestovního ruch, vodohospodářské projekty obcí, transfery na silnice druhé a třetí třídy, investic do rekonstrukcí a modernizací základních a mateřských škol, či nájemních obecních bytů. S regiony jsou bezesporu úzce spjaty investice do kulturních zařízení či podpora lázeňství. Celkově se tak jedná o programy a akce v objemu přes 35 mld. Kč.

Návrh také umožní realizovat rekordní investice financované státním rozpočtem, mimo jiné posílením Státního fondu dopravní infrastruktury o 20 miliard korun na již připravené projekty modernizace a výstavby dálničních a železničních staveb.[5]

Bohužel musím souhlasit s názory, že by se vláda měla snažit o hledání úspor, aby výdaje a tím i schodek státního rozpočtu nebyly tak vysoké. Navíc z textu jasně vyplývá, že byly provedeny 3 novely zákona o státním rozpočtu. Jinou, než právní cestou ekonomické zásahy provést nelze. Proto Poslanecká sněmovna novely schválila. Vláda ovšem této situace využívá kromě zvýšení výdajů kvůli opatřením v souvislosti s nemocí COVID-19 také k navýšení výdajů na investice, což si nemyslím, že je v takové situaci opravdu vhodné.

Zatím ještě nezmíněnou záležitostí je nápad na změnu daňové sazby u daně z příjmů fyzických osob. Většinou se v minulosti hovořilo o znovuzavedení progresivní daně, která v ČR existovala do roku 2007 včetně. Ještě i letos zaznívaly takové názory od paní ministryně financí Schillerové[6]. Situace se však vyvinula jiným směrem a podle nejnovějších zpráv[7] lze očekávat poměrnou lineární daňovou sazbu ve výši 15 % z hrubé mzdy[8].

Jako fyzická osoba s příjmy ze závislé činnosti bych měla být ráda, že budu mít víc peněz, ale z dlouhodobého hlediska si nemůžu odpustit komentář, že jde o krátkozraký především politický krok avizovaný krátce před volbami – který bude mít opět výrazný dopad na státní rozpočet ČR.

Schillerová už dřív odhadla, že přechod k 15 % sazbě daně z hrubé mzdy připraví státní rozpočet o 90 miliard korun každý rok. Část z toho by se mohla státu

[5] Sněmovna schválila novelu zákona o státním rozpočtu na rok 2020. *Mfcr.cz* [online]. 8. 7. 2020 [cit. 2020-09-07]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/snemovna-schvalila-novelu-zakona-o-statn-38941

[6] Schillerová plánuje progresivní zdanění příjmů. *Novinky.cz* [online]. [cit. 2020-09-07]. Dostupné z: https://www.novinky.cz/domaci/clanek/schillerova-planuje-progresivni-zdaneni-prijmu-40332703

[7] Kučera, Petr. Daňové změny: Zaměstnanci si polepší, superhrubá mzda končí: Vládní koalice se po mnoha letech dohodla, jak zruší superhrubou mzdu. Vypadá to na největší předvolební dárek v historii. Zdroj: https://www.penize.cz/dan-z-prijmu-fyzickych-osob/420021-danove-zmeny-zamestnanci-si-polepsi-superhruba-mzda-konci. *Penize.cz* [online]. 28. 8. 2020 [cit. 2020-09-07]. Dostupné z: https://www.penize.cz/dan-z-prijmu-fyzickych-osob/420021-danove-zmeny-zamestnanci-si-polepsi-superhruba-mzda-konci

[8] Do letoška se daň počítala daňovou sazbou ze SUPERhrubé mzdy.

vrátit díky vyššímu výběru hlavně DPH a spotřebních daní, protože lidé snad začnou víc utrácet. Pořád to ale bude – bez dalších změn – znamenat výpadek příjmů v řádu desítek miliard ročně. Už teď přitom na každého Čecha vychází podíl na státním dluhu skoro 200 tisíc korun.[9]

Pokud bych měla udělat stručné shrnutí, které lze z textu, podle mého názoru, vysledovat, je jisté, že rozhodnutí o pomoci svým občanům učinila vláda správně (zda včas a v dostatečné výši hodnotit nechci), protože jejím úkolem je, mimo jiné, zajistit správu věcí veřejných, fungování státu i chod státních institucí.

Z toho vyplývá politicko-ekonomický vliv na státní rozpočet a na rozpočty územních samostatných celků (viz níže). Tento dopad není ale pouze záležitostí roku 2020. Souhlasím s faktem, že závažnost výše schodků státního rozpočtu i státního dluhu a celkově životní úrovně v ČR, se projeví zejména až u našich dětí a jejich dětí.

3 Vliv finančně-právních opatření na samosprávu

Samosprávu v ČR zajišťují kraje a obce, jejichž rozpočty jsou, samozřejmě, jak je výše uvedeno, v určitých oblastech napojené na státní rozpočet. Již tento fakt signalizuje, kromě jiného, že přijímaná opatření v souvislosti s nemocí COVID-19 ekonomicky dopadají na rozpočty územních samosprávných celků. Ze Zprávy o vývoji rozpočtového hospodaření obcí, dobrovolných svazků obcí, krajů a Regionálních rad regionů soudržnosti k 30. 6. 2020 jasně vyplývá následující:

V hospodaření obcí a krajů v 1. pololetí roku 2020 se výrazným způsobem promítlo zpomalení ekonomiky způsobené pandemickým onemocněním COVID-19, respektive bezpečnostními opatřeními, která vláda nařídila ve snaze zamezit nekontrolovatelnému šíření zmíněného onemocnění v populaci.

Na příjmové straně rozpočtu se nejvýrazněji zpomalení ekonomiky projevilo v poklesu inkasa sdílených daňových příjmů (proti loňskému červnu klesly o 16,9 mld. Kč). Zároveň došlo k výraznému zvýšení transferů (o 17,3 mld. Kč), které obce a kraje inkasovaly. Na růstu se podílely především transfery z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Tento nárůst transferů zajistil, že celkové konsolidované příjmy proti loňskému srovnatelnému období nepatrně vzrostly.

[9] KUČERA, P. Daňové změny: Zaměstnanci si polepší, superhrubá mzda končí: Vládní koalice se po mnoha letech dohodla, jak zruší superhrubou mzdu. Vypadá to na největší předvolební dárek v historii. Zdroj: https://www.penize.cz/dan-z-prijmu-fyzickych-osob/420021-danove-zmeny-zamestnanci-si-polepsi-superhruba-mzda-konci. *Penize.cz* [online]. 28. 8. 2020 [cit. 2020-09-07]. Dostupné z: https://www.penize.cz/dan-z-prijmu-fyzickych-osob/420021-danove-zmeny-zamestnanci-si-polepsi-superhruba-mzda-konci

Ovšem zároveň došlo k výraznému navýšení výdajů, které se promítly v saldu hospodaření, které proti srovnatelnému období kleslo o 28,7 mld. Kč.

Ke konci 1. pololetí 2020 vykázaly kraje, obce, dobrovolné svazky obcí (dále jen „DSO") a Regionální rady regionů soudržnosti celkové konsolidované příjmy ve výši 313,7 mld. Kč a celkové konsolidované výdaje 292,3 mld. Kč. Proti stejnému období minulého roku vzrostly celkové příjmy územních rozpočtů o 0,5 mld. Kč a jejich celkové výdaje o 29,1 mld. Kč, výsledný přebytek hospodaření činí 21,4 mld. Kč.

Vlastní příjmy územních rozpočtů (tj. příjmy daňové, nedaňové a kapitálové) činily celkem 162,3 mld. Kč, proti srovnatelnému období minulého roku byly nižší o 16,8 mld. Kč. Daňové příjmy dosáhly 139,0 mld. Kč (pokles o 16,9 mld. Kč). Růst byl vykázán v části nedaňových příjmů, jejichž objem 20,6 mld. Kč byl o 0,6 mld. Kč vyšší. Naproti tomu mírně klesly kapitálové příjmy (o 0,5 mld. Kč) na úroveň 2,7 mld. Kč.

Transfery přijaté územními rozpočty celkem dosáhly 151,5 mld. Kč. Vyšší růst byl vykázán v části neinvestičních transferů, jejichž celkový objem dosáhl 138,7 mld. Kč, což bylo o 17,2 mld. Kč více. Na růstu se podílely především transfery poskytované z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jejichž celkový objem dosáhl 104,3 mld. Kč, což znamená nárůst o 11,7 mld. Kč.

Objem přijatých investičních transferů dosáhl 12,7 mld. Kč a proti loňskému červnu zůstal na podobné úrovni. Hlavním poskytovatelem transferů bylo Ministerstvo pro místní rozvoj, Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond životního prostředí.

Běžné výdaje územních rozpočtů činily 245,8 mld. Kč a proti loňskému pololetí byly vyšší o 23,5 mld. Kč. K nárůstu běžných výdajů došlo především v části transferů, které kraje a obce převádějí příspěvkovým a podobným organizacím (zvýšení o 15,0 mld. Kč) a dále výdajů na dopravní územní obslužnost (zvýšení o 3,0 mld. Kč). Kapitálové výdaje dosáhly 46,5 mld. Kč, což bylo o 5,6 mld. Kč více nežli v pololetí minulého roku.[10]

Pokud učiním velmi stručné shrnutí na tomto místě, z uvedeného jasně vyplývá, že opatření činěná v souvislosti s nemocí COVID-19 v ČR mají na rozpočet státní i rozpočty územních samosprávných celků neblahý vliv. Resp. lze konstatovat, že ČR se dostala do stavu, kdy se nejen schodek státního rozpočtu, ale i zadluženost ÚSC prohlubuje, a to z důvodu snahy záchrany osob, které se dostávají do špatné sociální situace.

Žijeme v zemi s pluralitou politických stran, proto se setkáváme s různými názory. Myslím ale, že se shodneme v základu – opatření bylo nutné učinit… a o tom se muselo politicky rozhodnout.

[10] Zpráva o vývoji rozpočtového hospodaření obcí, dobrovolných svazků obcí, krajů a Regionálních rad regionů soudržnosti k 30. 6. 2020. *Mfcr.cz* [online]. 12. 8. 2020 [cit. 2020-09-07]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/hospodareni-obci/mesicni-zpravy-o-hospodareni-uzemnich-ro/2020/zprava-o-vyvoji-rozpoctoveho-hospodareni-39203

Finančněprávní opatření v z roku 2020 přijímaná v souvislosti s nemocí COVID-19 jsou tedy, mimo jiné, i silným politickým krokem. Ovlivňují i dále ovlivní fungování našeho státu.

4 Některá finančněprávní opatření jako spouštěče 4. daňové reformy v ČR – ano či ne?

Jak jsem již naznačila, některá „opatření" nejsou přímo spojena s onemocněním COVID-19, ale vláda k nim, ať již z jakýchkoli důvodů, přistupuje. Mezi jinými se jedná o zrušení daně z nabytí nemovitých věcí či změna koncepce sazby daně z příjmů. Tato doba každopádně jejich pozitivnímu vnímání jistě napomáhá. V souvislosti s nimi se ozývají hlasy, které poukazují na to, že v ČR probíhá 4. daňová reforma.

Zásahy do daňověprávní úpravy se dějí každoročně a lze souhlasit s tím, že jich od roku 1993 proběhlo již mnoho, ať již méně- či více- významných. Proto mám za to, že právě na tomto místě je vhodné potvrdit či vyvrátit hypotézu: V ČR probíhá čtvrtá daňová reforma za dobu existence samostatného státu.

Za daňové reformy považuji (stejně jako i jiní odborníci[11]) pouze tři situace, ke kterým došlo v určitém politickém prostředí a které souvisely s celospolečenskou změnou.

Nechci předkládat pouhý výčet daňových reforem a hodnotit je, myslím si ale, že jejich pozadí (zejména okolnosti třetí daňové reformy) je vhodné zmínit kvůli srovnání s dnešní situací.

V období našeho samostatného státu lze hovořit o třech daňových reformách, a to s účinností:

a) od 1927 (tato reforma je spojována se jménem prof. K. Engliše – ministra financí ČSR),
b) od 1. ledna 1953 a
c) od 1. ledna 1993.

Hlavními důvody poslední daňové reformy, kterou byl zaveden současný daňový systém, byly následující skutečnosti:

- dosavadní daňová soustava měla své kořeny v daňové reformě provedené v roce 1953, tedy v plánovité, direktivní ekonomice, s monopolem zahraničního i vnitřního obchodu a se státní regulací cen. Přes všechny změny, které v průběhu let byly provedeny (např. v šedesátých letech a poté po roce 1989) tento daňový systém nevyhovoval požadavkům tržní ekonomiky, brzdil další rozvoj podnikání,

[11] Např. Kubátová.

- vzhledem k tomu, že daňový systém nebyl adekvátní rozvoji tržní ekonomiky, umožňoval rozsáhlé daňové úniky,
- dosavadní daňový systém nebyl spravedlivý, zejména proto, že v něm byly zakotveny ideologické a politické prvky,
- bylo nutno přizpůsobit daňový systém ČR evropským zvyklostem, ať už z toho důvodu, že dlouhodobým cílem bylo přijetí ČR do Evropské unie, tak i proto, že zcela odlišný daňový systém, ať již svou strukturou nebo výší zdanění, by bránil pohybu kapitálu, zboží i osob.

Cílem poslední daňové reformy bylo:

a) vytvořit systém daní odpovídající tržnímu prostředí, na zásadě spravedlnosti, efektivnosti a jednoduchosti,
b) omezit přerozdělování mezi subjekty,
c) snížit neúnosnou daňovou kvótu,
d) snížit daně podniků, posílit daně nepřímé a daně od jednotlivců,
e) zavést nové daně,
f) vytvořit moderní správu daní na zákonném podkladě a omezit daňové úniky.[12]

Lze říci, že ke změnám v daňově-právních předpisech dochází doposud a často. Změny daní byly zapracovány z mnoha důvodů. Například v souvislosti se vstupem ČR do EU dochází k harmonizaci nepřímých daní.

Zabývat se pojmem daňová reforma z teoretického hlediska není nic jednoduchého. Není mnoho autorů a knih, kde by se dalo její vymezení najít. Pakliže jsou, jedná se především o ekonomické prameny.

Ottův slovník naučný definici obsahuje a i když vychází z obecného pojmu „reforma", myslím si, že její vymezení je i na naši dobu výstižné: „Reforma je oprava, promyšlená změna zejména v zákonodárství a ve správě státní. Reforma berní je každá změna systému berního nebo jeho nejdůležitějších částí…"[13]

Z novodobých autorů pak Kubátová[14] uvádí: „Daňovou reformou rozumíme podstatnou změnu daňových zákonů, která má sociálněekonomické cíle." Dále předpokládá, že daňová reforma pozitivně ovlivní ekonomický růst a že přerozdělí daňové břemeno spravedlivěji, než tomu bylo před reformou. Jako další cíle si klade zejména snížení státního dluhu, splnění podmínek vstupu do EU, aj. Rozdíl mezi daňovou reformou a pouhou menší změnou daňových zákonů je někdy nezřetelný a politikové vydávají pouhé novely zákonů za reformu.[15]

---

[12] KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie – Úvod do problematiky.* Praha : ASPI, a.s., 2005. s. 15.

[13] Ottův slovník naučný – dvacátý prvý díl. Praha: Sdružení pro Ottův slovník naučný ARGO/PASEKA 2000, s. 391

[14] KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie – Úvod do problematiky.* Praha : ASPI, a.s., 2005., s. 13.

[15] KUBÁTOVÁ, K. Daňová teorie – Úvod do problematiky. Praha : ASPI, a.s., 2005., s. 13.

I na tomto místě si dovolím mírně oponovat tvrzením Kubátové, a to na místě, kde změny vedoucí ke snížení státního dluhu a splnění podmínek vstupu do EU považuje za hodné daňové reformy. Podle mého názoru byly tyto faktory spouštěčem novelizací, protože daně byly nastaveny s účinností k 1. 1. 1993. Mám za to, že zde nelze hovořit o systémové změně, která by měla za následek přeformování celého daňového systému.

Dalším definičním zdrojem pro vymezení pojmu daňová reforma může být „reforma veřejných financí". Ačkoliv jde o pojem širší, nebude od věci předložit závěry Ochrany[16]:„ Reforma veřejných financí je komplexní systémovou změnou veřejných financí." Tento autor vychází z definice pojmu „reforma", jejíž význam odvozuje z latinského slova „reformare", což znamená „znovu tvořit". Zároveň uvádí, že obsahem a rozsahem pojmu „znovu tvořit" jsou systémové, tudíž funkční změny projevující se v podstatných systémových změnách na vstupu, výstupu a uvnitř systému ve vztazích mezi jeho prvky.[17] Poukazuje zároveň na fakt, že pokud od roku 1989 vláda proklamovala reformu veřejných financí, pak se v lepším případě soustředila jen na některou vybranou oblast veřejných financí. Tou byla primárně příjmová stránka veřejných rozpočtů, zejména oblast daní.[18]

Vančurová za daňovou reformu označuje proces, který vykazuje alespoň několik z těchto charakteristik:

a) systematická změna více parametrů daní vyvolaná nově formulovanými cíli daňové politiky a prostředky jejich realizace se může projevit například:
   - záměrnou změnou v daňovém mixu, tj. zdůrazněním výnosu jednoho typu daní na úkor jiného,
   - zavedením nové daně, tj. vyhledávání takového předmětu daně, který dosud nebyl dani podroben anebo byl součástí předmětu jiné daně,
   - zamýšlenou změnou konstrukčních prvků daně, která má nezanedbatelný vliv na daňovou incidenci,
   - zamýšlená změna daňové kvóty.
b) optimalizace správy daní, respektive daňové administrativy. Tento proces je podstatně obtížněji identifikovatelný, ale zpravidla se neobejde bez současných změn v daňovém systému.[19]

---

[16] OCHRANA, F. in HAMERNÍKOVÁ, B. – MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance.* 2. aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2010, s. 302.

[17] OCHRANA, F. in HAMERNÍKOVÁ, B. – MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance.* 2. aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2010, s. 301.

[18] Tamtéž.

[19] VANČUROVÁ, A. in HAMERNÍKOVÁ, B. – MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance.* 2. aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2010, s. 312-313.

Musím konstatovat, že i zde na několika místech nesouhlasím, pochopitelně z právního hlediska. Zavedení nové daně, podle mého názoru, nebylo do nedávna jednoduché. Hledání dalších daňových objektů je velmi náročnou záležitostí. Opak ale začíná být pravdou. Byť jsem se ještě před nedávnem domnívala, že nejvýhodnější možné objekty zdaněny již jsou, v současnosti jsme v ČR svědky nárůstu počtu daní. Přichází ještě v úvahu i druhá varianta, a to vynětí daňového objektu, který již byl součástí předmětu jiné daně. Tím ale, podle mého názoru, nevzniká daň nová, pouze se jí dávají nové rozměry. Byť se domnívám, že produkování dalších nových daňových zákonů ničemu neprospěje, naplnit veřejný rozpočet[20], se ukazuje jako čím dál více zásadní.

Ani zamýšlená změna konstrukčních prvků není schopna, podle mého názoru, vyvolat daňovou reformu. Jakkoliv se změní některá, byť z obligatorních náležitostí, daňověprávního vztahu, nemá to vliv na podstatu režimu té které daně.

Vrátíme-li se, alespoň v hrubých rysech, do roku 1992, pak ano, zde opravdu šlo o daňovou reformu, neboť byla vytvořena zcela nová daňová soustava, byly znovu vytvořeny daně, došlo k zavedení nových daní a režim některých již existujících daní byl změněn zcela novými daňovými zákony. Podstata daňové soustavy byla přeformována – reformována.

K tomuto v posledních dvaceti letech v ČR, podle mého názoru, nedochází. Pojem „reforma" je používán nesprávně a ať už zamýšlené změny jsou jakkoli hluboké, myslím, že jde o politickou taktiku, jak v lidech vyvolat pocit něčeho opravdu velkého. Změny v daních tímto nechci nijak bagatelizovat, pouze poukazuji na teoretický základ, který nelze opomíjet.

Z textu je evidentní můj názor, který zároveň vyvrací stanovenou hypotézu pro tuto podkapitolu. Byť se v ČR přistupuje poměrně často ke změnám v daních, tedy novelám daňověprávních norem, neprobíhá díky nim čtvrtá daňová reforma.

LITERATURA

1. HAMERNÍKOVÁ, B. – MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance.* 2. aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.
2. KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2018. ISBN 978-80-7552-935-0.
3. KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie – Úvod do problematiky*. Praha : ASPI, a.s., 2005. ISBN 80-7357-092-0.
4. Ottův slovník naučný – dvacátý prvý díl. Praha : Sdružení pro Ottův slovník naučný ARGO/PASEKA 2000. ISBN 80-72-03-0-07-8.

[20] Státní rozpočet nebo rozpočty územních samosprávných celků, popř. státních fondů.

RECENTNÍ VÝVOJ JUDIKATURY SPRÁVNÍCH SOUDŮ VE VĚCECH NEČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

RECENT DEVELOPMENT OF JUDGMENTS OF ADMINISTRATIVE COURTS IN CASES OF INACTIVITY OF ADMINISTRATIVE BODIES

JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.
Univerzita Palackého, Právnická fakulta

Abstrakt: Příspěvek se věnuje judikatuře správních soudů ve věcech nečinnosti správních orgánů se zaměřením na její vývoj v uplynulých letech. Je objasněn význam soudní judikatury a její vliv na správní praxi. Dále je přiblížen obsah vybraných soudních rozhodnutí ve věcech nečinnosti správních orgánů a jsou předloženy úvahy o možnostech změny právní úpravy správněsoudní ochrany před nečinností správních orgánů.

Klíčova slova: nečinnost, judikatura, správní praxe, správní soudy, Nejvyšší správní soud

Abstract: The contribution deals with the judgments of administrative courts in cases of the inactivity of administrative bodies, focusing on its development in recent years. The importance of judgments and its impact of administrative practice is clarified. Furthermore, the content of the selected judicial decisions on the inactivity of administrative bodies is approximated and considerations are presented on the possibilities of changing the legal regulation of administrative judicial protection from the inactivity of administrative bodies.

Key words: Inactivity, judgements, administrative practice, administrative courts, The Supreme administrative court

Úvod

Ústavně garantované právo na přiměřenou délku řízení se řadí mezi významné složky práva na spravedlivý proces. Listina základních práv a svobod v čl. 38

odst. 2 garantuje každému právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Základ práv osob ve sféře procesních vztahů je zahrnut především v procesních předpisech upravujících řízení před soudy dle jednotlivých typů soudní pravomoci. Jistou kompenzací časté absence lhůt v procesních předpisech, upravujících řízení před soudy, bylo zakotvení ustanovení o možnosti obrátit se na soud s návrhem na stanovení lhůty k provedení procesního úkonu.[1] Účastník soudního řízení se odstranění průtahů v řízení může domáhat i prostřednictvím stížnosti na průtahy v řízení k orgánu státní správy soudu.[2]

Správní orgány zajišťují tzv. jinou právní ochranu (ve smyslu jinou než soudní), přičemž jejich primárním úkolem je na základě a v mezích zákona uplatňovat, prosazovat a chránit veřejný zájem. Při realizaci své působnosti v oblasti veřejné správy správní orgány postupují zejména podle obecné úpravy, obsažené v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dále podle jiných zákonů upravujících zvláštní správní řízení, pro něž zpravidla platí pravidlo subsidiárního použití správního řádu. Ve správním právu právo na spravedlivý proces chápeme zpravidla jako právo na řádný proces (fair trial) v tom smyslu, že adresát veřejné správy od správního orgánu v rámci příslušného procesního postupu očekává dodržování zákona, předvídatelnost a záruku stejného přístupu podle zásady rovnosti účastníků řízení.

Veřejná správa je v moderním pojetí vnímána nejen jako činnost orgánů veřejné správy směřující k prosazování veřejných zájmů v mezích práva, ale také jako služba veřejnosti. Jednou z charakteristik tzv. dobré správy je také její včasnost, tedy vyřizování věcí bez zbytečných průtahů. Zakotvením zásady rychlosti správní řád ukládá správním orgánům obecnou povinnost konat, resp. „vyřizovat věci“ (srov. dikce § 6 odst. 1 správního řádu), resp. činit úkony bez zbytečných průtahů. Pod pojmem „zbytečné průtahy“ je třeba v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu rozumět nečinnost v tom nejširším smyslu, tzn. jakoukoli nečinnost orgánů veřejné moci všude tam, kde jim zákon ukládá povinnost konat.[3] Plného významu zásada rychlosti nabývá ve spojení s aplikací konkrétních ustanovení správního řádu a zvláštních zákonů upravujících činnost veřejné správy. Obecná zásada rychlosti je ve správním řádu blíže specifikována především

---

1 § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

2 Institutu stížnosti na průtahy v soudním řízení se blíže věnuji ve svém příspěvku POSPÍŠILOVÁ, S. Vyřizování stížností na průtahy v řízení orgány státní správy soudů. In KORONCZIOVÁ, A. – HLINKA, T. (eds.). *Bratislavské právnické fórum 2019. Úlohy správy justície na zabezpečenie nezávislého a transparentného súdnictva.* Bratislava, 2019, s. 116 -125.

3 Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 55/2000, IV. ÚS 14/01, II. ÚS 28/02, II. ÚS 99/07.

stanovením lhůt pro vydání rozhodnutí a dále též procesních ustanovení, jejichž cílem je zjednání nápravy v případě předpokládané či reálné nečinnosti veřejné správy. Pro případ nečinnosti správních orgánů § 6 odst. 1 správního řádu odkazuje na možnost postupu podle § 80, který je zaměřen již na samotnou ochranu proti nečinnosti. Ačkoli je z hlediska systematiky správního řádu § 80 součástí části druhé správního řádu (Obecná ustanovení o správním řízení), nelze z toho vyvozovat omezenost jeho využití pouze pro nečinnost v klasickém správním řízení. V souladu s dikcí § 6 odst. 1 se totiž ustanovení § 80 použije na jakékoli postupy a úkony správních orgánů, na které se vztahuje správní řád.[4] Účelem zásady rychlosti řízení je vedení správních orgánů k aktivitě, resp. zákonem předvídané činnosti.

Existence právních institutů a prostředků k odstranění nečinnosti v rámci veřejné správy není zárukou, že osoba dotčená nečinností správního orgánu bude při jejich uplatňování vždy úspěšná. Je-li aktivita účastníka řízení bezvýsledná a nemůže-li se činnosti správního orgánu v rámci veřejné správy domoci, má možnost využít práva na soudní ochranu ve správním soudnictví. Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu proti nečinnosti správních orgánů vždy subsidiárně, tedy až v případě, že nečinnost přes opatření přijatá v rámci veřejné správy trvá. Základním nástrojem ochrany proti nečinnosti ve správním soudnictví je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Prostřednictvím této žaloby se lze domáhat, aby soud nečinnému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Na jiné případy nečinnosti správních orgánů nelze nečinnostní žalobu využít, proto soudní judikatura připustila, aby některé další případy nečinnosti mohly být soudem projednány na základě tzv. zásahových žalob.[5] Tento výklad Nejvyššího správního soudu znamená posílení právní jistoty osob, do jejichž veřejných subjektivních práv nečinnost správního orgánu v konkrétních případech zasahuje. Vzájemný vztah nečinnostní a zásahové žaloby je právní úpravou nastaven tak, že zásahová žaloba je využitelná subsidiárně, neexistuje-li možnost domáhat se nápravy prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí nebo nečinnostní žaloby.

S ohledem na téma mého příspěvku stranou mé pozornosti ponechávám civilněprávní soudní pravomoc, spočívající v rozhodování o nárocích dotčených osob v tzv. kompenzačních řízeních vůči státu či územním samosprávným celkům,

[4] Ochrana před nečinností správních orgánů se vztahuje jak na správní řízení v prvním stupni, tak na řízení o opravných a dozorčích prostředcích, ale také na nečinnost správních orgánů při postupech podle části čtvrté, páté a šesté správního řádu a také na nečinnost při vyřizování stížností podle § 175 správního řádu.

[5] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 17. 10. 2013, čj. 6 Ans 1/2013-66, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2015, čj. 22 A 77/2014 – 45, rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 6. 2015, čj. 2 As 190/2014-52.

odpovědným za škodu způsobenou správními orgány jako orgány veřejné moci jejich nečinností, která je považovaná za nesprávný úřední postup.[6]

Pro úplnost je třeba uvést, že právní úprava doplňkově zakládá též možnost domáhat se ochrany u Ústavního soudu ČR. Ústavní soud se případy nečinnosti správních orgánů již nezabývá tak často, jako tomu bylo před reformou správního soudnictví, tedy přijetím soudního řádu správního, který zavedl žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Judikatura Ústavního soudu považuje nečinnost správních orgánů za zásah do ústavně garantovaného práva na přiměřenou délku řízení.[7] Ústavní stížnost je přípustná až po vyčerpání všech ostatních prostředků k ochraně práva stěžovatele. Pokud Ústavní soud svým nálezem ústavní stížnosti fyzické nebo právnické osoby vyhoví, příslušnému orgánu veřejné moci zakáže, aby v porušování práva pokračoval. Protože se jedná právě o nečinnost, není využitelné oprávnění Ústavního soudu přikázat obnovení stavu

[6] § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, za nesprávný úřední postup považuje také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, přičemž nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Újma osobě nečinností správního orgánu dotčené může mít trojí podobu. Vedle skutečné škody se může jednat o ušlý zisk a po novelizaci zákona č. 82/1998 Sb. zákonem č. 160/2006 Sb. připadá v úvahu také tzv. nemajetková újma, přiznávaná příslušnými ústředními orgány v rámci předběžného projednání nároku a civilními soudy v tzv. kompenzačním řízení dle § 31a zákona. Za nemajetkovou újmu se přitom poskytuje přiměřené zadostiučinění bez ohledu na to, zda byla nesprávným úředním postupem ve formě nečinnosti způsobena škoda. Forma zadostiučinění je peněžitá, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění je třeba přihlížet k závažnosti vzniklé újmy a ke konkrétním okolnostem případu, zejména k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy, postupu orgánu během vyřizování věci a významu předmětu řízení pro poškozeného. Judikatura dospěla k závěru, že samotné kompenzační řízení, spočívající v posouzení nároku na přiměřené zadostiučinění ve smyslu § 31a zákona č. 82/1998 Sb., by samo o sobě nemělo být nepřiměřeně dlouhé. Srov. stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR z 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 k výkladu ustanovení § 13 odst. 1 vět druhé a třetí, § 31a, § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a čl. II. zákona č. 160/2006 Sb., v případě nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Blíže se tématu věnuje např. Vojtek in VOJTEK, P.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář.* 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 384 s.

[7] Nečinnost či průtahy při výkonu veřejné moci nelze v demokratickém právním státě tolerovat, neboť tím dochází k výraznému oslabení principu právní jistoty a důvěry občanů v právo. Podle názoru Ústavního soudu nelze průtahy a nečinnost ničím omluvit a odůvodnit a především na občany nelze v žádném případě přenášet technicko- organizační problémy státních orgánů, zejména má-li to za následek porušení jejich základních ústavních práv. Srov. např. nález Ústavního soudu z 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98, nález Ústavního soudu z 10. 11. 1998, sp. zn. IV. ÚS 358/98.

před porušením, neboť to reálně nepřipadá v úvahu.[8] Na rozdíl např. od slovenské právní úpravy[9] zákon nezakládá Ústavnímu soudu pravomoc úspěšnému stěžovateli přiznat finanční satisfakci. Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že právo na přiměřenou délku řízení bylo porušeno, konstatuje toto porušení, nicméně samotná tato skutečnost nemůže být důvodem pro zrušení ústavní stížností napadených rozhodnutí. Ta by bylo možné zrušit pouze tehdy, jestliže průtahy v řízení ovlivnily nedodržení dalších ústavních principů řádného procesu nebo aplikaci hmotných ústavních práv.[10] Myslím si, že tento závěr Ústavního soudu je správný, neboť zrušit pouze z důvodů průtahů v řízení konečně vydané rozhodnutí by popřelo smysl prostředků na ochranu proti nečinnosti.

Pro účely mého příspěvku se v následujícím textu zaměřím na objasnění významu judikatury pro správní praxi a vybranou recentní soudní judikaturu ve věcech nečinnosti správních orgánů. Závěrem nabídnu své úvahy nad možnostmi změn právní úpravy správně-soudní ochrany před nečinností veřejné správy.

1 Význam soudní judikatury pro správní praxi

Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Soustava správního soudnictví je tvořena dvěma stupni, soustavou krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasačních stížnostech proti prvostupňovým rozhodnutím krajských soudů a v některých dalších věcech podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „s. ř. s.“) nebo zvláštního zákona.[11] Poměrně těsný vztah soustavy krajských soudů a Nejvyššího správního soudu je dobrým předpokladem pro efektivní fungování mechanismů vnitřního sjednocování judikatury ve správním soudnictví.

V rámci soudní kontroly veřejné správy kromě základního poslání, tedy poskytování ochrany právům osob z pozice nezávislého státního orgánu, soudy také vystupují jako orgány, poskytující interpretaci práva. Nejvyšší správní soud plní roli sjednocovatele judikatury správních soudů s cílem zajištění vnitřní rozhodovací

[8] Srov. § 82 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

[9] Srov. čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky ve spojení s § 49 až 56 zákona č. 38/1993 Z. z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní před ním a postavení jeho sudcov, v platném znění.

[10] Usnesení Ústavního soudu ze 16. 10. 1997, sp. zn. III. ÚS 355/97. Obdobně se vyjádřil Ústavní soud též např. v nálezu ze dne 12. 2. 1997, sp. zn. IV. ÚS 215/96, v nálezu z 14. 9. 2004, sp. zn. IV. ÚS 628/03 a v nálezu z 12. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04.

[11] § 12 s. ř. s.

jednoty. K tomu je třeba, aby též judikatura Nejvyššího správního soudu byla jednotná vnitřně. Jak uvádí P. Molek: „*Je-li totiž rozhodovací činnost soudů nejen vrchnostenským aktem jedné ze složek veřejné moci, jimž je rozhodováno o právech a povinnostech účastníků řízení, ale i formou komunikace, tedy přenesením určitého sdělení společnosti, platí to tím spíše o rozhodovací činnosti soudů nejvyšších, včetně Nejvyššího správního soudu*“.[12] Tento názor považuji za přiléhavý a doplňuji, že význam judikatury je třeba zdůraznit i ve vztahu k orgánům veřejné správy, které ve své praxi judikaturu správních soudů musí respektovat a náležitě reflektovat.

Judikatura soudů má ve srovnání s legislativou určitou výhodu, spočívající v jejím vývoji a otevřenosti do budoucna. Judikatura může samozřejmě doznat změn, může být proměnlivá v čase v otázce, která se stane spornou nebo z důvodu změny právní úpravy, na kterou judikatura adekvátně reaguje. Jak zdůrazňuje Ústavní soud, změnou dosavadní judikatury se však soud nesmí dopustit porušení práva účastníků řízení na spravedlivý proces, tedy: „*Má-li soud v úmyslu odchýlit se od dřívější judikatury a tato odchylka má pro rozhodnutí v dané věci zásadní význam, musí své rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit a uvést, proč považuje názor v dřívějších rozhodnutích za neudržitelný či právně chybný.*“[13] Právní argumentace, kterou soudy používají v rámci odůvodnění svých rozhodnutí, slouží jako významná pomůcka a vodítko při výkladu a aplikaci právních ustanovení správními orgány i dotčenými osobami.[14]

2 Vybraná judikatura správních soudů ve věcech nečinnosti správních orgánů

Z recentní judikatury jsem provedla pro účely mého příspěvku výběr několika soudních rozhodnutí, která doplňují stávající judikatorní závěry k výkladu klíčových ustanovení soudního řádu správního, vztahujících se k problematice nečinnosti správních orgánů. Vedle judikatury správních soudů uvedu i některou

[12] MOLEK, P. Judikatura ve správním právu. In BOBEK, M. – KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013, s. 383.

[13] Nález Ústavního soudu z 8. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2571/16.

[14] Ústavní soud se k otázce závaznosti precedentu vyjádřil ve svém nálezu z 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, (dostupné na <nalus.usoud.cz>) takto: „*Při úvaze o předvídatelnosti zákona (jeho následků), se nelze omezit toliko na jeho text gramatický. Je to soudní rozhodování, které - byť nemá klasický precedenční charakter - zákon interpretuje, popř. i dotváří a jeho relativní konstantnost garantuje právní jistotu a zajišťuje i obecnou důvěru v právo. To se týká zejména Nejvyššího soudu ČR, který je vrcholným soudním orgánem v oblasti obecného soudnictví … Tím přirozeně není popíráno, že se judikatura soudů se zřetelem k řadě aspektů, zejména s přihlédnutím ke změnám společenských podmínek, může vyvíjet a měnit.*“

relevantní judikaturu Ústavního soudu. Podrobně se vývojem judikatury správních soudů ve věcech nečinnosti zabývám v jiném ze svých článků, na který tímto odkazuji.[15] Vybrané judikáty považuji za vhodné příklady, na nichž lze demonstrovat význam argumentačního instrumentária soudů, se vztahem nejen k soudem rozhodované věci, ale s širším dosahem pro správní praxi a soudní rozhodování ve stejných nebo obdobných případech.

České správní soudnictví není založeno na jednotné žalobě umožňující přístup k soudu. Právní úprava rozlišuje tři základní žalobní typy, a to žalobu proti rozhodnutí, žalobu k ochraně před nečinností a žalobu proti nezákonnému zásahu.[16] Vztahy mezi uvedenými žalobami vychází ze zásady univerzálního použití žaloby proti rozhodnutí, vůči níž má nečinnostní žaloba subsidiární charakter. Zásahová žaloba má subsidiární charakter jak vůči žalobě proti rozhodnutí, tak vůči nečinnostní žalobě.[17] Správní soudy původně nepřipouštěly, aby žalobci využívali při podání žalob alternativní nebo eventuální žalobní petity,[18] recentní judikatura však představuje obrat v dosavadním výkladu zákona ve prospěch žalobců.[19] **Nejvyšší správní soud** ve svém nedávném **rozsudku z 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020–34** výjimečně připustil změnu nečinnostní žaloby na zásahovou v souvislosti s vydáním platebního výměru v průběhu řízení před krajským soudem, předpokladem však byla použitelnost žalobních tvrzení.[20] V uvedené věci správní

[15] POSPÍŠILOVÁ, S. Vývoj judikatury správních soudů ve věcech nečinnosti správních orgánů. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2018, Vol. 13, No. 3, s. 128-145.

[16] Blíže na problematické aspekty právní úpravy obecných žalob ve správním soudnictví upozorňuje např. STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. 1. vyd., Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, s. 309-317.

[17] K vzájemnému vztahu a smyslu a účelu tří základních žalob ve správním soudnictví se obsáhle vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98.

[18] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003-101, rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-39.

[19] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014 – 48, rozsudek Nejvyššího správního soudu z 9. 12. 2015, čj. 10 Afs 151/2015-27.

[20] Z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu cituji právní věty: *„Odmítá-li správce daně rozhodnout bez zbytečného odkladu o nesporné (neprověřované) části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty (tj. vydat „částečný" platební výměr), může se daňový subjekt bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl.* s. ř. s. *Rozhodne-li správce daně posléze v průběhu řízení před krajským soudem o celém nadměrném odpočtu (tedy jeho sporné i nesporné části), a ukončí tak svou nečinnost, soud k návrhu žalobce připustí za splnění podmínek § 95 o.* s. ř. s., *užitého přiměřeně dle § 64* s. ř. s., *změnu žaloby na ochranu proti nečinnosti na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl.* s. ř. s., *domáhá-li se žalobce určení, že k zásahu do jeho práv došlo zadržováním nesporné části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, resp. nevydáním částečného platebního výměru, a tato tvrzení obsahovala již původní žaloba."*

soudy akceptovaly Ústavním soudem doporučený postup, spočívající v posílení právní jistoty a snazšího přístupu osob k soudu.[21]

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze podle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení ve lhůtě, kterou soud v rozhodnutí určí. Rozhodnutím se podle § 65 odst. 1 s. ř. s. rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka řízení (žalobce). Jestliže úkon správního orgánu není způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práva žalobce, pravomoc soudu ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu není založena. Žalobu proti nečinnosti lze tedy úspěšně podat pouze tehdy, pokud hmotné právo žalobci zakládá veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení.[22] Dosavadní judikatura je v této věci striktní, neboť nepřipouští možnost správněsoudní ochrany proti nečinnosti ve formě nezahájení správního řízení z moci úřední.[23] Příkladem procesního postupu zahajovaného výlučně z moci úřední je daňová kontrola. **Nejvyšší správní soud** se daňovou kontrolou v řízeních o kasačních stížnostech zabývá často. Ve svém **rozsudku ze 17. 6. 2020, čj. 8 Afs 183/2019-52** se zabýval kasační stížností žalobkyně proti rozhodnutí Krajského soud v Plzni v řízení o žalobě před nezákonným zásahem, kterým tuto žalobu odmítl z důvodu její nepřípustnosti s tím, že žalobkyně měla k ochraně svého práva využít žalobu na ochranu proti nečinností správního orgánu. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku v souladu s předchozí judikaturou svého rozšířeného senátu[24] a rovněž

---

[21] Viz nález Ústavního soudu z 22. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 819/18. Ústavní soud ve své judikatuře nabádá soudy, aby se snažily vyhnout příliš formalistickému přístupu při posuzování správních žalob. Srov. např. nález Ústavního soudu ze 7. 10. 2014, sp. zn. II. ÚS 1219/14.

[22] Nejvyšší správní soud prostřednictvím svého rozšířeného senátu konstatoval, že žaloba na ochranu proti nečinnosti *„je prostředkem ochrany vůči nevůli správního orgánu vydat v zahájeném řízení rozhodnutí a řízení tak řádně ukončit. Nosným důvodem pro rozhodnutí soudu o takové žalobě je proto zjištění, zda žalovaný správní orgán vede (či má dále vést) konkrétní správní řízení a vydat v něm rozhodnutí."* Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2017, čj. 2 As 179/2016-66.

[23] Z novější judikatury např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139 a ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 82/2015-80.

[24] Podle Nejvyššího správního soudu žalobce nemůže mít újmu z toho, že mylně zvolil nesprávný žalobní typ. Žalobce musí být soudem poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby, tj. upravil žalobní tvrzení a petit. Nesplní-li soud tuto povinnost, zatíží řízení vadou, která má za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 21. 3. 2019, čj. 10 Afs 190/2017-36.

v souladu s judikaturou Ústavního soudu[25] dospěl k závěru, že soud je povinen umožnit žalobci změnu žalobního typu, užije-li typ nesprávný, a to poté, co jej soud poučí a vyzve k úpravě zvoleného žalobního typu. Zároveň však Nejvyšší správní soud dodává, že tato povinnost soudu není absolutní s tím, že výzva není nutná především tehdy, pokud by ani po úpravě žaloby zjevně nebyly splněny podmínky řízení.

Prostřednictvím nečinnostní žaloby se nelze úspěšně domáhat vydání jiného než meritorního rozhodnutí či osvědčení, tedy zejména různých rozhodnutí procesní povahy. Při hodnocení žalob na nečinnost správní soudy opakovaně dospěly k závěru, že za rozhodnutí ve věci samé nelze považovat rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Za rozhodnutí ve věci soudy již dříve nepovažovaly např. rozhodnutí o tom, že určitá osoba není účastníkem řízení[26], usnesení o přerušení řízení[27] a opatření proti nečinnosti[28]. **Nejvyšší správní soud** ve svém nedávném **rozsudku ze 4. 12. 2019 čj. 6 Ads 118/2019-40** dospěl ke stejnému závěru také u usnesení o odepření práva nahlédnout do spisu. Nejvyšší správní soud učinil tento závěr: *„Žalobou na nečinnost se nelze domáhat rozhodnutí o žádosti, jíž se účastník v průběhu správního řízení domáhal nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu, jelikož nejde o „rozhodnutí ve věci samé" ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s."*[29] Pokud správní orgán účastníkovi nahlédnutí do spisu neumožní a nevydá o tom usnesení, jak mu ukládá správní řád v § 38 odst. 5, odpírá tím účastníkovi možnost napadnout

[25] Ústavní soud ve své judikatuře soustavně nabádá k tomu, aby se správní soudy vyvarovaly překvapivých rozhodnutí. Pokud správní soud odmítne žalobu z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro účastníka řízení žádným způsobem předvídatelná, dopustí se podle Ústavního soudu porušení práva účastníka na přístup k soudu. Blíže nález Ústavního soudu ze 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 a nález ze 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19.

[26] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové z 26. 8. 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67.

[27] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 15. 12. 2004, čj. 2 Ans 4/2004-116. Po dobu přerušení řízení není správní orgán nečinný, neboť lhůty pro rozhodnutí neběží. Na přerušení řízení se ale správní orgán může v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti s úspěchem odvolávat pouze tehdy, pokud důvody pro přerušení řízení trvají. Srov. rozsudek Městského soudu v Praze z 20. března 2012, čj. 10 A 332/2011-38.

[28] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 12. 2012, čj. 9 Ans 16/2012-84, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval nepřípustnost žaloby na ochranu proti nečinnosti, jíž se žalobce domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat konkrétní opatření dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu. V uvedeném rozsudku dále uvádí: *„Usnesení správního orgánu vydané v rámci ochrany před nečinností dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu z roku 2004, není rozhodnutím ve věci samé, ale aktem interní povahy příslušného správního orgánu."* Obdobně také v rozsudku z 25. 1. 2018, čj. 4 Azs 187/2017-36 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nečinnostní žaloba je nepřípustná, domáhá-li se žalobce jejím prostřednictvím, aby soud uložil nadřízenému správnímu orgánu přijmout opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu, a to podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 79 odst. 1 s. ř. s.

[29] Blíže viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 4. 12. 2019 čj. 6 Ads 118/2019-40.

usnesení odvoláním. Proti takovému porušení práv se účastník může bránit prostřednictvím žaloby proti později vydanému rozhodnutí ve věci samé podle § 65 s. ř. s. Bude-li v řízení před soudem prokázáno, že došlo k bezdůvodnému odepření přístupu ke spisu, může jít o porušení práva účastníka seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Taková vada řízení může mít podle soudu vliv i na zákonnost později vydaného rozhodnutí ve věci samé.[30]

V dalším vybraném případě správní soudy řešily problematiku opatření obecné povahy, jehož nevydání, resp. nedoplnění poté, co jeho část byla soudem zrušena, zasáhlo do veřejných subjektivních práv žalobců. Jednalo se o příklad využitelnosti zásahové žaloby v případě nečinnosti správního orgánu (v projednávané věci Ministerstvo životního prostředí) při vydání, resp. doplnění programu zlepšování kvality ovzduší. **Nejvyšší správní soud** ve svém **rozsudku z 27. 11. 2019 čj. 9 As 101/2019-42** podrobil kritice a v rozsudku zrušil kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze, který odmítl žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu pro nepřípustnost podle § 85 s. ř. s., protože žalobci nevyčerpali prostředky, které by mohly vést k nápravě před správním orgánem.[31] Rozsudek je zajímavý v tom, že Nejvyšší správní soud poněkud překvapivě přisvědčil argumentaci stěžovatelů, když uvedl: *„…v situacích, kdy se tvrzené nečinnosti dopouští ústřední orgán státní správy (kterým je i žalované Ministerstvo životního prostředí), je požadavek na podání žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu příliš formalistický"*.[32] Otázka podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku uvnitř veřejné správy v případě, že je nečinný ústřední správní úřad, byla totiž judikaturou řešena nejednotně, proto byla předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který si posoudil odlišně než v citovaném rozsudku z loňského roku. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012 -278 bylo stanoveno, že účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jsou závazné do budoucna, proto považuji judikatorní odklon po pěti letech od jeho přijetí, za neobvyklý.

Do středu pozornosti odborné veřejnosti s v létě tohoto roku dostal nález Ústavního soudu, v němž se zabýval návrhem Nejvyššího správního soudu na zrušení § 80 odst. 1 a 2 soudního řádu správního, tedy klíčových ustanovení

[30] Blíže viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 4. 12. 2019 čj. 6 Ads 118/2019-40.

[31] Zásahové žalobě Městský soud v Praze poté vyhověl, a to rozsudkem ze dne 14. 5. 2020, čj. 15 A 19/2019-169.

[32] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 11. 2019 čj. 9 As 101/2019-42.

o lhůtě pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, z důvodu jejich rozporu s ústavním pořádkem. Podle uvedených ustanovení žaloba na ochranu proti nečinnosti může být podána nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně uplynula lhůta pro vydání předmětného rozhodnutí nebo osvědčení a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon.[33] Lhůta pro podání žaloby je lhůtou objektivní, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout. **Ústavní soud v nálezu ze 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19** návrh Nejvyššího správního soudu posoudil jako nedůvodný a zamítl ho. V odůvodnění nálezu konstatoval, že u každé ze základních žalobních typů, upravených soudním řádem správním, je její podání omezeno lhůtou. Dále uvedl, že stanovení lhůt je jednou ze zákonem stanovených podmínek, za nichž se lze domoci soudní ochrany a nemůže být samo o sobě protiústavní.

Závěr

Jak vidno, výkladové nejasnosti týkající se právní úpravy, se v řadě případů podaří judikatuře správních soudů objasnit, někdy však interpretační obtíže mohou přetrvávat, zejména v případech dosud soudy neřešených. Právní úprava se vyvíjí a úkolem judikatury je zajistit zákonnost a ustálenost, resp. předvídatelnost soudního rozhodování. Vliv judikatury na správní praxi je zřetelný, ale přesto nepřímý, zejména proto, že soudy zdaleka neposuzují všechny případy nečinnosti správních orgánů.

Ke zjednodušení právní úpravy soudní ochrany před nečinností správních orgánů by výrazně pomohlo, pokud by byla zavedena jediná obecná správní žaloba, namísto stávajících tří základní žalobních typů. Jinou alternativou je širší konstrukce nečinnostní žaloby, aby mohla být opuštěna dvoukolejnost správněsoudní ochrany proti nečinnosti v řízení o nečinnostní žalobě a v řízení o zásahové žalobě. Ačkoli platí zásada, že bdělým náležejí práva, je otázkou, zda lze po žalobcích spravedlivě požadovat, aby pečlivě sledovali vývoj judikatury. Úspěšný by pak mohl být jen ten žalobce, který správně zvolil přiléhavý žalobní typ. Ústavní soud často formalistický přístup soudů podrobuje kritice a sama považuji za nanejvýš vhodné, že soudy v případě žalobního typu, který není adekvátní, žalobci úpravu žaloby dodatečně umožní.

[33] Již ve svém rozsudku z 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005 Nejvyšší správní soud konstatoval, že úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s., je nutno rozumět procesní úkon účastníka řízení nebo správního orgánu ve správním řízení a jako příklad uvedl návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvoláních podaných dalšími účastníky řízení.

LITERATURA

1. MATES, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. In *Právní rozhledy.* 2016, č. 3, s. 82-88.
2. MOLEK, P. Judikatura ve správním právu. In BOBEK, M. – KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace.* 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013, s. 377-416.
3. POTĚŠIL, L. – ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, 1152 s.
4. PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Leges, 2017, 520 s.
5. STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. 1. vyd., Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, s. 309-317.

ZŘIZOVÁNÍ NEZÁVISLÝCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ JAKO ZPŮSOB ŘEŠENÍ NESTABILNÍ POLITIKY

ESTABLISHING INDEPENDENT ADMINISTRATIVE AUTHORITIES AS A WAY TO ADDRESS UNSTABLE POLITICS

doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.
Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta
olga.pouperova@upol.cz

Abstrakt: V poslední době lze zaznamenat nárůst ústředních správních úřadů, jež lze zařadit do kategorie tzv. nezávislých správních úřadů. Pro „obyčejné" správní úřady je charakteristická více či méně pravidelná obměna, daná volebním obdobím zastupitelských orgánů, od nichž jsou odvozeny, a vláda a jí podřízená exekutiva tak má na splnění svých cílů předem určený čas, přičemž není vůbec jisté, zda následující vláda bude v započatých úkolech pokračovat. Správa určitých oblastí (ať už jde o odvětví hospodářská nebo jiné oblasti správy) prostřednictvím nezávislých správních úřadů má řešit problém politické nejistoty, případně prosazování subjektivních zájmů politické reprezentace.

Klíčová slova: správní úřad, nezávislý správní úřad, veřejná správa, státní správa, subordinace

Abstract: Recently, there has been an increase in number of central administrative agencies, which can be included in the category of independent administrative agencies. "Ordinary" administrative agencies are characterized by a more or less regular change, given the term of the representative bodies from which they are derived. Thus the government and its subordinate executive bodies have a limited time to achieve their goals, while it is uncertain whether the next government will continue the started tasks. The administration by independent administrative agencies is intended to address the issue of political uncertainty or the subjective interests of political representation.

Key words: administrative agency, independent administrative agency, state administration, public administration

1 Správní úřad

Správní úřad bývá v učebnicích českého správního práva definován jako stanovený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny organizační jednotce jako její působnost, tedy je ztotožňován s věcnou působností, nebo je pojem správní úřad používán jako obecné označení pro organizační jednotku, které je přikázána určitá věcná a územní působnost, tedy i v tomto pojetí je akcentován znak působnosti.[1] Toto vymezení se zřejmě přenáší ze starších zdrojů v návaznosti na Hoetzelovo pojetí správního úřadu.[2] Hoetzelovo pojetí už ale neodpovídá tomu, v jakém smyslu termín správní úřad používá Ústava České republiky. Hoetzelovo pojetí odpovídá spíše tomu, jak dnes chápeme správní orgán. Správní orgán je prostřednictvím legislativní zkratky definován v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu (dále jen „správní řád"). Správním orgánem je podle správního řádu *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán nebo i fyzická či právnická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy* (§ 2 odst. 1). Správním orgánem podle správního řádu je tak v podstatě jakýkoli orgán (kterékoli složky státní moci nebo i orgán nestátní) pokud na základě zákona vykonává *vrchnostenskou veřejnou správu*. Dovětek *výkon působnosti v oblasti veřejné správy* tedy vyjadřuje skutečnost, že aby se určitý orgán dostal do pozice správního orgánu (a tedy do působnosti správního řádu), musí vykonávat vrchnostenskou veřejnou správu, vykonává tedy *v rámci veřejné správy veřejnou moc*. Kompatibilní vymezení správního orgánu je obsaženo v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním (dále jen „soudní řád správní").[3]

Naopak správní úřad je již v kontextu současného pozitivního práva třeba chápat v institucionálním smyslu. Podle čl. 79 Ústavy ČR musí být správní úřad zřízen zákonem, což implicitně naznačuje, že musí být zřízen ve formě zákona.

---

[1] HENDRYCH, D. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 98-99. Obdobně srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo.* 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 263 a násl.

[2] HOETZEL, J. Úřad veřejný. In *Slovník veřejného práva československého: Svazek V.* Reprint původního vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 100-105.

[3] Podle soudního řádu správního je správním orgánem *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy* (§ 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního). Jde o definici vztahující se k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je tady legální definice zúžena pouze na *rozhodování ve veřejné správě*, nicméně používá se pro účely správního soudnictví obecněji i tam, kde jde o výkon jiné než rozhodovací pravomoci, neboť kontrola vykonávaná správními soudy se pohybuje jen v hranicích veřejné správy, a proto napadnutelnými jsou pouze takové zásahy orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69.

Sousloví nezávislý správní úřad se může s ohledem na ústavní úpravu (hlava III. Moc výkonná, čl. 67 – 79: Vláda, čl. 79: správní úřady) jevit jako nesmyslné, protože žádný správní úřad nemůže být (na vládě) nezávislý. Správní úřady dokonce bývaly definovány tak, že to nejsou soudy, resp. „*jako protiklad úřadu soudního*“,[4] tedy v tom smyslu, že jde o státní orgány, které nejsou nezávislé. Hierarchické uspořádání státní správy je její samozřejmou vlastností, přičemž na vrcholu hierarchie je podle čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR vláda. Výjimky z tohoto pravidla Ústava nepředpokládá.

1.1 Správní úřad nezávislý

Z uvedeného by tedy mělo vyplývat, že orgán může být *buďto správním úřadem* (ve smyslu čl. 79 Ústavy), *anebo může být nezávislý*, přičemž vzájemným vztahem mezi oběma vlastnostmi by měla být *výlučná disjunkce*. Vlastně by v rámci státní správy vůbec neměl existovat žádný vykonavatel, který nebude podléhat vládě. Některé zákony však přesto zřizují orgány, které explicitně označují jako *správní úřad* a zároveň jim (v různé míře) *přiznávají vůči vládě nezávislé postavení*. Jakkoli se tedy jeví označení „nezávislý správní úřad“ jako právní oxymóron, právní nonsense nebo *contradictio in adjecto*[5] a v pozitivním právu takové sousloví explicitně nenajdeme, český právní řád instituce, které jsou zřízeny jako správní úřad a zároveň jsou různými prostředky v různé míře vyvázány ze standardní podřízenosti vládě, zná.

Z aktuální pozitivní úpravy lze prvky nezávislosti spatřovat u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Českého statistického úřadu, Energetického regulačního úřadu, Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, Úřadu pro dohled nad

[4] Srov. např. HOETZEL, J. *Československé správní právo: Část všeobecná.* Praha: Melantrich, a. s., 1934, s. 84. I dnes lze toto vymezení použít, ovšem s výhradou, že z moderní české terminologie obsahově odpovídá spíše pojmu *správní orgán.*

[5] Svoje výhrady vyjadřují např. HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky.* Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 29 a násl. MIKULE, V. Nezávislé správní úřady? In JIRÁSKOVÁ, V. (ed.). *Český stát a vzdělanost: Příspěvky přednesené na vědecké konferenci Role státu v transformující se české společnosti konané 6. a 7. září 2001 v Lužanech.* Praha : Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0491-4, s. 251 a násl. D. Hendrych píše o dvou „zdánlivě protikladných“ prvcích. HENDRYCH, D. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 123. Viz také odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k nálezu Ústavního soudu z 30. 6. 2015, Pl. ÚS 21/14. „*… za současného ústavního stavu – nelze stanovit nezávislost určité instituce (správního úřadu) na vládě jako vrcholném orgánu výkonné moci, která státní správu řídí – a to ani „jen“, pokud jde o systemizaci a objem prostředků na platy…*“

hospodařením politických stran, Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a Národního akreditačního úřad.[6]

Jak bylo uvedeno, na vrcholu hierarchie onoho byrokratického aparátu zřízeného za účelem výkonu státní správy stojí vláda, sborový orgán, v jehož čele stojí předseda vlády (čl. 67 Ústavy ČR). Vládnoucí političtí představitelé v čele s předsedou vlády činí politická rozhodnutí (ve smyslu *politics*), které úkoly bude exekutiva plnit (na které budou alokovány veřejné finance) a které úkoly bude plnit prioritně. Je zjevné, že nelze plnit všechny myslitelné veřejné úkoly, jejichž plnění společnost, její část nebo občan od státu očekává. Není to možné z důvodů objektivních kapacit (např. ekonomických), ale také z toho důvodu, že některé úkoly a jejich prioritizace jsou odvozeny od subjektivního přesvědčení a jsou protichůdné k úkolům jiným.

Nezávislé správní úřady však mají být nezávislé především a právě na vrcholném exekutivním orgánu a tvůrci politiky. Správu obvykle vykonávají v něčím specifickém sektoru úžeji vymezeném, než jsou např. ministerské resorty, a v rámci legislativou stanovených pravomocí, jimiž naplňují úkoly obecně vymezené zákonodárným orgánem, utvářejí a realizují vlastní „politiku" (ve smyslu *policy*). Obvykle tedy nejde o slepou či mechanickou aplikaci zákona, ale právě v této exekutivní fázi regulace se dodává zákonům při aplikaci v jednotlivých případech konkrétní a teprve teď hmatatelný rozměr. V závislosti na svěřených pravomocích takový orgán například rozhoduje, která jednání vůbec budou předmětem přestupkového řízení, protože to se zahajuje z úřední povinnosti, případně která jednání možná už vykazující formální znaky porušení zákona budou tolerována. Pokud přestupkové řízení zahájí, tedy rozhoduje o přestupku, interpretuje neurčité právní pojmy, které jsou často obsaženy v právních normách definujících objektivní stránku skutkové podstaty přestupku, a následně při rozhodování o sankci využívá správní uvážení. Případně, opět v závislosti na svěřených pravomocích, formulují nebo schvalují pravidla chování, ať už závazná (ve formě prováděcích právních předpisů[7] či jinak závazných[8]) nebo nezávazných (ve formě výkladových stanovisek či metodik[9]), případně poskytuje konzultace.[10]

---

6 S výjimkou Národního akreditačního úřadu (srov. § 83 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) jde o podmnožinu ústředních správních úřadů dle § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon).

7 Srov. např. § 54 odst. 1 písm. d) zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů (dále jen „zákon o zpracování osobních údajů").

8 Srov. např. § 17 odst. 7 písm. g) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon").

9 Srov. např. § 5 písm. y) zákona o vysílání.

10 Srov. např. § 54 odst. 2 písm. e) zákona o zpracování osobních údajů.

Kupříkladu Rada pro rozhlasové a televizní vysílání posuzuje, co je mravní (a co tedy může vážně narušit nebo by mohlo ohrozit mravní vývoj dětí a mladistvých[11]) nebo co je objektivní[12] (když většina lidí má tendenci považovat za objektivní to, co konvenuje s jejich názory). Při výkladu a aplikaci neurčitých pojmů (byť jsou neurčité právní pojmy součástí objektivní zákonnosti) se tedy logicky prosazují subjektivní hlediska. Je zjevné, že pokud bude Rada pro rozhlasové a televizní vysílání složena např. z osob s bigotním náboženským založením, výklad toho, co by mohlo narušit mravní vývoj dětí a mladistvých, bude jiný než u osob liberálního založení.[13] Rada také aplikuje správní uvážení, zejména při stanování výše pokuty (zákon např. u některých přestupků stanovuje možnost uložit pokutu od 1 Kč do 10 milionů Kč),[14] čímž také výrazně nastavuje úroveň mediální regulace, protože tím *de facto* nastavuje hranici tolerovatelnosti, říká, jak moc nebo jak málo je určité jednání škodlivé nebo protiprávní.

Jde-li o orgán monokratický, jsou tyto efekty ještě markantnější.

Proč se u některých správních úřadů objevují požadavky na zajištění jejich nezávislosti, je dáno spíše ekonomickými nebo socio-politickými důvody. Tradičně jde o v jistém smyslu strategické oblasti, které jsou náchylné ke vzniku tzv. přirozených monopolů (typicky energetika, telekomunikace a historicky také železniční doprava)[15] nebo u nichž existuje obava, že by je vláda mohla zneužít k manipulaci společnosti nebo společenského mínění (typicky např. segment sběru, zpracovávání a šíření informací, jako státní statistika, osobní údaje nebo regulace rozhlasového a televizního vysílání). Nezávislým úřadům se někdy také svěřují pravomoci v oblastech vysoce citlivých z důvodu nikoli politických či hospodářských, nýbrž z důvodů etických (např. komise pro biomedicínu[16]); v této oblasti však orgány mívají spíše poradní funkci, nikoli přímé regulační pravomoci.

Nezávislost takových orgánů na vládě je zásadní proto, že nejde jen o regulaci jako takovou, regulaci jednání jednotlivců, kteří jsou adresáti veřejné správy,

[11] Srov. § 32 odst. 1 písm. e) a písm. g) ve spojení s § 60 odst. 3 písm. c) a d) zákona o vysílání.

[12] Srov. § 31 odst. 2 zákona o vysílání ve spojení s § 60 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání.

[13] Proto je u orgánů tohoto typu tak důležité kolegiátní uspořádání a reprezentativní složení.

[14] Srov. § 60 odst. 7 písm. e) zákona o vysílání.

[15] HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky.* Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 20-21.

[16] Např. Švýcarská etická komise pro biotechnologii (Eidgenössische Ethikkommission im Ausserhumanbereich) zřízená na základě zmocnění v čl. 57 zákona o organizaci vlády a správy (Regierungs- und Verwaltungsorganisatonsgesetz vom 21. März 1997, RVOG), podle nějž spolková rada může zřídit poradní orgány, které nebudou podřízené vládě. Srov. k tomu také zákon o genetickém inženýrství (Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich 21. vom März 2003, GTG).

ale důležité je rovněž chránit regulovaný sektor právě před neodůvodněnými, nelegitimními nebo nepřiměřenými zásahy státu nebo jeho vládnoucích představitelů.

Mezi tím, které oblasti mají být spravovány orgány nezávislými a u kterých požadavek nezávislé regulace není tak naléhavý nebo není vůbec, není jasná demarkační linie. *„Proč některé a ne jiné úřady jsou označeny za nezávislé, je otázka, na kterou není snadné odpovědět. Z funkčního hlediska mají vládní úřady podobné kompetence jako úřady nezávislé. Oba druhy úřadů mohou rozhodovat, vydávat právní předpisy. Schéma je přinejmenším nevyrovnané, pokud ne nevysvětlitelné .“*[17] Lze však vyslovit předpoklad, že s narůstající politickou nestabilitou se výkon správy přinejmenším v některých oblastech stává méně efektivním a potřeba dostat správu těchto oblastí mimo vliv vlády je o to naléhavější.

Koncepce nezávislých správních úřadů (šířeji nezávislých regulačních orgánů) je založena na přesvědčení, že určité oblasti mají být spravovány bez ohledu na politické programy a cíle, které jsou obvykle jen dočasné a i v průběhu volebního období proměnlivé. Pro ministerstva je charakteristická více či méně pravidelná personální obměna, daná funkčním obdobím Poslanecké sněmovny, od nichž jsou vláda a jí podřízená ministerstva odvozeny, a vláda a jí podřízená exekutiva tak má na splnění svých cílů omezený čas, přičemž není vůbec jisté, zda následující vláda bude v započatých a nedokončených úkolech pokračovat. *„Co dnešní úřady vytvoří … bude podkopáno, nebo dokonce zcela zničeno úřady zítřejšími.“*[18]

I když je fungování nezávislých regulačních orgánů založeno na eliminaci politického vlivu, prapůvodně v pozadí jejich zřízení je paradoxně právě politický motiv. Koncepce vznikla v období New Deal, kdy se po Velké hospodářské krizi vláda snažila regulací ekonomiku oživit a předejít dalším výpadkům. Byly proto zřizovány nezávislé regulační úřady, jimž byly svěřeny kompetence v záležitostech, které by jinak museli rozhodovat soudci, kteří však byli politicky konzervativní, tj. k regulaci nepřátelští, a myšlence aktivistické vlády, která vrchnostensky zasahuje do soukromých hospodářských vztahů, se bránili.[19]

V některých případech je ono rozhodnutí, že určitý sektor má být spravován nezávislým orgánem, učiněno na mezinárodní či nadnárodní úrovni a jednotlivým

---

[17] PIERCE, R. J. Jr. – SHAPIRO, S. A. – VERKUIL, P. R. *Administrative Law and Proces*s. 5. vydání. New York : Foundation Press, 2009, s. 100. Srov. rovněž VIBERT, F. *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Power*s. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo : Cambridge University Press, 2007, p. 18.

[18] MOE, T. M. Political institutions: the neglected side of the story. In *Journal of Law, Economics and Organization*. 6/1990, p. 227.

[19] Podrobněji srov. SOMMER, S. Independent Agencies as Article I Tribunals: Foundations of a Theory of Agency Independence. In *Admin. L. Rev.* 1987, č. 39, p. 93.

státům je adresován požadavek (ať už ve formě doporučení, nebo ve formě závazné normy[20]) zajistit nezávislé postavení některých regulačních orgánů.

Zřizování nezávislých regulačních orgánů není izolovaným trendem, nýbrž státy se navzájem inspirují či imitují.[21] Nezávislé regulační orgány jsou tak často zřizovány také proto, že tento koncept už se stal obecně akceptovaným, racionálním institucionálním řešením organizace regulace určitého segmentu trhu jak napříč státy, tak napříč hospodářskými sektory. Někteří autoři v této souvislosti hovoří o vynuceném či mimetickém izomorfismu. Vynucený izomorfismus je založen na formálních i neformálních tlacích a očekávání společnosti o vhodném řešení určitého problému; mimetický izomorfismus je pak založen na napodobování zejména v situacích nejistoty, jaké řešení je vhodné. Nápodoba je pak jednoduchým řešením.[22]

V 90. letech 20. století se vzhledem k překotnému technologickému i společenskému vývoji a postupné liberalizaci trhu a privatizacím v souvislosti s transformací politických režimů potřeba hledat nová institucionální řešení stala aktuální pro podstatnou část Evropy. Vznikla jednak potřeba oddělit výkon vrchnostenských regulačních pravomocí od majetkových práv státu jako vlastníka v již existujících regulovaných odvětvích, jednak potřeba regulovat odvětví nová. EU v této době koncept regulace prostřednictvím nezávislých regulačních orgánů podporovala a prosazovala a pro některé oblasti byla koncepce nezávislého regulačního orgánu stanovena právem EU jako obligatorní. Je však třeba poznamenat, že původně právo

[20] Pro oblast statistiky viz čl. 338 Smlouvy o fungování EU (čl. 285 Smlouvy o ES) a zejména nařízení č. 223/2009 o evropské statistice (bod 20 a čl. 2 odst. 1 písm. a); pro oblast ochrany osobních údajů viz čl. 8 odst. 3 Listiny EU, čl. 16 odst. 2 SFEU, obecné nařízení o ochraně osobních údajů (bod 117 a násl, čl. 4 odst. 21, čl. 51); pro oblast energetiky viz směrnici 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (čl. 39) a směrnici 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou (čl. 35), pro jadernou bezpečnost viz bod 8 a čl. 5 směrnice 2009/71/EUROATOM, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost. Nověji právo EU stanovuje i požadavek nezávislého regulačního orgánu také pro sektor železniční dopravy (čl. 55 směrnice 2012/34 /EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru); transpozice do českého vnitrostátního práva je zatím ve fázi návrhu zákona (srov. vládní návrh zákona o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, sněmovní tisk 609/0, dostupný z http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=609&CT1=0 (3. 11. 2015).

[21] Obecně k trendům ve veřejné správě viz např. srov. SAHLIN-ANDERSSON, K. National, International and Transnational Constructions of New Public Management. Score Rapportserie 2000:4, Stockholm Center for Organizational Research, s. 2-3. Dostupné z: SAHLIN-ANDERSSON, K. *National, International and Transnational Constructions of New Public Management.* Score Rapportserie 2000:4, Stockholm Center for Organizational Research, dostupné z: http://www.score.su.se/polopoly_fs/1.26660.1320939807!/20004.pdf (22. 6. 2015).

[22] Srov. DiMAGGIO, P. – POWELL, W. The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In DiMAGGIO, P. – POWELL, W. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : University of Chicago Press, 1991.

EU nezávislost národních regulačních orgánů chápalo pouze ve smyslu nezávislosti hospodářské, resp. nezávislosti na aktérech regulovaného sektoru.[23,24] Až novější směrnice EU požadavek nezávislosti rozšířily i na aspekt nezávislosti politické.[25]

Správa určitých oblastí, ať už jde o odvětví hospodářská nebo jiné oblasti správy, vyžaduje stabilitu a kontinuitu regulace a odstup od zájmů aktuální politické reprezentace. To je založeno na východisku, že regulace není založena na jednorázových nebo nesouvisejících rozhodnutích, nýbrž naopak jde o soustavnou a spojitou činnost, pro kterou je tudíž důležitá konzistentnost.[26] To (mimo jiné) se právě očekává od regulace prostřednictvím nezávislých správních úřadů.

Střetávají se tak dva principy, přičemž oba mají racionální základ a jejich uplatnění ve veřejné správě je odůvodnitelné. Jak bylo uvedeno, princip subordinace je ve veřejné správě (zejména státní správě) tradiční a je to jeden z definičních znaků správy. Je potřeba, aby existovala vrcholná řídící jednotka, která bude řídit jednotky podřízené a také slaďovat a sjednocovat jejich činnost. Je ale také racionální požadavek, aby plnění veřejných úkolů bylo konzistentní a kontinuální. Teoreticky tyto principy protichůdné nejsou, nicméně v realitě fungování státu se často střetávají. Pro funkčnost systému je v některých případech lepší, je-li systém stabilní a předvídatelný, než když je závislý na vrtoších populistických politiků či před- či povolebních kotrmelcích a proklamovaných změnách k lepšímu, které se v omezeném období nestihnou (nebo ani stihnout nedají).

Množina nezávislých správních úřadů není homogenní, prostředky směřující k vyvázání z dosahu vlády jsou různé a jsou zakotveny v různé míře. Prvořadá je nezávislost funkční, která právě je podstatou vyvázání z vlivu vlády, a znamená, že vedoucí či členové úřadu nepodléhají řízení vládou. Lze rozlišovat dvě situace,

---

[23] Srov. směrnici 97/51/ES (čl. 5a), která doplňuje směrnice 90/387/EHS a 92/44/EHS pro účely přizpůsobení se konkurenčnímu prostředí v telekomunikacích, směrnici 2003/54/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (čl. 23), směrnici (čl. 25) o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES.

[24] Srov. rovněž rozhodnutí Evropského soudního dvora z 19. 3. 1991 ve věci C-202/88, Francie v. Komise, podle nějž požadavek, aby nezávislé regulační úřady byly nezávislé od aktérů regulovaného tržního segmentu, je založen na přímo aplikovatelných ustanoveních Smlouvy o Evropských společenstvích (čl. 5, 81, 82 a 86, nyní čl. 4 Smlouvy o EU a čl. 101, 102 a 106 Smlouvy o fungování EU). Rozhodnutí dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988CJ0202:EN:PDF (5. 1. 2014).

[25] Srov. např. směrnici 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (čl. 39), směrnici 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou (čl. 35); směrnici 2010/13/EU o audiovizuálních mediálních službách (čl. 30); směrnici 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (čl. 55).

[26] GILARDI, F. Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe. Credibility, political uncertainty, and diffusion. In BRAUN, D. – GILARDI, F. (eds.). *Delegation in contemporary democracies Abingdon, Oxon*. New York : Routledge, p. 127.

a to 1) kdy vláda je oprávněna správnímu úřadu dát pokyn k provedení určitého úkolu, ale při jeho plnění, tj. při vlastním výkonu expertní činnosti, už žádné pokyny dávat nesmí[27] a 2) vláda není oprávněna nejen ovlivňovat provádění zákonem vymezených úkolů, ale ani závazně žádat provedení konkrétních akcí.[28]

S funkční nezávislostí souvisí také absence instanční nadřízenosti. Pak orgánem, který může zvrátit rozhodnutí nezávislého správního úřadu, je pouze soud. Nezávislé správní úřady z povahy věci nemají žádný nadřízený správní úřad, který by přicházel v úvahu jako odvolací instance. U některých nezávislých správních úřadů zákon umožňuje, resp. nevylučuje,[29] podání rozkladu, o němž rozhoduje vedoucí ústředního správního úřadu[30] na návrh rozkladové komise,[31] a který tak má devolutivní účinek pouze v horizontální linii. Často však zvláštní zákony rozklad vylučují.[32] Podání rozkladu zvláštní zákony logicky vylučují v případech, kdy v prvním stupni rozhoduje kolegium osob, které nezávislý správní úřad tvoří, a tedy ani v horizontální linii není, kdo by o opravném prostředku rozhodoval, neboť z podstaty věci by nebylo přípustné, aby o opravném prostředku proti rozhodnutí kolegia kvalifikovaných osob rozhodoval např. předseda kolegia jako jednotlivec.

Vedle funkční nezávislosti je významná také nezávislost personální a kreační v otázkách, jakým způsobem je úřad obsazován nebo jakým způsobem jsou povoláni do funkce jejich členové. Jak již bylo uvedeno, množina nezávislých správních úřadů není homogenní, a tedy ani nelze stanovit jednotnou kreační proceduru, která by byla optimální pro všechny nezávislé správní úřady. U některých úřadů je prvořadý prvek expertnosti (např. Energetický regulační úřad) u některých vystupuje do popředí spíše požadavek pluralitního zastoupení (např. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání), záleží tedy na konkrétní oblasti a svěřených úkolech. Často se uplatňuje sdílená pravomoc, kdy jeden či více orgánů má oprávnění navrhovat kandidáty a jiný orgán má oprávnění do funkce navrženého kandidáta jmenovat.[33]

Pravidlem jsou však taxativně stanovené důvody pro odvolání, v čemž je implicitně obsažený požadavek na odůvodnění rozhodnutí o odvolání z funkce, tedy

[27] Tak je tomu v případě Českého statistického úřadu, pro nějž zákon zdůrazňuje vědeckou nezávislost při vlastní statistické práci, § 5 zákona o státní statistické službě, nicméně je zřejmé, že vláda může úřad požádat o zpracování statistických údajů na určité téma.

[28] Srov. např. § 51 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů nebo § 7 odst. 10 zákona o vysílání.

[29] Obecně platí, že rozklad podat lze, pokud zákon nestanoví jinak (§ 152 odst. 1 správního řádu).

[30] Objevují se i odchylky, kdy o rozkladu rozhoduje kolegium (dle § 123 zák. o elektronických komunikací) Rady ČT, a to v případech, kdy v prvním stupni je příslušným správním orgánem předseda Rady ČTÚ, § 107 odst. 11, nebo „Úřad", např. dle § 122 odst. 2, jako orgány monokratické).

[31] Srov. § 152 odst. 2 a 3 správního řádu.

[32] Srov. § 66 zákona o vysílání, § 17b odst. 11 energetického zákona.

[33] Srov. např. § 52 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů nebo § 7 odst. 1 zákona o vysílání.

důvod pro odůvodnění musí být subsumován pod některý ze zákonem stanovených důvodů.[34]

1.2 Ústavnost nezávislých správních úřadů (nezávislé správní úřady a čl. 67 Ústavy ČR)

V souvislosti s tezí, že u nezávislých správních úřadů jde především o nezávislost na vládě, vyvstává s ohledem na čl. 67 a čl. 79 Ústavy ČR zásadní otázka: Jakou ústavní oporu mají zákony, které zřizují správní úřady nezávislé na vládě? Tato otázka není originální,[35] přímé odpovědi se však publikované texty spíše vyhýbají.

Problematiky ústavnosti nezávislých správních úřadů se dotkl také návrh prezidenta republiky na zrušení zákona o státní službě nebo jeho jednotlivých ustanovení. Návrh byl založen na více důvodech, nicméně jeho bod VII. možná pootevřel Pandořinu skříňku. V bodě VII. návrhu prezident republiky se uvádí: *„V § 17 odst. 3 větě čtvrté zákona o státní službě je obsažen z celkového počtu 13 tzv. dalších ústředních orgánů státní správy, vymezených v § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, výčet sedmi ústředních orgánů státní správy, které předmětné ustanovení klade na roveň vládě, ne-li nad vládu, a to přesto, že podle* čl. *67 odst. 1 Ústavy je vrcholným orgánem moci výkonné vláda, a nikoliv jiný orgán, jak by to jinak z § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě mohlo plynout.“* [36] Návrh nezmiňoval jen rozpor s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR a tezí, že každý správní úřad má být podřízen vládě, ale také obecněji s čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR, neboť celá exekutiva, s výjimkou prezidenta republiky a státního zastupitelství[37]

---

[34] Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, čj. 1 As 41/2005-76.

[35] Srov. např. BARTOŇ, M. Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In *Správní právo.* 2004, č. 1-2, s. 16-40. HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky.* Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 7. VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. In *Ve službách práva: Sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze.* Praha : C. H. Beck, 2003, s. 95. MIKULE, V. Nezávislé správní úřady? In JIRÁSKOVÁ, V. (ed.). *Český stát a vzdělanost: Příspěvky přednesené na vědecké konferenci Role státu v transformující se české společnosti konané 6. a 7. září 2001 v Lužanech.* Praha : Karolinum, 2002, s. 251 a násl. JEŽEK, T. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy In KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy.* Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 347 a násl.

[36] Dostupný z https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_zakona_o_statni_sluzbe.pdf [cit. 30. 9. 2020].

[37] U nějž je však možné vznést obdobné pochybnosti o ústavní souladnosti této výjimky jako u nezávislých správních úřadů, srov. např. COUFAL, P. – KUČERA, P. Několik poznámek k úvaze o nezávislosti státního zástupce. In *Trestní právo.* 1996, č. 11, s. 8-10. VESECKÁ, R. Aktuální problematika veřejné žaloby v právní úpravě ČR. *Státní zastupitelství.* 2008, č. 11-12, s. 54-56. LATA, J. Nezávislý státní zástupce – zbožné přání nebo dosažitelná realita? In *Bulletin advokacie.* 3/2010, s. 66-73.

má být řízena vládou. Existence nezávislých správních úřadů je sice fakticky akceptována – jedná se o zavedený organizační koncept jak napříč státy, tak napříč hospodářskými sektory – a otázky ústavní souladnosti koncepce nezávislých správních úřadů v ústavním systému České republiky byly dosud diskutovány spíše na akademické úrovni, s návrhem prezidenta republiky však nabyly zcela praktického významu.

Ústavní soud, vázán návrhem, sice nemohl explicitně řešit ústavnost koncepce nezávislých správních úřadů v obecné rovině (to by návrh musel směřovat proti jednotlivým ustanovením zvláštních zákonů, jež prostředky nezávislosti jednotlivých správních úřadů zakotvují), nicméně návrh mířil právě na jedno z opatření k zajištění nezávislosti, a Ústavní soud se tedy nemohl obecněji koncepcí nezávislých správních úřadů nezabývat. Uvedený bod VII. návrhu se stal jediným, jemuž Ústavní soud vyhověl, a ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté bylo jako protiústavní zrušeno.

Ústavní soud sice uznal, že pro určité oblasti je nezbytné, aby byly spravovány nezávislými orgány, avšak s výhradou, že pojistky nezávislosti *„musí být omezené a musí respektovat ústavní pořádek“*.[38] Ústavní soud dospěl k závěru, že takový *„průnik do oblasti odpovědnosti a působnosti (…) parlamentně odpovědné vlády není nutný ani v případě požadavků plynoucích z předpisů práva Evropské unie, ze kterých lze jinak dovodit požadavek na nezávislost regulačních či jiných orgánů“*.[39] Nezávislost však Ústavní soud omezil pouze na nezávislost na regulovaných subjektech,[40] byť dále zřejmě uznává i potřebu funkční nezávislosti na vládě.[41] Dospěl k závěru, že napadené zákonné ustanovení nevyhovuje ústavním principům dělby moci, parlamentní demokracie, odpovědnosti vlády za řízení státu cestou státní správy a neodpovídá roli vlády při přípravě státního rozpočtu. Rozpor shledal rovněž s ustanovením čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR, které výslovně hovoří o úpravě právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech.[42] I když se odůvodnění zrušujícího nálezu snaží vyvolat dojem, že neřeší ústavní soulad koncepce nezávislých správních úřadů jako takové,[43] ve svém důsledku přesně toto činí, a argumentace použitá ve většinou přijatém názoru má důsledky nejen pro projednávaný případ, na což upozornilo i odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka.[44,45]

[38] Nález Ústavního soudu ČR z 30. 6. 2015, Pl. ÚS 21/14, bod 233.
[39] Nález Ústavního soudu ČR z 30. 6. 2015, Pl. ÚS 21/14, bod 234.
[40] Nález Ústavního soudu ČR z 30. 6. 2015, Pl. ÚS 21/14, bod 234.
[41] Nález Ústavního soudu ČR z 30. 6. 2015, Pl. ÚS 21/14, bod 237.
[42] Nález Ústavního soudu ČR z 30. 6. 2015, Pl. ÚS 21/14, body 238 a 239.
[43] Srov. zejména bod 231 nálezu Ústavního soudu ČR z 30. 6. 2015, Pl. ÚS 21/14.
[44] Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka proti výrokové části I. nálezu Ústavního soudu ČR z 30. 6. 2015, Pl. ÚS 21/14, bod 9.
[45] Podrobněji srov. POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 66 a násl.

Dle mého názoru jsou dva základní argumenty, které koncepci ústavnosti nezávislých správních úřadů mohou odůvodnit. 1) lidskoprávní rozměr a 2) závazek zřídit nezávislý regulační orgán vyplývající z normy pro Českou republiku závazné.

Ad 1) Za situace, kdy formální (organizační) principy v Ústavě pro nezávislé správní úřady neposkytují dostatečnou oporu, lze v některých případech jejich zřizování ospravedlnit alespoň hodnotovými (materiálními) principy, které rovněž mají ústavní charakter. Podstatou záruk nezávislosti takových orgánů není snaha přiznat tomuto orgánu, jeho členům nebo zaměstnancům ve srovnání s představiteli či zaměstnanci jiných správních úřadů privilegované postavení, nýbrž posílit ochranu základního práva. Ochrana základních práv je rovněž ústavním principem[46] a těžko můžeme říct, že formální, organizační pravidla před pravidly hodnotovými. Tento argument však svědčí jen některým z nezávislých správních úřadů, typicky například orgánům typu Rada pro rozhlasové a televizní vysílání nebo Úřad pro ochranu osobních údajů.

2) Druhý argument ospravedlňující zřizování nezávislých správních úřadů je formální a je založený na tom, že závazek zřídit nezávislý regulační nebo dozorový orgán vyplývá z normy, která je pro Českou republiku závazná, typicky z práva EU. I když Ústavní soud nepřistoupil na absolutní supremaci práva EU nad právem vnitrostátním včetně práva ústavního, musíme se zabývat tím, zda právo EU nemění přinejmenším výklad Ústavy ČR. Závěr, že Česká republika splnila svůj závazek vůči EU zřídit pro určitý sektor nezávislý regulační nebo dozorový orgán tím, že opatření směřující k nezávislosti takového orgánu promítla do obyčejných zákonů, když by zároveň měl platit závěr, že taková zákonná úprava je protiústavní. Ani tento argument však nesvědčí všem zřizovaným nezávislým správním úřadům.

Závěr

Odpověď na otázku, zda je zřízení určitého nezávislého správního úřadu v souladu s Ústavou ČR, je tedy třeba hledat vždy ve vztahu ke konkrétnímu správnímu úřadu s ohledem na význam a sílu hodnoty či zájmu, jehož ochranu má nezávislost správního úřadu posilovat, a s ohledem na to, zda (a jak, v jakém rozsahu nebo v jakých ohledech) je požadavek nezávislosti takového orgánu zakotven i v právním systému mimo vnitrostátní právo.

Nelze dát univerzální odpověď, která by byla platná pro všechny (existující nebo případně v budoucnu nově zřízené) nezávislé správní úřady. Nicméně *apriori* koncepce nezávislých správních úřadů v rozporu s ústavou není.

[46] Čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

Pro ministerstva je charakteristická více či méně pravidelná personální obměna, daná funkčním obdobím Poslanecké sněmovny, od nichž jsou vláda a jí podřízená ministerstva odvozeny, a vláda a jí podřízená exekutiva tak má na splnění svých cílů omezený čas, přičemž není vůbec jisté, zda následující vláda bude v započatých a nedokončených úkolech pokračovat. Správa určitých oblastí však vyžaduje stabilitu a kontinuitu regulace a odstup od zájmů aktuální politické reprezentace. To (mimo jiné) se právě očekává od regulace prostřednictvím nezávislých správních úřadů. Střetávají se tak dva principy, přičemž oba mají racionální základ a jejich uplatnění ve veřejné správě je odůvodnitelné. Princip subordinace je ve veřejné správě (zejména státní správě) tradiční a je to jeden z definičních znaků správy. Je potřeba, aby existovala vrcholná řídící jednotka, která bude řídit jednotky podřízené a také slaďovat a sjednocovat jejich činnost. Je ale také racionální požadavek, aby plnění veřejných úkolů bylo konzistentní a kontinuální. Teoreticky tyto principy protichůdné nejsou, nicméně v realitě fungování státu se často ostře střetávají. Pro funkčnost systému je v některých případech lepší, je-li systém stabilní a předvídatelný, než když je závislý na vrtoších populistických politiků či před- či povolebních kotrmelcích a proklamovaných změnách k lepšímu, které se v omezeném období nestihnou (nebo ani stihnout nedají).

V parlamentní demokracii, jakou je Česká republika, s vládou jako vrcholným orgánem moci výkonné, jde u nezávislých správních úřadů především o nezávislost na vládě. Orgán tak nemá být vázán interními instrukcemi vlády či pokyny jejích členů. Vymaněním z podřízenosti vrcholnému orgánu exekutivní moci se však „nezávislý orgán" o to více dostává do „závislosti" na jiném státním orgánu, obvykle parlamentu, který není o nic méně politický. Obzvlášť v parlamentních systémech, v nichž se vláda v podstatě překrývá s parlamentní většinou, se tak politický prvek v konečném důsledku příliš neeliminuje. Silná vláda má silnou podporu v parlamentu, slabá vláda musí vyjednávat s opozicí.

LITERATURA

1. BRAUN, D. – GILARDI, F. (eds.). *Delegation in contemporary democracies Abingdon, Oxon*. New York : Routledge. ISBN 978-0415543569.
2. DiMAGGIO, P. – POWELL, W. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis.* Chicago : University of Chicago Press, 1991. ISBN 0226677095.
3. HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky.* Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-49-7.

4. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.
5. HOETZEL, J. *Československé správní právo: Část všeobecná.* Praha : Melantrich, a. s., 1934.
6. JIRÁSKOVÁ, V. (ed.). *Český stát a vzdělanost: Příspěvky přednesené na vědecké konferenci Role státu v transformující se české společnosti konané 6. a 7. září 2001 v Lužanech.* Praha : Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0491-4.
7. KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy.* Praha : Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-45-9.
8. MOE, T. M. Political institutions: the neglected side of the story. In *Journal of Law, Economics and Organization.* 1990, č. 6, pp. 213-253.
9. PIERCE, R. J. Jr. – SHAPIRO, S. A. – VERKUIL, P. R. *Administrative Law and Process.* 5. vydání. New York : Foundation Press, 2009. ISBN 978-1599414256.
10. POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-335-8.
11. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo.* 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
12. Slovník veřejného práva československého: Svazek V. Reprint původního vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-9-x.
13. SOMMER, S. Independent Agencies as Article I Tribunals: Foundations of a Theory of Agency Independence. In *Administrative Law Review*, 1987, č. 39, pp. 83-100.
14. VIBERT, F. *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers.* Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo : Cambridge University Press, 2007. ISBN 9780511491160.

SPÔSOBY UPLATNENIA DEDIČSKÉHO PRÁVA PROSTREDNÍCTVOM ŽALOBY

METHODS OF ENFORCEMENT OF SUCCESSION LAW BY CLAIM

JUDr. Ing. Karin Raková, PhD., MBA
Commenius University in Bratislava
Faculty of law
Univerzita Komenského v Bratislave,
Právnická fakulta

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá spôsobmi uplatnenia dedičského práva prostredníctvom civilného sporového konania. Dedičské konanie je nesporové konanie, v rámci ktorého a v súvislosti s ktorým môže vzniknúť spor o dedičské právo, ktoré sa rieši príslušným procesným postupom podľa toho, v ktorom časovom okamihu spor o dedičské právo vznikol. Cieľom príspevku je poukázať na osobitosti tohto postupu, tak z hľadiska práva hmotného, ako aj procesného.

Kľúčové slová: dedenie, dedičské právo, dedičské konanie, spor o dedičské právo, mimosporové konanie, sporové konanie, žaloba

Abstract: The article deals with the options of claiming succession's rights through the court. Successions proceeding is non disputable proceeding, however where any dispute related to the succession rights can arise. In such a case a notary requests a party of a dispute with less probably succession rights to submit the claim to the court. The article analyzes the specifics of this proceedure by means of civil and civil proceedural law.

Key words: inheritance, succession law, inheritance proceedure, dispute of succession law, non disputable proceeding, disputable proceeding, claim

Úvod

Dedičstvo sa nadobúda smrťou poručiteľa. Nie vždy však ten, na koho svedčí dedičský titul, dedičstvo skutočne nadobudne. Dôvody vzniku takejto situácie sú rôzne, závisia od objektívnych skutočností, ktoré vznikajú nezávisle od vôle

domnelého dediča (napr. vydedenie, závet), ako aj subjektívnych skutočností, kedy sa z dedičskej postupnosti vylúči domnelý dedič svojím konaním sám (napr. odmietnutie dedičstva, dedičská nespôsobilosť).

Právna úprava dedenia vychádza z uplatnenia úradnej ingerencie pri nadobúdaní dedičstva. Riešenie právnych vzťahov, ktoré vznikli v dôsledku smrti poručiteľa, patrí do právomoci súdu. Účastníkmi dedičského konania sú tí, o ktorých sa možno dôvodne domnievať, že sú poručiteľovými dedičmi. Zo zásady oficiality dedičského konania vyplýva, že je povinnosťou súdneho komisára zisťovať okruh dedičov po poručiteľovi, a tak prispieť k úprave právnych vzťahov medzi subjektmi občianskoprávnych vzťahov v prípade smrti poručiteľa.

Začiatok účastníctva v dedičskom konaní závisí od toho, kedy sa súd dozvie o skutočnostiach, z ktorých dedičské právo vyplýva, a trvá tak dlho, pokiaľ chovanie alebo konanie osoby, ktorej svedčí niektorý z titulov dedenia, smeruje k tomu, aby sa skutočne stal dedičom, alebo pokiaľ nebudú zistené ďalšie skutočnosti, ktoré ukazujú, že dedičom je niekto iný, prípadne, že poručiteľ nemá žiadneho dediča.

Ten, kto tvrdí, že je poručiteľovým dedičom, môže uplatňovať svoje právo prostredníctvom osobitného procesného postupu, závislého od toho, či dedičstvo po poručiteľovi bolo prejednané alebo nie. V prípade, ak niekto tvrdí, že je poručiteľovým dedičom a dedičské konanie ešte nebolo ukončené, ide o spor o dedičské právo, ktorý prebieha v rámci mimosporového konania pred notárom ako súdnym komisárom, a je upravené zákonom č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „CMP" a „Civilný mimosporový poriadok"). V prípade, ak spor o dedičské právo vznikne po skončení dedičského konania, ide o spor, na ktorého prejednanie bude príslušný súd podľa pravidiel zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „CSP" a „Civilný sporový poriadok"). Podľa platnej judikatúry, pokiaľ nie je právoplatným rozhodnutím dedičského súdu potvrdené, že v dôsledku dedenia dedič nadobudne vec, resp. jej spoluvlastnícky podiel, nemôže sa dedič domáhať ochrany svojho vlastníctva žalobou o určenie vlastníctva. Takýto dedič je aktívne legitimovaný len na podanie žaloby o určenie, že vec patrí do dedičstva po poručiteľovi[1].

1 Spor o dedičské právo

Hoci v teórii absentuje definícia pojmu *spor o dedičské právo*, možno konštatovať, že takýto spor vzniká a môže vzniknúť kedykoľvek, počas trvania

[1] NSSR 3MCdo 4/2003 R3/2015.

dedičského konania. Za spor o dedičské právo možno považovať nesúlad medzi účastníkmi o tom, kto je dedičom a čo z majetku, patriacemu poručiteľovi, patrí do dedičstva. V prípade, ak niekto počas trvania dedičského konania tvrdí, že je poručiteľovým dedičom a popiera dedičské právo toho, koho na základe dosiaľ prebiehajúceho dedičského konania možno považovať za domnelého dediča (či už z dôvodu dedenia zo závetu, alebo zákona), vzniká spor o dedičskom práve. O spore o dedičské právo hovoríme aj vtedy, ak nemôžu vedľa seba obstáť dedičské práva tých, ktorý boli upovedomení o dedičskom práve a svoje dedičské právo neodmietli. Podľa platnej judikatúry, spor o dedičské právo sa prejavuje v tom, s kým má byť v priebehu dedičského konania konané a kto má mať možnosť vykonávať svojimi procesnými úkonmi vplyv na priebeh a výsledok konania, teda v tom, kto má byť považovaný za účastníka dedičského konania.[2]

Postup súdu pri spore o dedičské právo závisí od toho, či spor vznikol počas, alebo až po skončení dedičského konania a tiež od toho, či je predmetom sporu posúdenie skutkovej alebo právnej otázky. Skutočnosti, ktoré sú významné pre posúdenie uvedeného, šetrí súd z vlastnej iniciatívy bez toho, aby bol viazaný prípadnými návrhmi, ktoré uskutočnia osoby, ktoré uplatňujú svoje dedičské právo.

Ako už bolo uvedené, v prípade, ak spor o dedičské právo vznikol počas dedičského konania, je toto konanie upravené postupom podľa CMP. V takom prípade pojem *spor o dedičské právo* nezahŕňa v sebe prvky sporového konania, upraveného v CSP, ale je upravené mimosporovým postupom, vedeným pred notárom ako súdnym komisárom, aj keď podľa výsledku konania, v prípade, ak nedôjde k dohode účastníkov konania, končiacim v sporovom konaní.

Iná situácia nastáva v prípade, ak spor o dedičské právo vznikol po právoplatnom skončení dedičského konania, potom sa na ochranu oprávneného dediča uplatňujú ustanovenia o tzv. dedičskej žalobe podľa § 485 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „OZ" a „Očiansky zákonník").

Spor o dedičské právo začína samotným úkonom výslovného popretia dedičského práva druhého vo forme podania, adresovaného notárovi, predloženého písomne, alebo ústne do zápisnice počas dedičského konania.

Účastníkmi sporu o dedičské právo, ktorý vznikol počas dedičského konania, sú domnelí dedičia, t. j. na jednej strane je ten, kto tvrdí, že je dedičom a dedičské právo, alebo jeho časť, druhého dediča (domnelého dediča) popiera a na druhej strane je ten, koho dedičské právo je popierané a ktorý dedičstvo neodmietol.

[2] NSSR z 28. februára 2012, sp. zn. 2 Cdo 26/2011.

1.1 Spor o dedičské právo závislý od právneho posúdenia veci

Ak spor o to, kto je dedičom a čo z poručiteľovho majetku patrí do dedičstva, vznikol počas trvania dedičského konania a súčasne, ak platí, že rozhodnutie sporu závisí iba od právneho posúdenia skutočností, ktoré medzi účastníkmi nie sú sporné, súd, podľa § 193 CMP, uznesením rozhodne, s ktorým účastníkom bude ďalej konať a ktorému účastníkovi účasť v konaní o dedičstve ukončuje. Z uvedeného vyplýva, že súd po vyšetrení podmienok dedičského práva koná ďalej s tým, u koho má za to, že je dedičom, pričom túto otázku je súd (notár, ako súdny komisár) povinný vyriešiť ešte pred samotným ukončením dedičského konania. Vydanie uznesenia je namieste vtedy, ak sú skutkové tvrdenia účastníkov o rozhodných okolnostiach zhodné a ak závisí rozhodnutie o dedičskom práve len od právneho posúdenia veci. O aké situácie v prípade spornosti právnej otázky ide, zákon neuvádza, napríklad ich môžeme nájsť v teórii, ako aj v judikatúre. Podľa Tomašoviča (2017)[3] v prípade sporu o dedičské právo, závislom od právneho posúdenia veci, ide o situácie, keď účastníci konania majú rozdielny názor na to, aké ustanovenie právneho predpisu má dedičský súd (notár, ako súdny komisár) na skutkový stav použiť (aplikácia práva), alebo na to, ako má súd aplikované ustanovenie právneho predpisu vyložiť (interpretácia práva). Ide napríklad o situáciu, keď poručiteľ zanechal alografný závet, spísaný za prítomnosti svedkov, pričom predmetom právneho sporu je otázka spochybnenia ich prítomnosti. Podľa Šešinu (2019)[4] môže ísť o situácie, keď dochádza k spochybňovaniu otázok, ktorých skutkový základ je nesporný a ktoré je možno riešiť iba na základe právneho posúdenia (napr. spochybňovanie trestného činu proti poručiteľovi ako dôvodu dedičskej nespôsobilosti, posúdenie platnosti závetu z hľadiska dodržania zákonom ustanovenej formy). Podľa platnej judikatúry, spornou právnou otázkou je napríklad posúdenie platnosti závetu z hľadiska jeho formálnych náležitostí, ktorá prináleží súdu v dedičskom konaní.[5]

Pojem ukončenie účastníctva o dedičstve v zmysle § 193 CMP znamená, že účasť na konaní sa danej osobe končí, teda sa na ňu nebude prihliadať. Dedičské právo jej však nezaniká, v prípade prejednania dedičstva a ukončenia dedičského konania sa má domáhať svojich práv prostredníctvom žaloby na ochranu

[3] TOMAŠOVIČ, M. et al. *Občiansky zákonník. Komentár.* 2015, s. 671.
[4] ŠEŠINA, M. – MUZIKÁŘ, L. – DOBIÁŠ, P. *Dědičské právo. Praktická príručka*. Praha : Leges, 2019, s. 505.
[5] I. ÚS 297/2012 – 47 z 24.4.2013.

oprávneného dediča podľa § 485 OZ. Uznesenie, ktorým sa účasť na dedičskom konaní ukončuje podľa § 193 CMP, sa doručuje všetkým účastníkom konania. Z hľadiska doručovania ide o poslednú písomnosť doručovanú osobe, ktorej sa účasť v konaní ukončuje, v rámci daného dedičského konania.

1.2 Spor o dedičské právo závislý na skutkovom posúdení veci

V prípade, ak spor o dedičské právo vznikol počas dedičského konania a závisí od posúdenia spornej skutkovej otázky, postupuje notár ako súdny komisár, podľa § 194 CMP tak, že identifikuje spornú skutkovú otázku, prípadne posúdi sporné skutkové tvrdenia účastníkov z hľadiska ich pravdepodobnosti a pokúsi sa o zmier.

Keďže dedičské konanie je konaním nesporovým, súdu v dedičskom konaní neprináleží objasňovať skutočnosti, ktoré sú medzi účastníkmi sporné.[6] Súd sám vyšetrí podmienky dedičského práva a určí, s kým bude ďalej konať ako s dedičom len v prípade, ak vyšetrenie podmienok dedičského práva si vyžaduje posúdenie skutočností sporných medzi účastníkmi. V prípade, ak vyšetrenie podmienok dedičského práva závisí od objasnenia spornej skutočnosti, súd odkáže uznesením toho z dedičov, ktorého dedičské právo sa javí ako menej pravdepodobné, aby svoje právo uplatnil žalobou. Výrok uznesenia vydaného súdom v konaní o dedičstve podľa ustanovenia § 194 CMP musí obsahovať údaj o tom, akú žalobu má odkázaný účastník podať.

O aké situácie v prípade posudzovania sporných skutkových okolností ide, zákon opäť neuvádza a určitý návod môžeme nájsť tak v teórii, ako aj platnej judikatúre. Platná judikatúra zastáva názor, že posúdenie platnosti závetu z hľadiska jeho formálnych náležitostí nie je možné považovať za spornú skutkovú otázku (v zmysle § 175k ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP"), teraz § 194 CMP), ktorá by zakladala povinnosť súdu v nesporovom dedičskom konaní odkázať niektorého z účastníkov na uplatnenie si svojho dedičského práva žalobou.[7] Podľa Tomašoviča postupom podľa § 194 sa riešia najmä sporné skutkové otázky, napríklad, ktoré majú vplyv na existenciu či platnosť závetu alebo vydedenia, ďalej to môže byť otázka, či domnelý dedič viedol s poručiteľom spoločnú domácnosť a ako dlho.[8]

Zákon súdu (súdnemu komisárovi) v dedičskom konaní, v ktorom vznikla sporná otázka závislá od právneho posúdenia, ukladá, aby sa pokúsil spor

[6] Nález ÚS SR z 24.4.2013, sp. zn. I. ÚS 297/2012 – 47.
[7] Tamtiež.
[8] TOMAŠOVIČ, M. et al. *Občiansky zákonník. Komentár.* 2015, s. 674.

o dedičskom práve vyriešiť dohodou. Ak sa spor nepodarí vyriešiť dohodou a skutočnosti rozhodné pred posúdením dedičského práva zostanú i po pokuse o odstránenie sporu medzi účastníkmi naďalej sporné, vydá súd uznesenie, ktorým odkáže toho z účastníkov, ktorého dedičské právo sa javí ako menej pravdepodobné, aby svoje právo uplatnil žalobou na súde.

Notár vo výroku uznesenia podľa § 194, podľa okolností prejednávaného prípadu, formuluje žalobný petit, respektíve presne uvedie, čoho sa má žalobca domáhať.[9] Vo výroku uznesenia musí súd tiež určiť lehotu na podanie žaloby, ktorá nesmie byť kratšia ako jeden mesiac. Ide o sudcovskú lehotu, jej predĺženie je možné v zmysle § 118 CSP,[10] zmeškanie lehoty je možno odpustiť v zmysle § 122 CSP. O predĺženie lehoty musí byť nielen požiadané, ale aj rozhodnuté ešte pred uplynutím pôvodne stanovenej lehoty[11]. S márnym uplynutím lehoty spája súd následok, že súd pokračuje v konaní s tým, ktorého dedičské právo sa javí ako viac pravdepodobné.

2 Žaloba na určenie právnej skutočnosti

Žaloba, podaná v zmysle § 194 ods. 1 CMP, nie je určovacou žalobou, ale žalobou na určenie právnej skutočnosti podľa § 137 písm. d) CSP. Ide o nový typ žaloby, ktorý bol zavedený do právnej úpravy s účinnosťou nového civilného sporového poriadku od 1. júla 2016. Predchádzajúca právna úprava podľa Občianskeho súdneho poriadku neobsahovala ustanovenie, ktoré by upravovalo prípustnosť žalobného návrhu na určenie právnej skutočnosti.

V praxi sa však takého žaloby pripúšťali, ak žalobca na takomto určení preukázal naliehavý právny záujem [§ 80 písm. c) OSP]. Nová právna úprava v Civilnom sporovom poriadku pripúšťa žalobu na určenie právnej skutočnosti, ak tak vyplýva z právneho predpisu, najmä z predpisu hmotného práva [§ 137 písm. d)][12]. V zmysle uvedeného sa teda žalobou možno domáhať určenia právnej skutočnosti iba v prípade, ak to vyplýva z osobitného právneho predpisu. Osobitným právnym predpisom je ustanovenie § 194 CMP.[13] Ako bolo uvedené, v tomto konaní sa naliehavý právny záujem nepreukazuje, pretože je prezumovaný osobitným zákonným ustanovením v § 194 CMP.

[9] TOMAŠOVIČ, M. et al. *Občiansky zákonník. Komentár*, 2015. s. 674.

[10] Naopak Česká judikatúra zastáva názor, podľa ktorého súd nemôže zmeškanie sudcovskej lehoty odpustiť, Rozhodnutie Ústavného súdu ČR, I. ÚS 230/1998.

[11] NSSR, sp. zn. 21 Cdo 2149/2009 z 22.12.2011.

[12] KSBA, sp. zn. 25 CoSr 2/2017 z 10.10.2018.

[13] TOMAŠOVIČ, M. et al. *Občiansky zákonník. Komentár.* 2015, s. 674.

Žalobný petit, v závislosti od konkrétnej situácie, bude znieť buď na určenie, že žalobca je dedičom po poručiteľovi, alebo že žalovaný nie je dedičom po poručiteľovi. Sporné skutočnosti alebo právne otázky, ktoré sú pre takéto určenie významné, predstavujú len posúdenie predbežnej otázky, ktoré sa neuvádzajú vo výroku, ale len v dôvodoch rozhodnutia.[14]

Podľa § 20 písm. b) CSP, vecne a miestne príslušný súd na prejednanie žaloby je súd, na ktorom prebieha konanie o dedičstve. Aktívne legitimovaný je ten, kto bol notárom odkázaný na podanie žaloby. V prípade, ak odkazuje súd na podanie žaloby spoločne viacerých účastníkov, musí, aspoň v odôvodení uznesenia, poučiť odkázaných účastníkov o tom, že ich žaloba musí smerovať aj proti tomu z nich, ktorý by včas žalobu nepodal, prípadne, že to musí byť aspoň z odôvodnenia uznesenia zrejmé. V opačnom prípade by poučenie súdu v konaní o dedičstve bolo neúplné.[15] Pasívne legitimovaní sú všetci účastníci konania o dedičstve. Podľa platnej judikatúry,[16] pre sporové konanie, začaté na základe návrhu podaného odkázanými dedičmi, treba považovať všetkých účastníkov konania v dedičstve za nerozlučných spoločníkov, a to tak na strane navrhovateľov, tak i na strane odporcov. Dôsledky nerozlučného spoločenstva vyplývajú z hmotnoprávneho vzťahu účastníkov bez zreteľa na ich vôľu. Preto ide o nútené spoločenstvo. Vo vzťahu k tretím subjektom procesný úkon čo len jedného zo spoločníkov (napr. podanie odvolania) je účinný aj vo vzťahu k ostatným spoločníkom.

Ak žaloba nebola podaná v lehote, platí nevyvrátiteľná domnienka, že spor bol rozhodnutý v neprospech navrhovateľa. Nevyvrátiteľná domnienka je nevyhnutná pre pokračovanie v konaní o dedičstve, ak o žalobe nebolo meritórne rozhodnuté.

3 Ochrana oprávneného dediča podľa § 485 Občianskeho zákonníka

Ochrana oprávneného dediča je inštitútom dedičského práva, pomocou ktorého má byť zjednaná náprava, ak sa zistí až po prerokovaní dedičstva, že oprávneným (pravým) dedičom poručiteľa je niekto iný, ako komu bolo dedičstvo potvrdené, alebo kto ho podľa výsledku prejednania dedičstva inak nadobudol.[17]

V praxi sa možno stretnúť so situáciami, kedy sa po právoplatnom skončení dedičského konania zistí, že poručiteľ zanechal iného (prípadne, popri potvrdenom

[14] NSSR z 22.12.2011, sp. zn. 21 Cdo 2149/2009.
[15] NSČR z 25.9.2012, sp. zn. 21 Cdo 1934/2012.
[16] NSSR, sp. zn. 5 Cdo 264/2007, z 25. novembra 2008.
[17] NSČR 21Cdo 1614/2012 z 28.2.2013.

dedičovi, ďalšieho) dediča ako toho, komu bolo dedičstvo v dedičskom uznesení právoplatne potvrdené, prípadne ďalšieho dediča, ktorého dedičské právo môže obstáť popri existujúcom dedičovi.

Takéto situácie môžu nastať napríklad v prípade, kedy sa počas dedičského konania neprihlási dedič k svojim dedičským právam z dôvodu, že je na neznámom mieste, alebo ide o dediča neznámeho. Tiež v prípade, kedy sa po právoplatnom skončení dedičstva nájde závet poručiteľa, ktorý za dediča poručiteľa určil toho, kto nebol účastníkom dedičského konania, prípadne listina o vydedení, podľa ktorej došlo k vydedeniu potomka, ktorého dedičský podiel mal nadobudnúť niekto iný.

V prípade, keď takáto situácia vznikne počas prebiehajúceho dedičského konania, tak, ako je už uvedené, notár je povinný, po overení všetkých skutočností, prispôsobiť prebiehajúce dedičské konanie a svoje zistenia premietnuť do prebiehajúceho dedičského konania. V prípade, ak nastane takáto situácia až po právoplatnom skončení dedičského konania, má takýto oprávnený dedič možnosť domáhať sa svojich práv – vydaniu dedičstva prostredníctvom tzv. dedičskej žaloby v zmysle § 485 OZ.

V zmysle § 485 OZ, ak sa po právoplatnom skončení konania o dedičstve zistí, že oprávneným dedičom je niekto iný ako ten, kto dedičstvo nadobudol, je ten, kto dedičstvo nadobudol, povinný vydať takýto majetok oprávnenému dedičovi, podľa zásad o bezdôvodnom obohatení. V prípade, ak nepravý dedič majetok alebo jeho časť dobrovoľne nevydá oprávnenému dedičovi, oprávnený dedič sa môže domáhať svojich práv žalobou na súde podľa § 485 OZ. Predpokladom na to, aby sme mohli hovoriť o možnosti oprávneného dediča domáhať sa svojho práva prostredníctvom dedičskej žaloby v sporovom konaní, je právoplatné ukončenie dedičského konania, t. j. nadobudnutie právoplatnosti uznesenia vydaného podľa § 203 CMP a súčasne tvrdenie niekoho iného, kto nebol účastníkom dedičského konania po poručiteľovi, že je oprávneným dedičom.

3.1 Oprávnený dedič

Za oprávneného dediča, aktívne legitimovaného domáhať sa svojich dedičských práv žalobou podľa § 485 OZ, sa, v zmysle právnej teórie, aplikačnej praxe a platnej judikatúry, považuje len ten, kto nebol účastníkom pôvodného dedičského konania, voči ktorému si oprávnený dedič uplatňuje svoje práva.[18] Ide o osobu, ktorej svedčí jeden z dedičských titulov a ktorá mala mať v dedičskom konaní postavenie dediča, ale z rôznych dôvodov bolo dedičstvo prejednané

[18] Uznesenie NS ČR 21 Cdo 4902/2009.

a právoplatne potvrdené inému účastníkovi konania bez toho, aby sa táto osoba dedičského konania zúčastnila. Oprávneným dedičom môže byť fyzická, právnická osoba, ako aj štát.

Nepravým dedičom sa rozumie ten, kto podľa rozhodnutia súdu o dedičstve nadobudol majetok po poručiteľovi, hoci podľa dedičského práva ho nemal nadobudnúť vôbec, alebo ho nemal nadobudnúť v takom rozsahu, ako ho nadobudol.

Oprávnený dedič má právo voči nepravému dedičovi na vydanie dedičstva, a to buď celého, alebo časti, podľa zásad o bezdôvodnom obohatení tak, aby nemal majetkový prospech na ujmu pravého dediča. Toto právo si môže uplatňovať prostredníctvom dedičskej žaloby v sporovom konaní, čo však nevylučuje, aby oprávnený a nepravý dedič uzavreli dohodu o vydaní majetku, ktorý nepravý dedič získal.[19] V prípade, ak nepravý dedič nevedel alebo nemohol vedieť, že dedičom je niekto iný, má právo na náhradu nákladov, ktoré na majetok z dedičstva vynaložil, a má tiež právo na úžitky z dedičstva, účelne vynaložených.

3.2 Predmet vydania majetku

V zmysle § 485 ods. 1 OZ má oprávnený dedič voči nepravému dedičovi právo na vydanie majetku, takto získaného nepravým dedičom v dedičskom konaní. Vzhľadom na formuláciu ustanovenia § 485 OZ, podľa ktorého *„je povinný ten, kto dedičstvo nadobudol, vydať oprávnenému dedičovi majetok, ktorý z dedičstva má, podľa zásad o bezdôvodnom obohatení tak, aby nemal majetkový prospech na ujmu pravého dediča“* vyvstáva otázka možnosti voľby predmetu vydania oprávnenému dedičovi zo strany nepravého dediča. Teda, či má nepravý dedič možnosť výberu, čo má vydať oprávnenému dedičovi, alebo to vyplýva jasne zo zákona a táto možnosť voľby mu nie je daná (t. j. či ten istý majetok, ktorý po poručiteľovi neoprávnene získal, alebo poskytnutie peňažnej náhrady v hodnote majetku). Zo znenia právnej úpravy § 485 ods. 1 OZ a súčasne aplikujúc zásady vydania bezdôvodného obohatenia vyplýva, že nepravý dedič nemá na výber a je povinný vydať to, čím sa v dedičskom konaní obohatil na úkor oprávneného dediča, t. j. prednosť má naturálna reštitúcia pred peňažnou náhradou. Len vtedy, ak naturálna reštitúcia nie je možná, prichádza do úvahy reštitúcia v peniazoch za použitia ustanovení o bezdôvodnom obohatení. Uvedenému zodpovedá aj výklad Najvyššieho súdu ČR, podľa ktorého je povinnosťou osoby, ktorá podľa rozhodnutia o dedičstve nadobudla majetok poručiteľa, hoci podľa dedičského práva ho nadobudnúť nemala buď vôbec, alebo v takom rozsahu, v akom ho nadobudla, vydať oprávnenému

[19] KRAJČO, J. *Občiansky zákonník pre prax (komentár).* Judikatúra NSSR, NSČR, ESD, ESĽP. II. Eurounion, 2015, s. *2140*.

dedičovi majetok, ktorý po poručiteľovi neoprávnene získal, ak to nie je možné, musí za majetok poskytnúť peňažnú náhradu.[20] Povinnosťou nepravého dediča v zmysle uvedeného ustanovenia je teda vydať oprávnenému dedičovi majetok, *ktorý z dedičstva má*, nie majetok, zodpovedajúci hodnote jeho zákonného dedičského podielu. Tento výklad tiež lepšie zodpovedá aj druhej časti vety obsiahnutej v ustanovení § 485 ods. 1 OZ,[21] ktorá hovorí o tom, že k vydaniu majetku oprávnenému dedičovi má dôjsť podľa zásad o bezdôvodnom obohatení tak, aby nepravý dedič nemal majetkový prospech na úkor oprávneného dediča. V aplikačnej praxi vznikajú v tejto súvislosti viaceré situácie. Napríklad, právoplatným dedičským rozhodnutím nadobudol nepravý dedič majetok, ktorý má v prípade úspechu žaloby o dedičské právo na strane oprávneného dediča, nepravý dedič povinnosť vydať oprávnenému dedičovi. Iná situácia nastáva v prípade, keď bol v spore o dedičské právo oprávnený dedič úspešný, avšak nepravý dedič medzičasom tento majetok stratil, spotreboval, spracoval, prípadne z neho vytvoril novú vec. V takomto prípade nie je možné vrátiť oprávnenému dedičovi majetok, ktorý nepravý dedič v dedičskom konaní nadobudol a bude povinný, v zmysle zásad o bezdôvodnom obohatení, poskytnúť oprávnenému dedičovi peňažnú náhradu.

3.3 Dedičská žaloba

Žaloba oprávneného dediča podľa § 485 OZ ako inštitút hmotného práva, je jediným právnym prostriedkom, ktorým sa oprávnený dedič môže domôcť ochrany svojho dedičstva, pričom záleží len na rozhodnutí oprávneného dediča, či bude požadovať vydanie dedičstva od nepravého dediča, alebo nie.[22] V prípade, ak nedôjde medzi oprávneným dedičom a nepravým dedičom k dohode o vydanie dedičstva, má oprávnený dedič právo domáhať sa vydania dedičstva na súde v lehote troch rokov odo dňa právoplatnosti rozhodnutia súdu, ktorým bolo dedičstvo potvrdené nepravému dedičovi.

Dedičská žaloba obsahuje v sebe vlastnícky nárok oprávneného dediča na vydanie dedičstva, ktoré nepravý dedič alebo tretie osoby doteraz majú, a nárok na náhradu hodnôt, ktoré boli nepravým dedičom spotrebované[23]. Dôkazné bremeno spočívajúce v preukázaní, že ku dňu smrti poručiteľa bol poručiteľovým dedičom, t. j. svedčal mu niektorý z dedičských titulov, zaťažuje oprávneného dediča, t. j. žalobcu.

[20] NSČR 28 Cdo 1253/2012 z 28.8.2012.

[21] § 485 ods. 1 OZ: *„.....je povinný ten, kto dedičstvo nadobudol, vydať oprávnenému dedičovi majetok, ktorý z dedičstva má, podľa zásad o bezdôvodnom obohatení".....).*

[22] NSČR 30Cdo 59/2002 z 28.8.2012.

[23] FEKETE, I. *Občiansky zákonník. Veľký komentár. III. Časť.* Eurokodex. 2015. s. 249.

Žaloba na vydanie dedičstva podľa § 485 OZ sa odlišuje od žaloby na ochranu vlastníka podľa § 126 ods. 1 OZ, čo do subjektov, posudzovaných právnych vzťahov, spôsobu nápravy a hlavne tým, že právo oprávneného dediča na vydanie dedičstva sa na rozdiel od práva vlastníka, ktoré je nepremlčateľné, premlčuje vo všeobecnej 3-ročnej premlčacej lehote, ktorá začína plynúť od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým bolo dedičské konanie skončené.

Žaloba oprávneného dediča podľa § 485 OZ nie je ani určovacou žalobou v zmysle procesného práva, pretože žaloba na určenie existencie alebo neexistencie práva sa opiera o výslovné ustanovenia hmotného práva, nie o žalobcov naliehavý právny záujem na požadovanom určení. Nežiada autoritatívne objasnenie neistých právnych pomerov, ale založenie pomerov nových. Ide o zvláštnu žalobu, ktorá ma oporu v ustanovení hmotného práva a nie je určovacou žalobou v zmysle ustanovenia § 80 písm. c) OSP [teraz § 137 písm. c) CSP]. Naliehavý právny záujem na jej určení nie je potrebné preukazovať.[24]

Právo oprávneného dediča domáhať sa vydania majetku z dedičstva sa opiera tiež o ustanovenie § 212 ods. 2 CMP, podľa ktorého, okrem prípadu, ak sa vykonala likvidácia dedičstva, nebráni skončenie konania o dedičstve právoplatným uznesením súdu tomu, kto nebol účastníkom konania o dedičstve, z ktorého uznesenie vzišlo, aby sa domáhal svojho práva žalobou.

Osobitné miesto, pokiaľ ide o žalobu na ochranu oprávneného dediča, zaujíma zabezpečenie bezproblémovej vykonateľnosti rozsudku vydaného v takomto konaní. Možno súhlasiť s Kupkom, (2016)[25] že nebude celkom postačujúce, ak sa žalobný návrh obmedzí len na formuláciu prevzatú zo znenia ustanovenia § 485 OZ, spočívajúcu vo vydaní majetku z dedičstva alebo jeho časti, ktoré boli nepravému dedičovi potvrdené. Sme toho názoru, že bude potrebné, aby boli jednotlivé majetkové hodnoty, ktorých vydanie pravý dedič žalobou požaduje, špecifikované v žalobnom petite.

3.4 Aktívna a pasívna legitimácia

Aktívne legitimovaným na podanie žaloby o vydanie dedičstva je ten, kto nebol účastníkom dedičského konania po poručiteľovi a je oprávneným poručiteľovým dedičom, ak bolo dedičstvo právoplatne skončené. Oprávneným dedičom sa rozumie teda ten, kto mal na základe dedenia zo zákona, zo závetu alebo obidvoch

[24] FEKETE, I. Občiansky zákonník. Veľký komentár. III. Časť. Eurokodex. 2015. s. 249.

[25] KUPKA, L. *Dedičské právo hmotné*. II. doplnené a prepracované vydanie. Eurounion. 2016, s. 365.

týchto titulov, nadobudnúť dedičstvo (úplne alebo čiastočne), namiesto toho, komu bolo potvrdené nadobudnutie dedičstva súdom v konaní o dedičstve.[26]

Z uvedeného vyplýva že žaloba o vydanie dedičstva môže byť úspešne podaná až po právoplatnom skončení dedičského konania, v ktorom sa namieta právo oprávneného dediča a môže ju podať iba ten, kto nebol účastníkom dedičského konania, v ktorom dedičstvo nadobudol nepravý dedič rozhodnutím súdom. Uvedené potvrdzuje nielen aplikačná prax, ale aj ustálená judikatúra súdov[27]. Návrh oprávneného dediča proti nepravému dedičovi na vydanie majetku, ktorý z dedičstva má, je treba považovať za predčasný, pokiaľ konanie o dedičstve nebolo právoplatne skončené[28]. V prípade, že by takúto žalobu podal oprávnený dedič v čase, kedy konanie o dedičstve nebolo právoplatne skončené, takýto návrh by bol, ako už bolo uvedené, predčasný, a súd by ho zamietol.

Ten, kto sa oprávnene domnieva, že je poručiteľovým dedičom v situácii, kedy dedičské konanie ešte nebolo právoplatne skončené, môže však svoje práva uplatňovať v rámci prebiehajúceho dedičského konania žalobou o určenie dedičského práva. V takom prípade notár ako súdny komisár v rámci vyšetrovacej zásady dedičského konania zistí všetky skutkové a právne okolnosti uvedeného tvrdenia, a pokiaľ sa potvrdí, že mu svedčí dedičské právo, postupuje pri prejednaní dedičstva podľa CMP.

Návrh oprávneného dediča o vydanie dedičstva smeruje vždy proti nepravému dedičovi, prípadne, ak je ich viac, proti nepravým dedičom. Pasívne legitimovaný je teda ten, kto podľa výsledkov dedičského konania nadobudol majetok po poručiteľovi, hoci tak nemal, prípadne mal iba časť z tohto majetku.

3.5 Procesná úprava

Podľa § 859 ods. 1 OZ, pri dedení sa použije právo platné v dedení smrti poručiteľa. Z uvedeného vyplýva, že aj ochrana oprávneného dediča sa musí riadiť tou právnou úpravou ktorá bola platná v čase smrti poručiteľa.

V prípade žaloby oprávneného dediča podľa § 485 OZ ide o osobitnú žalobu, ktorá má oporu v ustanoveniach hmotného práva a nie je určovacou žalobou v zmysle § 137 CSP, a preto naliehavý právny záujem nie je potrebné preukazovať. Žalobný petit bude znieť na vydanie dedičstva. Časť doktríny zastáva názor, že žaloba oprávneného dediča je obdobou žaloby na plnenie, resp. reivindikačnej žaloby podľa § 126 OZ. Podľa Feketeho (2015) treba však poukázať na to, že na

[26] NSČR 21 Cdo 4902/2009 z 28.2.2012.
[27] Napr. KS Ústí nad Labem sp. zn. 10 Co 321/1983 R 44/1986.
[28] NSSR 2 Cdo 26/2001 R 32/2013.

rozdiel od reivindikačnej žaloby má dedičská žaloba širší dosah, pretože predmetom tejto žaloby je nielen vydanie veci, ale aj vysporiadanie iných práv a povinností. Ustanovenie § 485 OZ vylučuje podanie samostatnej reivindikačnej žaloby podľa § 126 OZ proti nepravému dedičovi.[29]

Dôkazné bremeno v konaní zaťažuje žalobcu a bude spočívať v preukázaní, že je oprávneným dedičom poručiteľa. Žaloba bude úspešná, ak sa žalobcovi podarí, pri splnení zákonných predpokladov, vyvrátiť právnu domnienku subjektívneho dedičského práva žalovaného ako nepravého dediča tým, že preukáže svoje dedičské právo, a tak vylúči, aby nepravý dedič nadobudol dedičstvo úplne alebo sčasti[30]. Žalobca musí predovšetkým preukázať, že ku dňu smrti poručiteľa mu svedčal dedičský titul po poručiteľovi (závet alebo zákon) a bol spôsobilým dedičom poručiteľa.

Miestne príslušným súdom na podanie dedičskej žaloby je všeobecný súd žalovaného, čo vyplýva zo skutočnosti, že sa žaluje právo vyplývajúce už z ukončeného dedičského konania. Nemožno teda aplikovať výlučnú miestnu príslušnosť, ktorá by sa aplikovala v prípade sporu v súvislosti s prebiehajúcim dedičským konaním. Ako už bolo uvedené, podľa ustálenej judikatúry súdov, dedičskú žalobu môže úspešne podať len ten, kto nebol účastníkom konania o dedičstve.[31] V prípade, ak by dedičskú žalobu podľa § 485 OZ podal účastník dedičského konania, pričom je nerozhodujúce, či vystupoval z titulu závetného alebo zákonného dediča, takúto žalobu by súd zamietol vzhľadom na to, že takýto dedič nebol v konaní opomenutý, a teda nezískal legitimáciu na ochranu svojich práv podľa § 485 OZ. Takýto dedič sa môže domáhať svojich práv prostredníctvom opravných prostriedkov smerujúcich voči rozhodnutiu súdu v dedičskom konaní.

Pasívne legitimovaný môže byť aj ten, kto nadobudol dedičstvo od nepravého dediča, pokiaľ nebol dobromyseľný. V takom prípade bude žaloba smerovať k nepravému dedičovi a jej petit bude znieť na vydanie veci.

Dôkazné bremeno v prípade dedičskej žaloby spočíva na nadobúdateľovi, t. j. na tom, kto tvrdí, že je oprávneným, dedičom.[32]

Vzhľadom na skutočnosť, že podľa platnej právnej úpravy má nepravý dedič voči oprávnenému dedičovi právo na náhradu nákladov, ktoré vynaložil na majetok z dedičstva (takisto mu patria úžitky z dedičstva), nachádza v takomto konaní uplatnenie i vzájomná žaloba. Ak však nepravý dedič vedel alebo mohol vedieť, že oprávneným dedičom je žalobca, má právo len na náhradu nevyhnutných

[29] FEKETE, I. *Občianske právo. Veľký komentár III*. Eurokodex. 2015. s. 251.
[30] KS BA, č.k. 9 Co 300/2011 z 3.5.2012.
[31] R 44/1986.
[32] Rc 56/1999.

nákladov a je povinný žalobcovi okrem dedičstva vydať aj jeho úžitky. Žaloba oprávneného dediča by v takom prípade mala pamätať i na túto skutočnosť.

Ako už bolo uvedené, povinnosť nepravého dediča pri vydávaní dedičstva sa riadi zásadami o bezdôvodnom obohatení. Na základe uvedeného, v prípade úspechu v spore, je nepravý dedič povinný vydať všetko, čo z dedičstva nadobudol, a to predovšetkým *in natura*. V prípade, keď to nie je možné, napríklad preto, že nepravý dedič veci, ktoré tvorili predmet dedičstva, už previedol na iného alebo ich zničil, prichádza do úvahy ich náhrada vyjadrená v peniazoch (§ 485 ods. 1 OZ). Pre konanie o vydanie dedičstva je rozhodujúci právny stav v čase, kedy súd rozhoduje o vydaní veci, t. j. v čase vyhlásenia rozsudku. Z tohto právneho stavu sa vychádza aj pri stanovení peňažnej náhrady v prípade, že by vydanie dedičstva nebolo možné.[33]

V prípade, ak nepravý dedič previedol vec patriacu do dedičstva na tretiu osobu, nezbavuje to tohto dediča povinnosti poskytnúť oprávnenému dedičovi peňažnú náhradu podľa zásad o bezdôvodnom obohatení. Peňažná náhrada sa poskytuje za cenu, za ktorú by bolo možné predať vec v čase, v ktorom je namiesto vydania veci náhrada poskytovaná. V prípade súdneho sporu musí konajúci súd vychádzať ohľadom vydania dedičstva alebo poskytovania peňažnej náhrady zo stavu relevantného ku dňu rozhodnutia o žalobe.[34] Z hľadiska nárokov oprávneného dediča na vydanie dedičstva nastáva zaujímavá situácia v prípade, ak je na strane pasívne legitimovaných viac nepravých dedičov. Ako už bolo uvedené, nároky oprávneného dediča voči nepravému dedičovi sa riadia zásadami o bezdôvodnom obohatení. V prípade úspechu v spore o dedičské právo má oprávnený dedič nárok voči nepravému dedičovi na vydanie toho, čo sa na jeho úkor obohatil, a to vo forme naturálnej reštitúcie, a ak to nie je možné, v peniazoch. V prípade, ak je na strane žalovaných viac nepravých dedičov, každý z nich je, v prípade úspechu v spore oprávneného dediča, povinný vydať oprávnenému dedičovi majetok, ktorým sa na jeho úkor obohatil. Podľa platnej judikatúry, v situáciách pri posudzovaní záväzku nepravých dedičov voči oprávnenému dedičovi neplatí solidarita neoprávnených dedičov, a teda každý zodpovedá voči oprávnenému dedičovi za to, čím sa na jeho úkor obohatil[35]. Uvedené sa týka len záväzkov voči oprávnenému dedičovi, ktorý bol v dedičskom konaní opomenutý a ktorému patrí špecifická ochrana jeho práv prostredníctvom ustanovení § 485 OZ.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že hoci právo na dedičstvo sa ako vlastnícke právo nepremlčuje, pri práve dediča domáhať sa svojho práva na

[33] Rč 99/2007.

[34] KUPKA, L. *Dedičské právo hmotné*. II. doplnené a prepracované vydanie. Eurounion. 2016. s. 376.

[35] NSČR 28 Cdo 1253/2012 z 28.8.2012.

vydanie dedičstva žalobou podľa § 485 OZ to neplatí. Toto právo sa premlčuje vo všeobecnej 3-ročnej premlčacej dobe, ktorá začína plynúť právoplatnosťou rozhodnutia o dedičstve, ktorým bolo dedičstvo vysporiadané. Treba súhlasiť s Feketem (2015), podľa ktorého ustanovenie o premlčaní nároku na vydanie dedičstva je v rozpore s jednou zo základných zásad súkromného práva a to, že vlastnícke právo je nepremlčateľné. [36]

4 Ochrana práv tretích osôb

Ustanovenie § 486 OZ upravuje situáciu, keď nadobudla tretia osoba vec síce od nepravého dediča, ale bola dobromyseľná o tom, že vec nadobudla od dediča pravého. V tomto ustanovení nachádzame výnimku zo zásady, podľa ktorej nemôže nikto previesť na druhého viac práv, ako má on sám. Dobromyseľný nadobúdateľ je chránený tak, ako by vec nadobudol od oprávneného dediča a stáva sa vlastníkom nadobudnutej veci, pochádzajúcej z dedičstva. Ustanovenie § 486 OZ sa vzťahuje na nadobudnutie čohokoľvek z dedičstva, teda nielen nadobudnutie vecí, ale aj práv či iných majetkových hodnôt, pričom nie je rozhodujúce, či k tomu nadobudnutiu došlo na základe odplatného alebo bezodplatného právneho úkonu, alebo na základe dedenia od nepravého dediča.[37]

Nepravý dedič má až do právoplatného rozhodnutia súdu o povinnosti vydať oprávnenému dedičov dedičstvo, postavenie vlastníka veci, ktorý je oprávnený vec užívať a s vecou nakladať podľa ustanovení Občianskeho zákonníka. Ak sa však neskôr zistí, že dedičom je niekto iný, stráca nepravý dedič postavenie dediča *ex tunc* a je povinný vydať dedičstvo oprávnenému dedičovi. Ak nepravý dedič vedel, alebo mohol vedieť, že oprávneným dedičom je niekto iný (nebol dobromyseľný), je povinný vydať nielen dedičstvo, ktoré neoprávnene nadobudol, ale aj úžitky z dedičstva.

Ak prevedie nepravý dedič vec patriacu do dedičstva na ďalšiu osobu, platí, že musí oprávnenému dedičovi za túto vec poskytnúť peňažnú náhradu, a to vo výške ceny, za ktorú by danú vec bolo možné predať v čase, keď je namiesto vydania veci náhrada poskytovaná. Ak rozhoduje o vydaní dedičstva súd, vychádza zo stavu veci ku dňu rozhodnutia o žalobe.

V prípade, ak tretia osoba nadobudla majetok z dedičstva od nepravého dediča a preukáže, že v čase nadobudnutia bola dobromyseľná (t. j. nevedela a ani nemohla vedieť, že dedičstvo nadobudol niekto, kto nemal), má právo na ochranu svojho dedičského práva tak, ako keby ho nadobudla od oprávneného dediča.

[36] FEKETE, I. *Občiansky zákonník. Veľký komentár. III. Zväzok*. Eurokodex. 2015. s. 251.
[37] Tamtiež, s. 255.

V takom prípade dochádza k vylúčeniu nároku oprávneného dediča domáhať sa vydania dedičstva voči tretej osobe. Ostáva však aj naďalej zachovaný jeho nárok voči nepravému dedičovi s tým, že môže byť uspokojený nie vo forme prinavrátenia veci, ale vo forme peňažnej náhrady.

Ak nadobúdateľ nekonal v dobrej viere, uplatnia sa ustanovenia o bezdôvodnom obohatení uvedeným spôsobom.

Záver

Dedičské konanie, ako mimosporové konanie, nevie zo svojej podstaty vylúčiť aj prípadný spor medzi jeho účastníkmi. Úloha súdu v dedičskom konaní má z hľadiska predchádzania, ako aj obmedzenia sporov v súdnom konaní nezastupiteľné miesto. V prípade, ak dôjde v rámci dedičského konania k sporu medzi jeho účastníkmi, títo si môžu svoje práva uplatňovať v dedičskom konaní. Akékoľvek spory, ktoré vzniknú medzi účastníkmi dedičského konania, je vždy potrebné riešiť predovšetkým dohodou. V prípade, ak to nie je možné, má v takejto situácii nezastupiteľnú úlohu notár, ako súdny komisár, od ktorého rozhodnutia závisí ďalší procesný postup a ktorý v rámci vyšetrovacej zásady v dedičskom konaní zisťuje skutočný stav veci. Na základe toho potom určuje ďalší postup v konaní, t. j. či podľa charakteru sporu vec sám rozhodne, alebo odkáže toho účastníka, ktorého právo sa javí ako menej pravdepodobné, aby si svoje práva uplatňoval v sporovom konaní. V prípade, ak ku sporu o dedičské právo dôjde po právoplatnom skončení dedičského konania, má ten, kto o sebe tvrdí, že je poručiteľovým dedičom a nebol účastníkom dedičského konania, právo domáhať sa svojich opráv na súde prostredníctvom dedičskej žaloby. Zastávame názor, že tento inštitút je aj v súčasnosti nevyhnutným nástrojom ochrany práv oprávnených dedičov a hoci nie je v praxi až tak často využívaný (aj vzhľadom na súčasnú elektronizáciu samotného dedičského konania, v rámci ktorej je možné vyhľadať údaje o dedičoch, poručiteľovej vôli a teda riziko opomenutia oprávneného dediča klesá), mal by byť aj po prípadnej rekodifikácii Občianskeho zákonníka v právnom poriadku zachovaný. Odlišný postoj k ochrane oprávneného dediča zaujali v Českej republike, kde po rekodifikácii nového Občianskeho zákonníka došlo z neznámych dôvodov k vypusteniu dedičskej žaloby. Ochrana oprávneného dediča podľa Českej právnej úpravy aj naďalej spočíva v práve domáhať sa vydania dedičstva od nepravých dedičov, avšak iba prostredníctvom žaloby na vydanie bezdôvodného obohatenia, pričom podľa teórie otázkou ostáva, o akú žalobu v prípade ochrany práv oprávneného dediča v danej právnej úprave pôjde.[38]

[38] ŠEŠINA, M. – MUZIKÁŘ, L. – DOBIÁŠ, P. *Dědičské právo. Kompletní pohled na dědení z hlediska hmotnoprávního, procesního a medzinárodního.* Praktická príručka. Leges. 2019. s. 741.

LITERATÚRA

1. FEKETE, I. *Občiansky zákonník. Veľký komentár. III. Zväzok*. Eurokodex. 2015. 931 s. ISBN 978-80-8155-041-6 (3. zväzok).
2. CIRÁK, J. a kol. *Dedičské právo*. Bratislava : HEURÉKA, 2009. 237 s. ISBN 978-80-89122-55-4.
3. KUPKA, L. *Dedičské právo hmotné.* II. doplnené a prepracované vydanie. Bratislava : Eurounion. 2016. s. 400. ISBN 978-80-89374-37-3.
4. KRAJČO, J. *Konanie o dedičstve (cezhraničné dedenie). Príručka pre notárov a dedičov*. Bratislava : Eurounion. 2016. s. 608. ISBN 978-80-89374-36-6.
5. KRAJČO, J. *Občiansky zákonník pre prax (komentár)*. Judikatúra NS SR, NS ČR, ESD, ESĽP. Bratislava : Eurounion. 2015. ISBN 978-80-89374-32-8.
6. SMYČKOVÁ, R. – ŠTEVČEK, M. – TOMAŠOVIČ, M. – KOTRCOVÁ, A. a kol. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 1000. ISBN 978-80-89603-54-1.
7. ŠTEVČEK, M. – DULÁK, A., BAJÁNKOVÁ, J. – FEČÍK, M. – SEDLAČKO, F. – TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník II. § 451 – § 880. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2015. s. 1580. ISBN 978-80-7400-597-8.

VLIV JUDIKATURY NA DEFINOVÁNÍ POJMU VEŘEJNÝ ZÁJEM

THE INFLUENCE OF CASE LAW ON THE DEFINITION OF THE CONCEPT OF PUBLIC INTEREST

Petr Růžička
doktorand
Katedra správního práva a finančního práva
Právnická fakulta UP v Olomouci

Abstrakt: Článek se věnuje problematice veřejného zájmu, jakožto stěžejního pojmu a do jisté míry i leitmotivu veřejné správy. Pojem je hojně obsažen v legislativě a pracuje s ním i právní praxe, aniž by byl jakožto částečně neurčitý právní pojem blíže vysvětlen.

Klíčova slova: veřejný zájem, judikatura, legislativa, právní praxe

Abstract: The article deals with the issue of public interest, as a key concept and to some extent also the leitmotif of public administration. The term is widely included in legislation and legal practice, without being explained in more detail as a partially vague legal term.

Keywords: public interest, case law, legislation, legal practice

Úvod

Vzhledem k mnoho vrstevnosti pododvětví správního práva, kde se s pojmem veřejného zájmu pracuje (a to je prakticky celá veřejná správa s výjimkou správy čistě fiskální), je v podstatě vyloučeno, aby mohl být jednoznačně definován právním předpisem. Na druhé straně je otázkou, zda by legislativa neměla alespoň definovat soubor vlastností, za jejichž splnění by se cíl stal veřejným zájmem, tedy určitá rozpoznávací pravidla, jakýsi test přítomnosti veřejného zájmu. Právě absence objektivně měřitelných vlastností podle mého názoru praxi citelně chybí. Definování pojmu judikaturou s sebou nese všechny nedostatky, které jsou pro judikaturu, tedy kasuistickou metodu dotváření práva, charakteristické. Těžko si lze představit, že

by definice nebo jakékoliv vysvětlení obsahu pojmu veřejný zájem, které učiní soud v rámci přezkumu přestupkové věci, bylo aplikovatelné na problematiku stavebního řádu nebo hornické činnosti. I přes tuto objektivní nedokonalost se soudy s výkladem pojmu vcelku obstojně vypořádali. Obsahem článku je vyjmenování několika rozhodnutí, které tento částečně neurčitý pojem blíže osvětlují.

1 Obtížnost vymezení pojmu

Jen málo pojmů veřejného práva zasahuje do činnosti veřejné správy tak četně. Svojí povahou je veřejný zájem průřezový pojem, který se aplikuje ve všech pododvětvích veřejného práva. Stejně tak lze říci, že samotný princip ochrany veřejného zájmu zasahuje všechny odvětví veřejné správy.

První náznaky toho, že je nutné zabezpečit nejen existenci společenství, ale i dobrý život v něm, nacházíme v dobách starořeckého polis. Tento zájem byl vyjádřen např. v soustavě zákonů o dobru a ochraně před tyranií. O tomto zájmu pojednává také známý řecký filozof Aristoteles (384 – 322 př. n. l.) ve svém díle Politika, když považuje za povinnost jednat vždy v obecném zájmu a prosazovat dobrý život. Tím, co je správné „se musí rozumět to, co je správné pro všechny, a to co je správné pro všechny, je výhodné pro celý stát, stejně tak jako pro obecné dobro jeho občanů". Aristoteles nám ukazuje, že je to právě obecný zájem na dosažení dobrého života, který je hlavním cílem, jemuž stát slouží. Obecný zájem přitom mohou představovat pouze a jen takové hodnoty, které prospívají všem občanům.

V moderních dějinách se setkáváme se snahami mnoha autorů o pojmenování veřejného zájmu. Zajímavé pojetí veřejného zájmu podává např. francouzský filozof Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778), který považuje obecnou vůli vůlí všech za podmínky, že všichni jednají nesobecky. Rousseau na jedné straně prohlašoval, že by vláda měla spočívat na suverenitě lidu, na straně druhé soudil, že lid zaslepený sobeckými zájmy nemusí být schopen definovat svůj skutečný zájem. Tyto jeho myšlenky však byly kritizovány jako totalitní demokracie.

Autorem patrně nestarší definice veřejného zájmu je ale anglický filosof a právník Jeremy Bentham (1748 – 1832), který dal pojmu veřejný zájem širší smysl a ztotožnil jej se spravedlností. Veřejný zájem se pokoušel definovat na základě principů utilitarismu. Bentham viděl veřejný zájem jako sumu individuálních zájmů jednotlivců, tedy jako zájem kolektivu. Veřejný zájem definoval jako činnost, jejímž výsledkem je co možná největší přínos (štěstí) pro maximální počet jednotlivců. Rozhoduje se o něm prostřednictvím kolektivních rozhodování, které jsou popisovány jako akty přijímání rozhodnutí ve prospěch subjektů, jež jsou rozhodnutím dotčeny.

Autorem asi nejznámější definice je americký filozof Walter Lippmann, který v roce 1955 napsal: „Dospělí lidé, chce se věřit, sdílejí shodné veřejné zájmy.

Veřejný zájem se však u nich směšuje a někdy je v rozporu s jejich soukromými a speciálními zájmy. Je-li tomu tak, lze říci, že veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně a racionálně, a jednali nezaujatě a benevolentně."

Úkolem judikatury tedy obecně nemůže být vytvoření uceleného výkladu pojmu veřejného zájmu, jako spíše stanovení obecných pravidel, které se lze aplikovat v podobných případech. Následující text se pokouší výběrem jednotlivých rozhodnutí popsat některé vlastnosti pojmu, resp. poukázat na to, že jeho výklad je běžnou praxí a značném rozsahu pomáhá plnit úkoly veřejné správy.

2 Veřejný zájem ve státní památkové péči – ochrana autenticity fasád v památkově chráněném území

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 5. 2016, *čj. 5 As 155/2015-35,* ve věci kasační stížnosti o zrušení závazného stanoviska. Stěžovatel spol. CORSO s.r.o. (investor stavby) usiloval o zrušení závazného stanoviska Krajského úřadu Libereckého kraje, kterým bylo potvrzeno nesouhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Jablonec nad Nisou k rekonstrukci objektu bývalého hotelu CORSO v památkové rezervaci Jablonec nad Nisou. Investor zamýšlel provést rekonstrukci domu (který sám nepodléhá památkové ochraně), a to provedením zateplené fasády přes původní cementovou fasádu s profilací okenních šambrán z meziválečného období.

Judikát se tak věnuje pojmenování jednoho z důležitých aspektů ochrany kulturních památek, a to **aspektu původnosti povrchových úprav**. Jinými slovy, zda by pohledově exponované fasády domů (do ulic a náměstí) v památkově chráněných územích, měly být chráněny nejen co do plastičnosti (tj. zachování tvarových prvků fasády), ale i zachováním či obnovením původních materiálů, zde existencí cementové škrabané fasády břízolitového typu.[1] V případě užití zateplovacího systému totiž lze obnovit tvarovou profilaci (např. šambrány oken), nelze ale zachovat materiálový vzhled fasády ze škrabané omítky, zejména proto, že soudobé probarvené omítky mají odlišnou strukturu a bude ztracen tzv. slídový efekt, tj. odlesk zrn slídy na omítce.[2]

[1] V období mezi světovými válkami byly cementové fasády velice oblíbené (paradoxně jak na stavbách klasicizujících, tak i modernistických), a to z důvodu vzhledu a mimořádné životnosti předpokládané na 100 let – na některých domech jsou původní fasády vidět ještě dnes. Fasáda se skládala ze dvou vrstev, přičemž jádrová (vnitřní) vrstva měla vyrovnávací funkci a byla z levnější vápenné směsi. Finální vrstva byla tvořena cementovou hmotou, do které se kromě písku a vody přidávaly pigmenty barev a slídový písek. Polozahuhlá hmota se pomocí škrabek dotvarovala, přičemž vynikla slídová zrnka, která dala fasádě lesklý efekt. (Naproti tomu pravý brizolit vznikl až po roce 1945 a nahazoval se v jediné vrstvě, osahující taktéž cement, slídový písek a někdy i barevné pigmenty).

[2] KNOR, J. *Omítky v meziválečné architektuře*. Národní památkový ústav, Brno, 2015.

NSS v rozhodnutí konstatoval, že veřejný zájem na státní památkové péči (který není v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, výslovně popsán, ale který se z obsahu zákona jednoznačně dovozuje), je v daném případě dán *zachováním adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové rezervace nebo zóny, tj. vzhledu v širším slova smyslu původního. … Prostředkem k dosažení adekvátního vzhledu je i původnost materiálů či technologií použitých při stavebních zásazích do dotyčné nemovitosti. Původnost vzhledu a v menší míře i původnost materiálů či technologií mají v rámci památkové ochrany zásadní váhu a musí být v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu na úseku památkové ochrany zohledněny. Uchování památkově chráněné nemovitosti, včetně nemovitosti, jež sice sama není kulturní památkou, ale nachází se na území památkové zóny, ve stavu z hledisek památkové ochrany žádoucím nepochybně v řadě případů znamená zvýšené náklady pro jejího vlastníka oproti nákladům, které by musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla.*

K samotnému postupu správního orgánu, vedoucího k nalezení a ochraně veřejného zájmu na konkrétní stavbě, uvádí NSS, že jde o *proces, v němž má orgán památkové péče nepochybně významný prostor pro správní uvážení. To musí přirozeně být založeno v první řadě na odborné kompetenci příslušného odborně specializovaného správního orgánu, který se zabývá ochranou kulturních památek, a musí tedy vycházet z hledisek, o nichž v odborné památkářské obci panuje obecné přesvědčení, že mají být vzata v úvahu. Takový správní orgán je tedy nepochybně povinen znát nejnovější odborně relevantní trendy v památkové ochraně a dokázat zhodnotit, zda a jak mají být v jeho činnosti aplikovány. Vycházel-li správní orgán při svých úvahách rovněž z metodických materiálů či odborných publikací, nelze v tom spatřovat žádnou nezákonnost. Správní orgán zcela důvodně hledá pro své odborné rozhodnutí odborné argumenty, které je jistě možno čerpat mimo jiné i z odborné literatury či jiných odborných materiálů, jedná-li se o podklady vědecky relevantní a vycházející z aktuálního stavu vědeckého poznání v daném oboru. Skutečnost, že stěžovatelka má na hodnocení objektu jiný názor, ještě neznamená, že odborná vyjádření NPÚ a závěry orgánu památkové péče jsou nezákonné a nesprávné.*[3]

[3] GIRSA H. – HOLEČEK, J. *Metodický materiál pro obnovu fasád na územích památkových rezervací a památkových zón*. Praha, 2004, k této problematice uvádí: „*Neméně významná je i historická adekvátnost zvolených materiálů z hlediska zachování vypovídací hodnoty stavby, specifických optických vlastností jejích povrchů, které spoluurčují vzhled obnoveného díla a způsob následného stárnutí, důležitý zejména u fasádních nátěrových hmot vůbec. … Cílem ochrany a obnovy fasád je, až na výjimky uváděné v pasážích o redesignu, zachovat fasády v jejich slohové podstatě, charakteru a celistvosti, nikoliv je plošně upravovat materiály a technikami soudobé stavební produkce či dokonce svévolně přestavovat. Cílem obnovy naproti tomu není vytvářet současnou stylovou vrstvu na historickém objektu.*“

K posouzení prevalence jednotlivého veřejného zájmu nad jiným a naopak veřejných zájmů nad zájmem vlastníka nemovitosti hospodářsky využívat svůj majetek NSS uvádí: *Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti stojí zcela nepochybně legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany. Veřejný zájem na zachování adekvátního stavu a vzhledu nemovitosti, která sice nebyla prohlášena kulturní památkou, ale nachází se na území vymezené památkové zóny, nepochybně plyne právě ze zákona o památkové péči a uvedené vyhlášky Ministerstva kultury.*

Přesto, že se rozhodnutí věnuje dílčímu problému památkové péče, je svým obsahem použitelné pro posuzování veřejného zájmu i v případě ochrany jiných veřejných zájmů (ochrana přírody, krajinného rázu, zájmy chráněné stavebním řádem apod.).

3 Veřejný zájem na dostupnosti léků a léčebných prostředků

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 23. 11. 2016, *čj. 3 Afs 200/2014-79,* ve věci EUROPLASMA s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, o osvobození krevní plazmy od DPH, o kasační stížnosti. Předmětem sporu bylo posouzení, zda se v případě dodání aferetické plazmy určené pro frakcionaci (tedy krevní plazmy pro průmyslovou výrobu léčiv)[4] jedná o zdanitelné plnění (§ 2 odst. 2 zákona o dani z přidané hodnoty ve znění účinném ke dni 31. 12. 2008) nebo o plnění osvobozené od daně bez nároku na odpočet daně (§ 58 odst. 1 a 2 zákona o DPH).

Důležitou skutečností byl nesoulad mezi vnitrostátním předpisem, který od DPH osvobozoval krev a veškeré její deriváty a mezi čl. 132 odst. 1 písm. d) evropské směrnice o DPH, podle níže je od daně osvobozena taktéž krev a její deriváty, avšak s podstatnou výjimkou, a to pouze v případech plnění, kdy deriváty přispívají k péči o zdraví nebo mají terapeutický účel.

[4] Krevní plazma je derivátem lidské krve (tedy látkou, kterou člověk záměrně vyzískává z lidské krve) a může být použita dvojím způsobem
a) jednak jako léčebný prostředek, kdy je plazma přímo ordinována pacientovi (přičemž je třeba dodržet, aby plazma měla stejnou skupinu a RH faktor, jako má krev pacienta), např. pro zastavení krvácení, popáleninách,
b) nebo jako surovina pro výrobu léků, v takovém případě se smíchá plazma bez ohledu na krevní skupinu a RH faktor a pacientovi se dostává finální lék, přičemž plazma je jednou ze složek tohoto léku (Albumin, Imunoglobiny, atp.).

EUROPLASMA s.r.o. zpracovávala plazmu pro výrobu léků a domáhala se, aby tato surovina byla zatížena DPH. Smyslem bylo využít odpočtu DPH, žádost tedy byla objektivně ve prospěch této společnosti. Jako argument uvedla, že osvobození krevní plazmy od DPH ve všech případech je v rozporu s veřejným zájmem na dostupnosti lékařské péče (myšleno dostupnosti léků a léčebných prostředků). Tvrzení odůvodnila tím, že osvobození od DPH na krevní plazmu použitou pro výrobu léků výrobní cenu léků nesnižuje, ale právě naopak, a to z důvodu, že nelze použít odpočet DPH právě na krevní plazmu, jakožto surovinu pro výrobu léku.

NSS se zabýval posouzením právní úpravy, přičemž dospěl k tomuto závěru: Pokud by evropský zákonodárce zamýšlel vázat osvobození plnění uvedeného v čl. 132 bodu d) směrnice o DPH na lékařský výkon, učinil by tak bezesporu výslovně. Městský soud nepochyboval ani o tom, že dodání plazmy spadá pod "veřejný zájem" uvedený v nadpisu hlavy IX, kapitoly 2 směrnice o DPH, kam je čl. 132 odst. 1 písm. d) zařazen. V osvobození krevní plazmy od DPH nespatřuje městský soud ani porušení principu neutrality DPH, který se odráží v mechanismu odpočtů a směřuje k plnému osvobození podnikatele od zatížení DPH splatné nebo odvedené v rámci veškerých jeho hospodářských činností. Společný systém DPH zajišťuje neutralitu ohledně daňové zátěže všech hospodářských činností za podmínky, že tyto činnosti samy v zásadě podléhají DPH. Uzavřel tedy, že pokud byl žalobce od DPH plně osvobozen a předmětné plnění dani vůbec nepodléhalo, nelze o porušení principu neutrality DPH hovořit. Poukazoval-li dále žalobce na rozdílný přístup v některých členských státech Evropské unie, nepřikládal mu městský soud žádný vliv na posouzení této věci; zdůraznil, že nepochybuje o souladu § 58 zákona o DPH s čl. 132 odst. 1 směrnice o DPH. Ani odborné stanovisko k rozdílu plazmy pro klinické použití a plazmy jako suroviny pro další zpracování, vypracované pplk. MUDr. Milošem Bohoňkem, Ph.D., nepovažoval městský soud v souzené věci za rozhodné, neboť podstatou sporu je výklad pojmů "plná lidská krev", "lidská krev" a "složky krve" z hlediska vztahu vnitrostátní a unijní úpravy, a tuto otázku může posoudit jedině soud. Z týchž důvodů městský soud nevyhověl ani návrhu na provedení důkazu výslechem zpracovatele uvedeného odborného stanoviska.

4 Důležitý zájem služby a služba z důvodu veřejného zájmu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 15. 10. 2015, čj. 1 As 183/2015-63 ve věci stížnosti příslušníka Vězeňské služby ČR proti jeho zaměstnavateli, o zpětné

proplacení přesčasových hodin, které nebyly proplaceny z důvodu, že byly nařízeny z důležitého zájmu služby. Meritem sporu bylo posouzení, zda přesčasová práce příslušníka Vězeňské služby ČR v rozsahu 150 hodin za rok splňovala podmínku, že byla nařízena z důležitého zájmu služby ve smyslu ust. § 54 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Soud dále posuzoval, zda se nemohlo jednat o službu ve veřejném zájmu dle ust. § 54 odst. 4.

Dle ust. § 54 odst. 2 lze příslušníkovi nařídit službu přesčas v důležitém zájmu služby, v průměru nejvýše 150 hodin za rok.

Dle ust. § 54 odst. 4 zákona lze příslušníkovi nařídit po dobu krizového stavu nebo ve výjimečných případech po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu službu přesčas i nad rozsah stanovený předchozí větou.

Dle ust. § 201 odst. 1 se za důležitý zájem služby se považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru.

V případech nařízení práce přesčas dle § 54 odst. 2 a 4 služebního zákona nedochází k navýšení služebního příjmu, neboť při jeho stanovení je již s případnými přesčasovými hodinami počítáno (§ 112 odst. 2). Pokud však přesčasové hodiny uvedený limit přesáhnou, má příslušník nárok buď na náhradní volno, nebo na poměrnou část příslušného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku.

NSS konstatoval, že služba přesčas dle § 54 odst. 2 zákona o služebním poměru představuje výjimečné opatření, které umožňuje nařídit výkon služby nad rámec základní doby služby (která je dle § 52 odst. 1 zákona o služebním poměru 37,5 hodin týdně). Služební zákon tedy nepojímá službu přesčas jako další fond služební doby, z něhož je možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Službu přesčas lze nařídit pouze v důležitém zájmu služby, který je dán jen ve výjimečných případech. NSS uvádí: „*Konkrétně se jedná o situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 zákona o služebním poměru, jako například momentální indispozice nebo absence některého z příslušníků ze zdravotních či jiných důvodů nebo předem neočekávaný úkol bezpečnostního sboru, který může být náležitě splněn jen příslušníkem s požadovanou kvalifikací mimo rámec jeho naplánované směny. … Důležitý zájem služby však nelze shledat v dlouhodobém až trvalém nedostatku příslušníků. Není tak možné připustit, aby tento personální nedostatek byl nahrazován zvýšenými nároky na stávající příslušníky nařizováním služeb přesčas s odkazem na důležitý zájem služby.*“

V porovnání s oprávněním zaměstnavatele uložit práci přesčas ve veřejném zájmu, NSS poznamenává, že pokud nebylo shledáno, že by zaměstnavatel dostatečně prokázal nařizování služeb přesčas v důležitém zájmu služby, jednoznačně z toho vyplývá, že nemohlo být prokázáno ani její nařizování ve výjimečných případech veřejného zájmu. Z textového i systematického výkladu zákona je totiž zřejmé, že v takových případech se bude jednat o ještě více mimořádné situace.

5 Vztah pojmu důležitý veřejný zájem a pojmu závažný veřejný zájem

Usnesení rozšířeného senátu NSS z 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128 řešilo otázku stejnosti významu dvou pojmů obsažených v soudním řádu správním. NSS konstatoval, že obsah pojmu "důležitý veřejný zájem" v § 73 odst. 2 s. ř. s. přitom nelze považovat za totožný s obsahem pojmu "závažný veřejný zájem" v § 66 odst. 2 téhož zákona.

Dle ust. § 66 s. ř. s. je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat žalobu, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.

Dle ust. § 73 soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Dle judikatury NSS je úvaha, zda je v konkrétní věci dán "závažný veřejný zájem", vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy. Soud se proto věcně zabývá každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě. NSS dále uvádí: *v případě žalobní procesní legitimace nejvyššího státního zástupce se jedná toliko o „procesní vstupenku“ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat. V rámci tohoto řízení však nejvyšší státní zástupce již nemá oproti jiným žalobcům zvláštní procesní postavení. … Proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je třeba vždy zkoumat, zda by výkon nebo jiné následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám, a to vše pak poměřovat s existencí důležitého veřejného zájmu. Obsah pojmu "důležitý veřejný zájem" v § 73 odst. 2 s. ř. s. Přitom nelze považovat za totožný s obsahem pojmu "závažný veřejný zájem" v § 66 odst. 2 téhož zákona.*[5]

[5] I když množina žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je velice široká, a dokonce k podání této správní žaloby postačuje zájem na ochraně prostého veřejného zájmu, domnívám se, že tito žalobci tedy nemají mít povinnost před správním soudem veřejný zájem dokazovat, nicméně měl by ze samotné správní žaloby vyplývat. Nadto lhůta těchto žalobců je oproti ombudsmanovi a nejvyššímu státnímu zástupci dvouměsíční, tudíž ani zásah do právní jistoty účastníků řízení není natolik značný, jako kdyby byla tato lhůta tříletá.(In VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. Veřejný zájem v souvislosti s řízením o správní žalobě dle § 66 s. ř. s. In *Debaty mladých právníků. Sborník*. Olomouc : Univerzita Palackého, 2017).

Podání žaloby nejvyšším státním zástupcem ve veřejném zájmu samo o sobě neodůvodňuje přiznání či nepřiznání odkladného účinku žaloby bez ohledu na splnění dalších zákonných podmínek. Oba pojmy, ač jsou použity v jednom právním předpise a svým pojmenováním působí zdání, že jde o synonyma, mají při naplňování jiný význam. Přitom myšlenková představa, že o synonyma jde, je celkem logická, neboť normy veřejného práva k označení veřejného zájmu často používají podobná slova (např. důležitý zájem, společenský zájem, apod.). V tomto případě však s.ř.s. stanovuje dva okruhy situací, přičemž z logiky věci nejde o dvojí vyjádření téhož. Nezbývá než podotknout, že to lze hodnotit jako chybu legislativní techniky – buď měly být pojmy jazykově zcela rozdílné, nebo měl být každý z nich v zákoně definován.

6 Trvání veřejného zájmu na určitém záměru

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 9. 2015, čj. 6 As 73/2015-40 ve věci stěžovatele Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu proti Ministerstvu životního prostředí ČR, o udělení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů, o kasační stížnosti žalobce.

Předmětem správního řízení byla žádost Ředitelství vodních cest ČR o udělení výjimky ze zákazu ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje 39 kriticky ohrožených druhů a rodů živočichů realizací stavby Nový plavební stupeň Přelouč. Stavba má sestávat z plavebního kanálu s novou plavební komorou o délce cca 3,2 km a dalších vyvolaných investic (stavba je součástí prací na splavnění Labe mezi Pardubicemi a Chvaleticemi). Dílo má být umístěno na pravém břehu řeky Labe, kde se nachází přírodně cenná lokalita Slavíkových ostrovů a Lohenického ramene, přičemž na tomto území roste a žije 40 druhů ohrožených rostlin a živočichů, jichž se týká žádost o výjimku z ochranných podmínek, z těchto druhů lze jmenovat modráska bahenního, modráska očkovaného, žábronožku, páchníka hnědého a lesáka rumělkového.

„*Obecný zákaz škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a do jejich biotopů obsahuje zákon o ochraně přírody a krajiny v § 49 a § 50. Výjimku je možno povolit podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to buď v zájmu ochrany přírody, nebo v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. …V nyní posuzovaném případě shledal žalovaný, že je dán důvod podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. že výjimku lze ospravedlnit jinými (tj. v předchozích písmenech neuvedenými) naléhavými důvody převažujícího veřejného zájmu, přičemž zákon uvádí, že může jít i o důvody sociálního a ekonomického charakteru a důvody s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí.*“

Ke škodě daného rozhodnutí však soud svou úvahu o pojmenování důvodů sociálního a ekonomického charakteru nerozvíjí, přitom jde o otázku navýsost praktickou. Ohledně důvodů sociálních lze odkázat na starší rozhodnutí NSS ohledně povolení výstavby bytových domů v blízkosti Milíčovského lesa (Praha-Jižní město), kde soudy konstatovaly, že v případě, že investor stavby by jednoznačně deklaroval, že alespoň část bytů v rámci dané výstavby by bylo dostupných nižším příjmovým skupinám obyvatelstva, bylo by možné takovýto záměr výstavby bytů hodnotit jako veřejný zájem (což však v daném případě splněno nebylo, neboť developer usiloval, jako je tomu téměř vždy, pouze o dosažení maximálního zisku).[6]

7 Právo osoby energetického podniku ke změně stavby bez stavebného povolení

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 3. 2017, *čj. 10 As 294/2016-29* vychází z již zrušeného zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrizační zákon), neboť navrhované změny stavby byly posuzovány podle předpisu platného v době povolení původní stavby. Stěžovatel, který je vlastníkem zemědělského pozemku, jenž protíná několik tras nadzemního elektrického vedení, nesouhlasil, aby spol. E.ON Distribuce na jeho pozemku provedla přeložku nadzemního elektrického vedení ve dvou stávajících trasách v rámci výstavbu *vedení přenosové soustavy V413-V416 smyčka Havlíčkův Brod-Mírovka*.[7]

[6] Rozhodnutí NSS *sp. zn. 6 As 65/2012* z 10. května 2013: Veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého. *Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.).* … Ministerstvo nedostatečně odůvodnilo, v čem spatřuje naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů v příslušné lokalitě, kde tato výstavba zasahuje do ochrany zákonem zvlášť chráněných druhů, a to způsobem, který zvolila osoba zúčastněná na řízení. Pokud by pak snad i existoval naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů, nebylo prokázáno, že jej nelze uspokojit jiným řešením, které by realizovalo požadovaný záměr na výstavbě bytů a současně minimalizovalo případný zásah do zákonné ochrany zvlášť chráněných druhů živočichů. Pozn.: Vzhledem ke skutečnosti, že důvodem ochrany území byl výskyt obojživelníků, např. čolka obecného, byl v tisku soud nazýván „válka s mloky".

[7] Investice patří mezi evropské projekty společného zájmu a je důležitá i s ohledem na spolehlivost provozu celé propojené evropské energetické soustavy. Jde o připojení dálkového vedení 400 kV vedoucího mezi Řeporyjemi (Praha) a Prosenicemi (Přerov) s rozvodnou Mírovka (Havlíčkův Brod). Se svými téměř 300 kilometry trasy patří k nejdelšímu vedení zvláště vysokého napětí v České republice. Realizace investičního záměru si vyžádá zhruba 790 mil. Kč. (Zdroj: webové stránky ČEPS a.s. – provozovatel české přenosové soustavy VN a VVN).

Konkrétně měla přeložka spočívat v tom, že u jednoho nadzemního vedení bude demontován jeden stávající stožár a umístí se na totožné místo nový podchodový stožár. U druhého nadzemního vedení bude vložen mezi stávající stožáry nový podchodový stožár a zároveň se zde vymění fázové vodiče a kombinované zemnicí lano za nové. U obou stožárů budou vodiče dosahovat nižší výšky nad terénem. (Laicky řečeno, vzhledem k nutnosti vést přes pozemek třetí elektrické vedení, které má křížit dvě vedení stávající, bylo navrženo, aby obě stávající vedení v místě křížení podešly pod úrovní, ve které má být třetí vedení.)

Stěžovatel se bránil provedením těchto stavebních změn na dvou stávajících vedeních z důvodu, že dojde k posunutí elektrických vodičů níže nad terén, což mu zkomplikuje obhospodařování zemědělských pozemků a nadto budou práce s velkou zemědělskou mechanizací v tomto místě nebezpečné (riziko přenosu proudu na karoserii stroje). Dále na pozemku stěžovatele přibude navíc jeden stožár elektrického vedení. Plocha základů stožáru přitom není zanedbatelná, podle projektové dokumentace má v úrovni terénu dosahovat až 5,8 m^2.

Podle NSS: „*Judikatura správních soudů však dále specifikovala, že oprávnění vzniklé energetickému podniku jako zákonné věcné břemeno dle elektrizačního zákona není přenosné pro další nové stavby elektrického vedení, byť nacházející se v trase dosavadního vedení. … Pro posouzení nynější kauzy je proto zásadní, zda na přeložky elektrického vedení plánované osobou zúčastněnou na řízení na pozemku stěžovatele lze nahlížet jako na novou stavbu, či ne. V této souvislosti lze odkázat na rozhodnutí Městského soudu v Praze, který uzavřel, že „celá výměna stožárů, včetně zemních prací, zcela zjevně není pouhou úpravou stavby, neboť se tu postavila stavba zcela nová (nové stožáry s novým osazením). ... Označit takovou novou stavbu stožárů elektrického vedení za stavební úpravy stavby dosavadní nikdy žádnou oporu ani v zákoně, ani v teoretické literatuře, nemělo. … Je pravda, že trasa elektrických vedení zůstane zachována, ovšem výměnou či vložením stožárů bude snížena výška, ve které se vedení dosud nad pozemkem stěžovatele nacházelo. Dále na pozemku stěžovatele přibude navíc jeden stožár elektrického vedení. … Lze proto uzavřít, že na plánovanou přeložku vedení osoby zúčastněné na řízení je třeba nahlížet jako na novou stavbu, na kterou se nevztahuje oprávnění ke stávajícímu vedení dle elektrizačního zákona. V tomto ohledu je proto nutné korigovat odůvodnění rozhodnutí krajského soudu. Nicméně jedná se pouze o dílčí vadu odůvodnění, která ve výsledku nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o umístění stavby. Proto by nebylo v souladu se zásadou procesní ekonomie účelné rozsudek krajského soudu rušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (ostatně sám krajský soud správný výklad variantně uvedl).*

Zásadní byla též otázka, jakém okamžiku řízení se posuzuje soulad s veřejným zájmem, pokud vlastník pozemku s poskytnutím pozemku pro zamýšlenou

stavbu nesouhlasí - zdali v územním řízení či v samostatném řízení o vyvlastnění, přičemž konstatuje, že v územním řízení se pouze zjišťuje, zda pro danou stavbu lze pozemek vyvlastnit (tj. zda jsou splněny formální náležitosti, zejm., zda vůbec jde o stavbu, která může mít povahu veřejného zájmu), ale posouzení, zda je veřejný zájem natolik silný, že spolu s dalšími zákonnými podmínkami, převáží nad zájmem vlastníka pozemku, je věcí řízení o vyvlastnění:

Nejvyšší správní soud již dříve vysvětlil, že v územním řízení je nutné pouze posoudit, zda je teoreticky možné vyvlastnit pozemek, k němuž žadatel o vydání územního rozhodnutí nemá žádný majetkoprávní titul. Jednotlivé podmínky pro vyvlastnění se posuzují v samostatném řízení o vyvlastnění. Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že „žadatel o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby musí disponovat majetkoprávním titulem, popřípadě dokladem či smlouvou prokazujícími, že na příslušných pozemcích může stavět. To není potřeba, pokud lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit. O vyvlastnění však není rozhodováno v územním řízení, ale je o něm zahajováno samostatné vyvlastňovací řízení (srov. § 18 zákona o vyvlastnění). Pro účely územního řízení a aplikace § 86 odst. 3 část věty za středníkem stavebního zákona je tak pouze třeba posoudit předběžnou otázku, zda teoreticky lze pozemek, k němuž žadatel nemá majetkoprávní titul ani souhlas vlastníka, vyvlastnit. O takové předběžné otázce si přitom stavební úřad v územním řízení může v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu sám učinit úsudek, čímž ovšem není nikterak předjímán výsledek případného vyvlastňovacího řízení. V otázce předběžného posouzení, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit, je pro stavební úřad v územním řízení rozhodné zejména znění § 170 stavebního zákona a zde uvedené účely, pro které lze k vyvlastnění přistoupit. Zda je skutečně dán veřejný zájem na dosažení takového účelu a zda jsou naplněny ostatní v zákoně o vyvlastnění uvedené podmínky, ovšem není třeba v územním řízení zvláště zkoumat, neboť to není jeho předmětem.

Závěr

Výše nastíněná rozhodnutí popisují různé úhly pohledu pro výklad pojmu veřejného zájmu. Věnují se pojmenování veřejného zájmu v hmotněprávní oblasti (ochraně kulturních památek, dostupnost lékařské péče a léčebných prostředků), výkladu pojmu služba z důvodu veřejného zájmu dle zákona o služebním poměru, stejně jako rozdílu mezi pojmy důležitý veřejný zájem a závažný veřejný zájem. Závěrem byl řešen střet jednotlivých veřejných zájmů (ochrany přírody s důvody sociálního a ekonomického charakteru) a dále zjištění, ve kterém procesním kroku je nezbytné rozhodnout o prevalenci veřejného zájmu v případě schvalování staveb (zejména liniových).

LITERATURA

8. GIRSA H. – HOLEČEK, J. *Metodický materiál pro obnovu fasád na územích památkových rezervací a památkových zón.* Praha, 2004.
9. KNOR, J. *Omítky v meziválečné architektuře.* Národní památkový ústav, Brno, 2015.
10. VIČAROVÁ HEFNEROVÁ H. Veřejný zájem v souvislosti s řízením o správní žalobě dle § 66 s. ř. s. In *Debaty mladých právníků. Sborník*. Olomouc : Univerzita Palackého, 2017.

VPLYV POLITIKY A NORMOTVORBY NA VÝKON FINANČNEJ SPRÁVY PRI ELIMINÁCII DAŇOVÝCH ÚNIKOV

THE IMPACT OF THE POLICY AND LEGISLATURE ON THE IMPLEMENTATION OF FINANCIAL ADMINISTRATION IN FIELD OF TAX LEAKS ELIMINATION

doc. JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1
835 17 Bratislava
jana.simonova@akademiapz.sk

Abstrakt: Príspevok odprezentuje vplyv politiky a vybraných legislatívnych zmien na proces odhaľovania daňových únikov z hľadiska finančnej správy. Z hľadiska politík bude orientovaný najmä na otázky kooperácie a koordinácie dotknutých subjektov. Následne v krátkosti poukážeme na proces odhaľovania daňových únikov z hľadiska finančnej správy vo vybraných krajinách. Vplyv normotvorby na elimináciu daňových únikov budeme analyzovať len na vybraných legislatívnych zmenách a návrhoch.

Kľúčové slová: daňový únik, finančná správa, odhaľovanie, spolupráca

Abstract: The paper presents the impacts of policy and selected legislative changes on the process of detecting tax evasion from the perspective of financial administration. From a policy point of view, it will focus mainly on issues of cooperation and coordination of the entities concerned. Subsequently, we will briefly point out the process of detecting tax evasion from the perspective of financial administration in selected countries. We will analyze the impact of legislation on the elimination of tax evasion only on selected legislative changes and proposals.

Key words: Tax evasion, financial administration, detection, cooperation

Úvod

Napriek zvýšenej snahe eliminácie daňových únikov v krajinách Európskej únie, ako aj v ostatných krajinách, rozpracované analýzy neustále poukazujú na nové spôsoby a alternatívy ich páchania, pričom predmetný jav označujú prívlastkami negatívny a celosvetový. Spoločným ukazovateľom variabilných daňových systémov rozvinutých i nerozvinutých ekonomík, trhových i transformujúcich sa ekonomík, sú daňové úniky s dominanciou nelegálnych daňových únikov fungujúcich na báze nelegálneho neplatenia daní. Eliminácia a minimalizácia daňových únikov ako základnej brzdy bezporuchového výberu daní patrí medzi obligatórne povinnosti daňovej administrácie a daňovej techniky pri plnení fiškálnych príjmov. Osobitosťami daňových únikov je ich vysoká miera latencie, náročnosť odhalenia, profesionalita páchania, výrazná obtiažnosť, internacionalizácia i neprehľadnosť daňových právnych predpisov, legislatívne disparity a pod. V procese boja proti páchaniu daňových únikov bolo realizovaných množstvo akčných plánov boja proti daňovým únikom, ktoré boli opakovane novelizované a inovované v kontexte súčasného stavu. Úspešnosť jednotlivých opatrení eliminujúcich páchanie daňových únikov je podmienená schopnosťou správne implementovať ich základné ciele a aplikovať ich voči daňovým subjektom, ktoré majú záujem neoprávnene získať finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu.

Všetci si uvedomujeme realitu, že daňové úniky oslabujú fiškálne príjmy štátu, ale aj celkovo ekonomiku štátu. Daňová morálka daňových subjektov nie je z hľadiska finančnej správy uspokojivá, najmä z dôvodu častej snahy špekulácie so zámerom obohatenia sa na úkor štátu, resp. obce, alebo zníženia daňového zaťaženia a zneužívania medzier v daňovo-právnych predpisoch. Niekedy dokonca vznikajú prípady negovania súčinnosti správcu dane s daňovým subjektom, čo v logickej nadväznosti negatívne pôsobí na možnosť efektívneho odhalenia daňovej trestnej činnosti. Zámerom príspevku je poukázať na vplyv politiky v kombinácii s normatívnou právnou úpravou na výkon finančnej správy pri snahe eliminovať daňové úniky. Primárne orientujeme svoju pozornosť na kooperačné a koordinačné politiky, keďže predmetná oblasť je značne rozsiahla. Vo svojej podstate si musíme uvedomiť, že každá reakcia má aj svoju protireakciu, a teda *de facto* aj zmeny v oblasti smerovania danej politiky či v oblasti normotvorby majú priamy vplyv nielen na činnosť Finančnej správy SR v praxi, ale aj na efektívnosť existujúcich opatrení na elimináciu daňových únikov.

1 Kooperácia a koordinácia finančnej správy v intenciách odhaľovania daňových únikov

Ako sme už uviedli, pre daňové úniky sú typické črty ako sofistikovanosť, analýza a využívanie legislatívnych medzier, nesúladov v daňovej legislatíve,

v kooperácií medzi národnými, ako aj nadnárodnými subjektmi a daňovými jurisdikciami, v nedostatkoch informačných systémov a pod., ktoré komplexne majú za následok redukovanie daňových príjmov, resp. ich neplatenie. Práve adekvátnou reakciou na identifikovanie a odhalenie daňových únikov je flexibilná, promptná a jednoznačná kooperácia a koordinácia finančnej správy s ostatnými dotknutými subjektmi – primárne Policajným zborom (ďalej len „PZ").

Subjekty, vystupujúce v procese realizácie a odhaľovania daňových únikov, predstavujú širokospektrálne štruktúrovaný systém. Na jednej strane tu máme tzv. podriadené subjekty, t. j. daňové subjekty, ktoré buď môžu vystupovať v postavení realizátorov, alebo ako participujúce osoby podieľajúce sa na eliminácii a odhalení daňových únikov. Na druhej strane máme tzv. oprávnené osoby, čiže z hľadiska odhaľovania daňových únikov Finančnú správu SR, Národnú kriminálnu agentúru, Prezídium PZ, Generálnu prokuratúru SR. V rámci daných subjektov sa vytvárajú vzájomné vzťahy, väzby, z ktorých logicky vyplýva realizácia rôznorodých postupov činnosti, ktoré fungujú na báze obligatórnosti alebo fakultatívnosti.

Negatívne externality v podobe daňových únikov si najmä s ohľadom na výšku daňovej straty v štátnom rozpočte vyžadujú variabilné opatrenia na ich elimináciu, na potrestanie týchto aktivít a na vytvorenie transparentného a spravodlivého ekonomického prostredia. Z tohto dôvodu bol zostavený Akčný plán boja proti daňovým podvodom, ktorý v rámci jednej z politík upravoval aj oblasť kooperácie a koordinácie finančnej správy s ostatnými relevantnými subjektmi. Prierezové opatrenia v oblasti spolupráce možno rozdeliť do určitých skupín:

- Oblasť zvýšenej informatizácie – prepojenie informačných systémov, konkrétne umožnenie prístupu Finančného riaditeľstva SR do mýtneho systému, informačných systémov stavebných a daňových úradov, výmeny informácií medzi PZ (FSJ) a povinnými osobami, zabezpečiť prístup Finančnej správy SR do Centrálneho registra motorových vozidiel a databázy registra obyvateľov, vytvorenie siete hospodárskeho „foaf-u", zavedenie evidencie tržieb v ERP s on-line prepojením na finančnú správu, online monitoring prepravy,
- Oblasť inštitucionálna – zriadenie špecializovaných tripartitných tímov na riešenia závažnej daňovej trestnej činnosti, zmena organizačnej štruktúry PZ s cieľom vytvorenia špecializovaných pracovísk pre boj so závažnou hospodárskou trestnou činnosťou, vytvorenie jednotného analytického centra Finančnej správy SR a PZ, posilnenie osobnej zodpovednosti spoločníkov obchodných spoločností, v ktorých nie je ustanovený štatutárny orgán, jednotné analytické centrum (JACK), zavedenie povinnosti pre súdy a orgány štátnej správy verifikovať údaje zapisované do registrov a evidencií, Asset Management Office,

- Oblasť vzdelávania – zabezpečiť v rámci spolupráce spracovanie metodických pomôcok k spoločným postupom pri odhaľovaní a dokumentovaní daňových trestných činov (pre policajtov, prokurátorov a zamestnancov Finančnej správy SR), vytvorenie systému pravidelného vzdelávania policajtov, prokurátorov, sudcov a zamestnancov finančnej správy v národných i zahraničných podmienkach, zaradenie problematiky daňových trestných činov a legalizácie príjmov z trestnej činnosti do učebných osnov Akadémie PZ v Bratislave (komplexná viacodborová výučba).

Z hľadiska rozsiahlosti problematiky upriamim pozornosť na spoluprácu, ktorá sa premieta do kooperačných otázok v rámci inštitucionálnej oblasti.

Prierezové opatrenia na boj proti daňovým únikom z inštitucionálneho hľadiska sú reálnym následkom súčasnej situácie nejednotnosti postupov zamestnancov finančnej správy a príslušných policajtov, ako aj zníženej odbornej erudovanosti vyšetrovateľov v daňových otázkach, a naopak, zamestnancov finančnej správy v procesných postupoch orgánov činných v trestnom konaní. Zefektívnenie v zákonných ustanoveniach by malo byť orientované na realizáciu spoločného postupu, s dôrazom na aplikáciu zásady včasnosti, zabezpečiť včasné podávanie oznámenia pre zaistenie potrebných dokladov podozrivých spoločností, zabezpečenie podrobného dokazovanie a preverenia neobvyklej operácie pred podaním oznámenia, ale aj na zákonné vymedzenie činnosti inštitútu tzv. daňovej kobry. Návrhy zefektívnenia spolupráce je potrebné riešiť na úrovni vzájomnej komunikácie daných orgánov, najmä so zameraním na konkrétny prípad, budovania osobných vzťahov napr. aj v rámci spoločných inštruktívno-metodických zameraní a školení.

Zo zákonnej dikcie kooperácie orgánov Finančnej správy SR a orgánov PZ pri odhaľovaní daňových únikov nie je jednoznačný spoločný postup v problémových oblastiach, z čoho v bežnej praxi vznikajú nezrovnalosti, či pochybenia. Je potrebné zdôrazniť, že trestnoprávna úprava nereflektuje terminologické, prípadne aj iné podstatné inštitúty ako daňovo-právna úprava. Jednotne spracované postupy spolupráce orgánov Finančnej správy SR, orgánov činných v trestnom konaní, PZ a Národnej kriminálnej agentúry by spoločne s jednotnými vzdelávacím aktivitami daných subjektov zabezpečovali koncepčne strategický prvok, ktorý by dokázal efektívne pôsobiť v miestach páchania daňových únikov, a najmä by zabezpečil rýchle, hospodárne a účinné odhaľovanie a objasňovanie daňových únikov. Predmetné opatrenie by dokonca zlepšilo prehľad a zvýšilo požadované znalosti subjektov podieľajúcich sa na odhaľovaní a objasňovaní daňových únikov, a to nielen s ohľadom na dynamický vývoj legislatívy v oblasti daní, ale ja náročnosť a rozsah dokazovania a neustále sa meniace trendy páchania daňovej

kriminality. Sekundárnym výstupom efektívnej spolupráce je nielen budovanie kolegiálnych vzťahov, ale aj frekventovanejšie používanie odborného konzultanta v prípadoch daňových únikov. Žiaducim by bolo sformulovať aj základné pravidlá, resp. zásady spolupráce, ktoré by podporovali vzájomnú motiváciu subjektov realizovať kooperáciu v plnej miere. Medzi prípadné zásady možno zaradiť zásadu informovanosti, ktorá by sa premietala v značnej komunikácii policajtov a zamestnancov Finančnej správy SR a efektívnejšej výmene informácií nadobudnutých počas procesu zisťovania nových skutočností a dôkazov. Dôležitá je aj zásada včasnosti z hľadiska včasných podávaní oznámení už počas uskutočňovania správy daní, kde vo vzájomnej spolupráci by aj zamestnanci Finančnej správy SR upriamili svoju pozornosť na určité podstatné prvky z hľadiska trestného konania, napr. zabezpečenia účtovníctva, získanie iných podstatných dôkazov, prípadne koordinovane uskutočňovaný výkon daňovej kontroly prípadne miestneho zisťovania. Dodržiavanie príslušných lehôt súvisí aj s promptným vybavovaním dožiadaní policajtov alebo výsluchu zamestnanca finančnej správy. Aj vzájomné prepojenie informačných systémov predstavuje opatrenie spolupráce príslušných subjektov, ktorým sa zefektívni eliminácia páchania daňových únikov.

Spolupráca Finančnej správy SR, jej zamestnancov, PZ a príslušných orgánov činných v trestnom konaní pri identifikovaní daňovej trestnej činnosti a následnom objasňovaní predstavuje jednoznačne významné opatrenie na elimináciu páchania daňových únikov a zvýšenie možnosti jej odhalenia a následného objasnenia. Odhaľovanie daňovej trestnej činnosti v rámci PZ je realizované prostredníctvom:

- Operatívnych oddelení odborov kriminálnej polície okresných riaditeľstiev PZ a krajských riaditeľstiev PZ zaoberajúcich sa odhaľovaním ekonomickej kriminality. Metodickú činnosť, kontrolnú a koordinačnú funkciu vo vzťahu k týmto oddeleniam vykonáva 2. Operatívne oddelenie operatívneho odboru Úradu kriminálnej polície Prezídia PZ.
- Národná kriminálna agentúra Prezídia PZ (ďalej len „NAKA").

Vecná, miestna a výberová príslušnosť uvedených útvarov je upravená interným aktom ministra vnútra.[1] NAKA sa zaoberá najmä odhaľovaním, dokumentovaním a vyšetrovaním vybraných prípadov najzávažnejšej organizovanej kriminality. Policajti služby finančnej a kriminálnej polície, teda aj policajti zriadení na operatívnych oddeleniach a NAKA môžu pri odhaľovaní daňovej trestnej činnosti využívať oprávnenia, ktoré im vyplývajú zo zákona č. 171/1993 Z. z.

[1] Nariadenie MV SR č. 175/2010 o vymedzení príslušnosti útvarov PZ pri odhaľovaní trestných činov, pri zisťovaní páchateľov a o postupe v trestnom konaní.

o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, konkrétne § 29a pri odhaľovaní daňových únikov a nezákonných finančných operácií alebo legalizácie príjmov trestnej činnosti. V tejto súvislosti sa v zmysle § 11 ods. 6 písm. n) zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní v znení neskorších predpisov za porušenie daňového tajomstva nepovažuje oznámenie alebo sprístupnenie daňového tajomstva Ministerstvu vnútra SR (ďalej len „MV SR"). Obdobne v zmysle § 91 ods. 4 písm. g) zákona č. 483/001 Z. z. o bankách a zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa za porušenie bankového tajomstva nepovažuje podanie správy o záležitostiach týkajúcich sa klienta na základe písomného vyžiadania službe kriminálnej polície a službe finančnej polície PZ na účely odhaľovania trestných činov, daňových únikov, nezákonných finančných operácií a legalizácií príjmov z trestnej činnosti. Okrem uvedeného využívajú oprávnenia vykonávať operatívno-pátraciu činnosť, používať prostriedky operatívno-pátracej činnosti, informačno-technické prostriedky, osobitné finančné prostriedky, využívať dostupné evidencie spravované MV SR a spolupracovať s inými útvarmi PZ, vyhotovovať zvukové, obrazové alebo iné záznamy z miest verejne prístupných, požadovať od štátnych orgánov, obcí, právnických a fyzických osôb podklady a informácie, využívať dostupné informácie a osobné údaje od prevádzkovateľov, ktorí spracovávajú osobné údaje, vymieňať si informácie s políciami iných štátov, s medzinárodnými policajnými organizáciami, s EUROPOL, INTERPOL a pod.

Finančná správa vykonáva odhaľovanie daňových únikov, pričom osobitné postavenie má práve Kriminálny úrad finančnej správy, ktorého kompetencie v oblasti odhaľovania a vyšetrovania ekonomickej trestnej činnosti sú limitované na trestné činy spáchané v súvislosti s porušením colných predpisov, daňových predpisov na úseku spotrebných daní a dane z pridanej hodnoty. Pri výkone operatívno-pátracej činnosti s cieľom odhaľovania daňových únikov má podľa § 14 a nasl. zákona č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe v znení neskorších predpisov oprávnenie vykonávať operatívno-pátraciu činnosť a používať informačno-technické prostriedky.

Premietnutie inštitútu spolupráce v intenciách odhaľovania daňových únikov sa od roku 2012 premietlo do zriadenia špecializovaných tripartitných tímov označovaných ako „ daňová kobra". Zriadené špecializované tímy sa skladajú z daňového experta, vyšetrovateľa a prokurátora, ktorí sú zameraní na riešenie závažnej daňovej trestnej činnosti. Vytvorenie a existencia „daňovej kobry" vychádza priamo z Akčného plánu boja proti daňovým podvodom a subsidiárne využíva Dohodu o vzájomnej spolupráci uzavretú medzi MV SR a MF SR v máji roku 2015. Špecializované tímy zoskupujú inštitúcie Finančnej správy SR, Generálnej prokuratúry SR, Prezídia PZ zboru a NAKA. Predmetný inštitút „daňovej

kobry“ je od obdobia jej existencie značne produktívny v kontexte odhaľovania daňových únikov, najmä pri trestnom čine daňového podvodu.

Tabuľka č. 1 **Identifikácia činnosti daňovej kobry v období 2012-2015**

ROK	Nález celkom v Eurách	Z toho nevyplatený NO v Eurách
2012	35 088 682,74	17 006 621,86
2013	67 318 560,89	13 703 694,12
2014	62 074 013,33	12 675 023,73
2015	23 114 641,47	1 662 036,24
SPOLU	**187 595 898,43**	**45 047 375,95**

Zdroj: Akčný plán boja proti daňovým podvodom na roky 2012-2016.

Pozitíva predmetného kooperačného subjektu sú jednoznačne nepopierateľné. Negatívum vidím však v otázke jej právneho zakotvenia. Vychádzajúc z princípu právnej istoty Akčný plán boja proti daňovým podvodom nemôže z právneho hľadiska byť jediným kreačným dokumentom takéhoto inštitútu, keďže jeho činnosť jednoznačne predstavuje významný zásah do práv subjektov. Na druhej strane sú jasne vymedzené v ostatných relevantných právnych dokumentoch pôsobnosti príslušných orgánov. Z hľadiska predchádzania aplikačným problémom, ako aj z legislatívneho hľadiska by bolo najvhodnejšie právne upraviť inštitút „daňovej kobry“ s komplexnou pôsobnosťou, rozdelením kompetencií medzi príslušnými subjektmi a zároveň by obsahom daného dokumentu bol jednotný postup príslušných spolupracujúcich orgánov v procese odhaľovania a objasňovania daňových únikov.

2 Vplyv výkonu správy daní na proces dokazovania daňových trestných činov

Okrem vplyvu kooperačných a koordinačných politík má svoj relevantný vplyv aj samotná normotvorba a jej vplyv na výkon správy daní pre efektívne odhaľovanie daňových únikov. Znalosť hmotnoprávnych daňových predpisov, ako aj znalosť procesnoprávnych daňových predpisov je nevyhnutná, a to nielen z dôvodu možnosti využitia procesných inštitútov v prospech objasňovania daňových únikov, ale aj z dôvodu znalosti rozdielnosti nuáns v daňovom a trestnom konaní. Práve v procese dokazovania daňových trestných činov vidíme úzke prepojenie trestného a daňového konania.

Formalizované daňové konanie vo variabilných prípadoch vplýva na trestné konanie, na jeho začatie, priebeh a zároveň aj samotné dokazovanie. Taktiež vzájomná spolupráca Finančnej správy SR (Finančné riaditeľstvo, daňové a colné úrady, Kriminálny úrad finančnej správy) vo vzťahu k orgánom činným v trestnom konaní vyplýva a je jasne precizovaná v osobitných právnych predpisoch. Uvedené konštatovanie sa nám logicky odráža v § 3 ods. 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „ Trestný poriadok"), kde je deklarovaná povinnosť bez meškania oznamovať orgánom činným v trestnom konaní skutočnosti nasvedčujúce tomu, že bol spáchaný trestný čin, a včasné vybavenie dožiadaní orgánov činných v trestnom konaní a súdov. Súčinnosť daných orgánov je komplexne tiež premietnutá v § 3 ods. 1 Trestného poriadku.

Deklarovaná spolupráca je realizovaná najmä:

- pravidelnou a promptnou recipročnou výmenou informácií k realizovaným prípadom a
- vzájomným využívaním databáz,
- určením rizikových subjektov zúčastnených na daňovej trestnej činnosti,
- vyhodnotením rizík nadmerných odpočtov dane z pridanej hodnoty,
- činnosťou koordinátorov finančnej správy určených pre jednotlivé expozitúry,
- spoločným postupom pri zaistení nárokov štátu.

Z hľadiska dokazovania je potrebné poukázať na výsostný rozdiel medzi daňovým a trestným konaním, ktorý sa týka dôkazného bremena. V daňovom konaní napriek tomu, že dokazovanie vedie správca dane, dôkazné bremeno je na strane daňového subjektu. V trestnom konaní je dôkazné bremeno uložené na orgány činné v trestnom konaní, ktoré majú povinnosť dokázať vinu na základe zisteného skutkového stavu veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti v rozsahu nevyhnutnom pre rozhodnutie. Je potrebné akceptovať samostatnosť a nezávislosť týchto dvoch konaní. Teda orgán činný v trestnom konaní nedisponuje oprávnením klásť otázky daňovému subjektu v procese získavania dôkazov, napr. výsluchom počas výkonu správy daní. Na takto získaný dôkaz by bolo možné nahliadať ako na nezákonný. Inou skutočnosťou je preberanie záverov správcu dane pre potreby trestného konania. Daňový subjekt následne v postavení obvineného môže predkladať dôkazy v trestnom konaní, ktoré neboli použité v daňovom konaní, napríklad daňový výdavok. Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov charakterizuje daňový výdavok ako náklad, ktorý slúži na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie zdaniteľných príjmov preukázateľne vynaložených daňovníkom, je zaúčtovaný v účtovníctve daňovníka, prípadne zaevidovaný v daňovej evidencii daňovníka. Čiže, ak má byť daňový výdavok uznaný, musí spĺňať zákonom ustanovené podmienky a v prípade ich nesplnenia mu bude

vyvodená daňová zodpovednosť. Ako uvádza Šamko *„v trestnom konaní nie je možné, bez ďalšieho dokazovania, skonštatovať, že ide o daňový trestný čin, nakoľko tento výdavok mohol byť, v skutočnosti, realizovaný“*.[2]

Vychádzajúc z ustanovenia § 3 ods. 2 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňového poriadku) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „daňový poriadok“), t. j. zásady súčinnosti, správca dane postupuje pri správe daní v úzkej súčinnosti s daňovým subjektom a inými osobami a poskytuje im poučenie o ich procesných právach a povinnostiach, ak tak ustanoví tento zákon. Daňové úrady majú ustanovenú zákonnú povinnosť informovať o podozreniach zo spáchania trestného činu Finančné riaditeľstvo SR a oznamovať orgánom činným v trestnom konaní podozrenia zo spáchania trestných činov v súvislosti s porušovaním právnych predpisov. Už v danej etape vidíme úzky vzťah medzi danými konaniami, pričom práve z prvotného podnetu vie príslušný vyšetrovateľ rozhodovať o nasledujúcich fázach konania. Orgány činné v trestnom konaní poukazujú často na nedostatky týkajúce sa už podania podnetu zo strany daňových úradov, medzi ktoré za najvýznamnejší považujeme nekompletnosť podania bez príslušnej dokumentácie.[3]

Pri poskytnutí súčinnosti orgánom činným v trestnom konaní podľa § 3 Trestného poriadku je správca dane oprávnený vykonať miestne zisťovanie, a to aj mimo obvodu svojej územnej pôsobnosti. Miestnym zisťovaním správca dane vyhľadá dôkazy, preverí a zistí skutočnosti potrebné na účely správy daní.

Na základe žiadosti orgánu činného v trestnom konaní alebo v prípade dôvodného podozrenia pozmenenia, znehodnotenia alebo zničenia účtovných alebo iných dokladov môže správca dane vykonať daňovú kontrolu aj bez predchádzajúceho oznámenia. V deň začatia daňovej kontroly zamestnanec správcu dane spíše zápisnicu o začatí daňovej kontroly, ktorá obligatórne obsahuje deň začatia daňovej kontroly, miesto vykonávania daňovej kontroly, dôvod začatia daňovej kontroly, predmet daňovej kontroly a kontrolované zdaňovacie obdobie alebo kontrolované účtovné obdobie. Daňovou kontrolou správca dane zistí alebo preverí skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane alebo dodržiavanie zákonných ustanovení. V osobitne zložitých prípadoch, najmä ak je nevyhnutné vykonať vonkajšiu expertízu alebo zapožičané doklady a iné veci poskytnúť na účely

[2] ŠAMKO, P. Daňové trestné činy – niektoré aplikačné problémy. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/clanky/a221-danove-trestne-ciny-niektore-aplikacne-problemy

[3] Pozri Odhaľovanie daňových únikov a daňovej trestnej činnosti : Záverečná správa z Medzinárodnej vedecko-výskumnej úlohy. / Rieš. výsk. úl. Jozef Stieranka, Rieš. výsk. úl. Jacek Dworzecki, Zástupca riešiteľa a zodpovedný spoluriešiteľ. Jana Šimonová, spolurieš. Mária Sabayová, spolurieš. Marianna Presperínová, spolurieš. Michal Marko, spolurieš. Jaroslav Rapčan, spolurieš. Lucia Fecková, spolurieš. Jana Firstová, spolurieš. Martin Mandák, spolurieš. Jozef Majchrák. 1. vyd. Bratislava : Akadémia Policajného zboru, 2016. preruš. str., tab., grafy, 12 l. príl.

trestného konania, môže zákonnú lehotu na zapožičanie dokladov druhostupňový orgán primerane predĺžiť, a to aj opakovane. O tejto skutočnosti správca dane písomne upovedomí daňový subjekt alebo inú osobu, u ktorej je vykonávané miestne zisťovanie alebo daňová kontrola.[4] Ak sa vykonáva daňová kontrola na požiadanie orgánov činných v trestnom konaní, za úkon smerujúci na vyrubenie dane alebo rozdielu dane, alebo uplatnenie nároku na sumu podľa osobitných predpisov, sa považuje spísanie zápisnice o začatí daňovej kontroly alebo doručenie oznámenia o daňovej kontrole. Protokol vyhotovený zamestnancom správcu dane o výsledku zistenia z daňovej kontroly alebo o určení dane podľa pomôcok s náležitosťami konkretizovanými v Daňovom poriadku, aj s prípadnými prílohami a výsluchmi zamestnancov správcu dane predstavuje pre orgány činné v trestnom konaní a súd významný dôkaz použiteľný v trestnom konaní.

Pre etapu zhromažďovania relevantných dôkazných materiálov je nevyhnutná, žiadaná a najefektívnejšia súčinnosť s finančnou správou. Napr. aj inštitút kontrolného výkazu upravený v § 78 a zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov dokáže identifikovať podvodné správanie u daňových subjektov, pričom konkrétne umožňuje identifikovať latentné daňové úniky, karuselové podvody, pozmenené účtovníctvo, nevystavené faktúry, nezaevidované faktúry, výmeny faktúr v účtovníctve, nepoužívanie elektronickej registračnej pokladne, neplatiteľov dane, ktorí vystavia faktúru s daňou či odhalenie platiteľov dane z pridanej hodnoty, ktorí si uplatnia dvakrát odpočet z tej istej faktúry v dvoch rôznych zdaňovacích obdobiach. Detailnosť informácií zabezpečuje široké spektrum indikátorov naznačujúcich cezhraničné podvody, vystavenie fiktívnych faktúr alebo ich nevystavenie, duplicitné odpočty dane za jedno zdaniteľné plnenie a pod. Výhodou je potom možnosť krížovej kontroly. Práve krížovou kontrolou je možné preveriť si údaje predstavujúce jedinečný zdroj informácií pre finančnú správu a detekovať rizikové operácie, a zároveň cieľovo upriamiť výkon daňových kontrol. A práve vďaka exportom z vykonanej krížovej kontroly je možné v rámci objasňovania jasne vidieť a pochopiť v spolupráci so zamestnancom finančnej správy komplikovaný proces konkrétneho prípadu daňového úniku a určiť následné postupy v rámci dokazovania. Napr. požiadať o vykonanie kontroly naraz u všetkých prepojených podozrivých obchodujúcich subjektov vyplývajúcich z krížovej kontroly, čím je možné odhaliť nelegálne aktivity v oblasti daní.

Značne náročné je aj preukázanie naplnenia subjektívnej stránky daňových trestných činov vo forme úmyselného zavinenia. Zhodnotenie porušenia daňových zákonov zo stany daňového úradu neznamená automaticky naplnenie

[4] § 38 ods. 5 a § 46 ods. 6 Daňového poriadku.

znakov daňových trestných činov. Trestnoprávna prax poukazuje na komplikovanosť v procese dokazovania subjektívnej stránky skutkovej podstaty trestného činu nezaplatenia dane a poistného najmä v prípadoch, keď je daňovým subjektom obchodná spoločnosť, najčastejšie spoločnosť s ručením obmedzeným, konateľ spoločnosti v priebehu daňovej kontroly nespolupracuje so správcom dane a nepreberie platobný výmer, ktorým bola daňovému subjektu určená daňová povinnosť na dani z príjmov. Z hľadiska daňových predpisov je rozhodnutie právoplatné, vykonateľné, daň je splatná. Inak povedané, v trestnom konaní napr. o trestnom čine nezaplatenia dane sa musí okrem iného preukázať, že páchateľ tohto trestného činu vedel o svojej daňovej povinnosti a úmyselne ju nezaplatil, hoci to bolo v jeho objektívnych možnostiach. Vyvodiť však trestnoprávnu zodpovednosť za trestný čin nezaplatenia dane voči konateľovi spoločnosti je v takýchto prípadoch veľmi problematické hlavne z dôvodu absencie subjektívnej stránky skutkovej podstaty trestného činu. Konateľ spoločnosti nemusel mať vedomosť o daňovej povinnosti daňového subjektu, ktorého je štatutárnym zástupcom, a preto nemohol úmyselne túto daň nezaplatiť.[5] Je evidentné, že v takýchto prípadoch chýba prvok vôle spáchať trestný čin aj prvok vedomia o páchaní trestného činu. Vyšetrovateľ musí preukázať, že páchateľ daň nechcel zaplatiť. V danom prípade práve preukazuje finančnú schopnosť páchateľa uhradiť daň. Ak je vyhodnotený ako insolventný, k dátumu splatnosti nemal dostatok finančných prostriedkov na úhradu, nebude pre tento trestný čin trestne zodpovedný (R30/2001). Podľa nášho názoru treba danú skutočnosť chápať zo širšieho hľadiska a nie upriamiť sa výlučne na jeden dátum splatnosti. V žiadnom prípade však nemožno z konštatovania daňových orgánov, že určitá osoba sa dopustila porušenia daňových zákonov, resp. z konštatovania iných orgánov, že určitá osoba porušila zákony upravujúce platenie poistného do poistných fondov, automaticky vyvodiť záver, že takáto osoba spáchala daňový trestný čin. Z mnohých protokolov o daňových kontrolách vyplýva, že zistené skrátenie dane je niekedy založené na rôznom chápaní niektorých ustanovení daňových zákonov, napr. na neuznaní vynaložených nákladov daňových subjektov s odôvodnením, že neslúži na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie zdaniteľných príjmov. Preto musí policajt otázke spoľahlivého objasnenia zavinenia venovať v procese dokazovania maximálnu pozornosť. Ďalej tiež platí, že rozhodnutie prvostupňového daňového orgánu, ktorý konštatuje skrátenie dane, spravidla nebýva rozhodnutím konečným a dokonca takým rozhodnutím nemusí byť ani rozhodnutie Finančného riaditeľstva SR v odvolacom konaní. Veľmi často totiž daňové

[5] Prihliadame na dané tvrdenia z hľadiska zodpovednosti fyzickej osoby. Trestnoprávnu zodpovednosť právnickej osoby pozri zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

subjekty využívajú možnosť hájiť svoje práva na súde, ktorý môže dospieť k záveru, že k skráteniu dane nedošlo, resp. že ju nezavinil daňový subjekt.[6] Policajt sa vo vzťahu k tomuto problému musí riadiť predovšetkým ustanovením § 7 ods. 1 Trestného poriadku, podľa ktorého policajt posudzuje predbežné otázky samostatne, avšak ak je o takej otázke právoplatné rozhodnutie súdu, Ústavného súdu SR, Súdneho dvora Európskej únie alebo iného štátneho orgánu, policajt je takýmto rozhodnutím viazaný, ak nejde o posúdenie viny obvineného. V prípadoch neodvedenia dane a poistného podľa § 277 Trestného zákona a nezaplatenia dane podľa § 278 Trestného zákona bude najmä potrebné preukázať, že k dátumu splatnosti dane alebo poistného mal predpokladaný páchateľ k dispozícii voľné finančné prostriedky, z ktorých svoj záväzok voči ŠR alebo poisťovni mohol uhradiť.

3 Komparácia kooperácie a odhaľovania vo vybraných krajinách

Existuje prezentovanie rôznych odborných návrhov a postojov na zefektívnenie spolupráce a odhaľovania daňových únikov, pričom v danom prípade upriamim pozornosť na odprezentovanie osobitostí danej problematiky vo vybraných krajinách. Zlepšenie postojov spoločnosti (či už v postavení správcov daní alebo samotných daňových subjektov) patrí bezpochyby medzi primárne faktory daňových únikov, ktorým treba venovať pozornosť. Treba však podotknúť, že bez adekvátnej štátnej autority, ktorá by predstavovala akýsi „vzor" zodpovedne a riadne platiaceho daňového subjektu, nemožno predpokladať, že dôjde k zlepšeniu postoja spoločnosti.

Daňové know-how je súhrn viacerých znalostí z rôznych oblastí potrebných k odhaľovaniu daňových únikov (účtovníctvo+finančná analýza+daňové právo+obchodné právo). Kooperácia jednotlivých zainteresovaných zložiek (polícia, správca dane, prokuratúra...) je nevyhnutná v boji proti daňovým únikom, avšak i napriek tomu nie je dostačujúca, o čom vypovedajú tvrdenia odborníkov z praxe. Zavedenie prísnejších výkonových štandardov, a s tým súvisiace zvýšené platové ohodnotenie, by mohlo byť zaujímavým stimulom a motiváciou daňových kontrolórov. Za povšimnutie stojí aj idea vytvorenia centralizovaného informačného systému združujúceho databázy systémov daňových, colných úradov či taktiež zdravotných, sociálnych poisťovní či iných potrebných inštitúcií, čím by došlo

[6] Pre vymedzenie daňového subjektu pozri. PAPOUŠKOVÁ, Z. – KOHAJDA, M. a spol. Aktuální otázky finančního práva vestředoevropskémprostoru. Vybrané aspekty pojmu daňový subjekt. Olomouc : Iuridicumolomucense, o.p.s. 2013, s. 197-209.

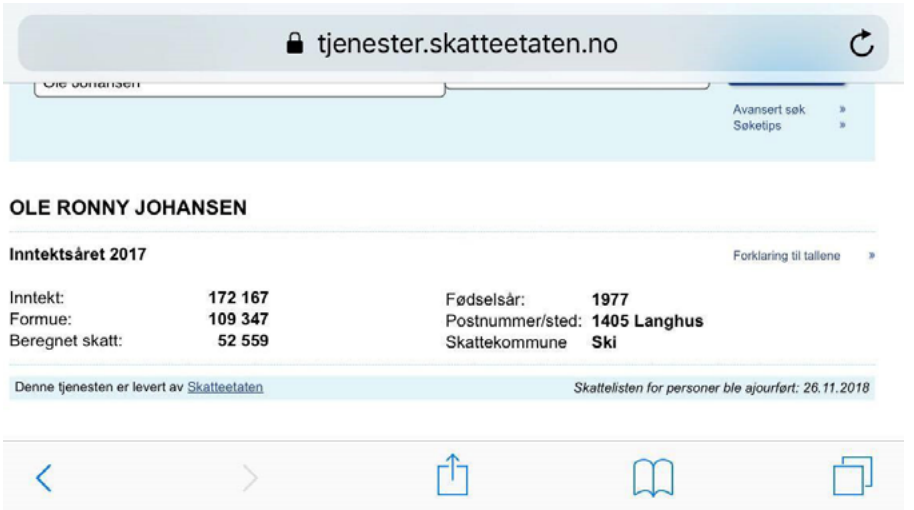
k vytvoreniu tzv. kontrainformačných databánk. Ing. Burák vo svojej publikácii uvádza použitie ľudovo nazývaného detektora lži, respektíve polygrafu ako východisko eliminácie páchania daňových únikov (v prípade dôkaznej núdze). Psychofyziologické overovanie pravdovravnosti je v súčasnosti využívané v mnohých krajinách sveta. Výsledok predmetnej metódy nie je síce v podmienkach SR využívaný ako znalecký dôkaz (napr. v Poľsku či Maďarsku ho možno použiť ako dôkaz), avšak každopádne sa naň prihliada v trestnom konaní. Zaujímavým prístupom sa javí aj behaviorálny koncept, ktorý kladie dôraz na správanie daňovníkov. Možno vravieť o vonkajších (napr. daňová sadzba, výška sankcií) a interných (napr. občianska uvedomelosť, osobný postoj) premenných pôsobiacich na každého z nás. Analýza správania ľudí platiacich dane nám môže priniesť kvantitatívne výsledky, ako aj kvalitatívny základ pre behaviorálnu ekonómiu. Získané poznatky možno neskôr aplikovať v podobe stimulov, a tým ovplyvniť rozhodnutia cieľovej skupiny subjektov. Existuje mnoho psychologických determinantov v kontexte dodržiavania platných právnych predpisov v daňovej oblasti – napr. motivácia, kultúrne zvyky... Ekonomická teória sa postupom času modifikovala a vedecké štúdie začali sústreďovať svoju pozornosť na osobné či spoločenské normy. Uvedený behaviorálny prístup delí daňové subjekty na viaceré skupiny – napr. podľa znalostí či postojov voči pôsobiacim spoločenským faktorom. „Alebo na základe hodnôt, presvedčenia a praktík, ktoré dominujú v danom spoločenskom systéme, či na základe politických, ekonomických, legislatívnych, kultúrnych podmienok a všeobecne platnej verejnej mienky."[7] Je teda na rozhodnutí štátu, aký prístup bude aplikovať pri pôsobení na svojich občanov – či zvýši represie a zvolí autoritatívnejší prístup alebo sa sústredí na motiváciu k dobrovoľnému plateniu daní. V každom prípade by mal vychádzať zo zistených poznatkov správania sa subjektov v reálnom živote.

Mnohé krajiny sveta sa môžu pýšiť zodpovednému prístupu k plateniu daní zo strany svojich občanov. Je potrebné sa zamyslieť, z akého dôvodu si v určitých štátoch daňové subjekty nielenže dobrovoľne a riadne platia dane, ale taktiež sa aj podieľajú na zvýšení sadzby dane. Fínsko je ukážkovým príkladom ako motivovať ľudí a na oplátku poskytovať adekvátne služby. Napriek tomu, že táto vyspelá krajina patrí medzi štáty s najvyšším daňovým zaťažením, výsledkom nie je nespokojnosť občanov – práve naopak. Fíni vnímajú plnenie daňových povinností ako rutinnú činnosť, ktorej efekt sa odráža v pozitívnom dopade na každého jednotlivca. Myslíme si, že tento pozitívny stav v krajine súvisí aj s korupciou, ktorej miera patrí medzi najnižšie v celej Európe. Vo Fínsku sa v rámci Národného dňa závisti zverejňujú daňové priznania všetkých občanov, najvyšších funkcionárov

[7] SABAYOVÁ, M. Nové prístupy k eliminácii daňových únikov – behaviorálny koncept. In *Policajná teória a prax*. 2017, s. 64.

nevynímajúc. Každoročne 1. septembra môžu Fíni nazrieť do daňového priznania ktoréhokoľvek občana. Novinári sú názoru, že vďaka zverejňovaniu príjmov dochádza k lepšiemu hodnoteniu zamestnancov a zároveň sa týmto opatrením odstraňujú prípadné platové nerovnosti. Na internete sú dostupné informácie o príjmoch a zaplatených daniach najvyšších štátnych predstaviteľov – napríklad predseda vlády Fínska – Juha Sipilä v r. 2016 dosahoval príjmy vo výške 162 000 eur, kapitálové príjmy vo výške 145 000 eur a štátu odviedol neuveriteľných 145 000 eur.[8]

V Nórsku existuje systém Skatteetaten, ktorý eviduje daňové priznania všetkých občanov štátu, pričom aktualizácia registra prebieha štyrikrát ročne a vyžaduje sa na ňu prihlásenie. Z predmetného systému vieme získať informácie o subjektoch, ktorí si o nás zisťovali informácie v daňových zoznamoch. Obdobne proces platí aj opačne, teda subjekt si vie získať informácie o príjmoch iných osôb, pričom okrem prihlasovacej podmienky zákon ustanovuje aj vekovú hranicu minimálne 16 rokov a mesačné limitovanie vyhľadávania na počet 500 osôb. V minulosti požadované informácie poskytovali daňové úrady. V súčasnosti sú poskytované výlučne cez informačný systém, do ktorého sa osoba prihlási prostredníctvom individuálneho identifikátora (nórske ID číslo).[9]



Obr. 1 **Skatteetaten**

[8] *Näin paljon Juha Sipilä tienasi*, 2017 [online]. [cit. 15. 2. 2018]. URL: https://www.savonsanomat.fi/teemat/verotiedot/Näin-paljon-Juha-Sipilä-tienasi/1063632

[9] URL: https://www.skatteetaten.no/en/forms/search-the-tax-lists/?fbclid=IwAR3z-DuGzTex2L-sccpfaMpw1eFeTiM3SF8MfoahnE5OARl3c6zi98IVPf-I

Relatívne voľný prístup k daňovým priznaniam vytvára okrem iného aj psychologický efekt a strach z odhalenia páchania daňových únikov.

Švédsko orientuje pozornosť na precizované prepracovanie systému analýz a riadenia rizík medzi ústrednou a miestnou úrovňou, vďaka čomu evidujú veľmi nízke percento daňových podvodov. Efektívnosti odhaľovania daňových podvodov napomáha nezávislosť Švédskej daňovej správy, ktorá nie je organizačne zaradená pod ministerstvo a je apolitická. V počiatočnej fáze daňového preverovania švédska daňová správa pozbiera všetky informácie z anonymných podnetov a z regionálneho inteligenčného centra (RUC), ako aj poznatky z ostatných preverovaní. Takéto vstupné údaje nahrá do relevantných informačných systémov a formulárov, kde zisťuje počas výkonu kontroly, či subjekt spolupracuje so správcom dane alebo nie. V prípade nespolupráce subjektu správca dane vypracuje odvolania a ďalšie kroky vedúce na tzv. administratívny súd. V konečnej fáze „osobitný obmedzujúci zákon" zaistí, že subjekt splatí všetky dlhy, aj keď daň bola určená odhadom.[10] Podnety o možnom spáchaní daňového úniku sú podávané najčastejšie telefonicky cez špeciálnu linku, pričom uvedené podozrenia analyzuje 27 na tieto účely vyškolených inšpektorov. Približne sa podáva 2 000 podnetov za rok v rámci jednej oblasti, z toho daňoví kontrolóri preverujú až 80 % prípadov. Viac ako polovica spracovaných podozrivých podnetov sa prerokúva pred súdom, kde prokurátor rozhodne, či bola informácia nápomocná pri odhalení daňového trestného činu. Vyšetrovatelia oddelenia vyšetrovania daňových podvodov a organizovaných zločinov podliehajú špecializovanej príprave, musia prejsť trojmesačným „výcvikom", ktorý je zameraný na trestné a daňové právo, na proces kriminálneho vyšetrovania, do ich štúdia patrí aj výsluch svedkov a riešenie krízových situácií. Oddelenie vyšetrovania daňových podvodov a organizovaných zločinov úzko spolupracuje so spravodajskou jednotkou, tzv. „operatívne spravodajstvo", ktorá pozbiera a analyzuje informácie, potrebné pre vyšetrovateľov kvôli efektívnejšej a dynamickejšej práci pri predvídaní a vypátraní zločincov. Vytvárajú stratégiu daňovej správy na odhaľovanie daňových trestných činov, k čomu prispieva používanie otvorených zdrojov na získanie údajov (noviny, internet, obchodné a iné registre atď.), ale aj utajovaných, kde majú právo na používanie odpočúvacích zariadení alebo skrytých kamier, ktoré sú prípustné na vyžiadanie prokurátora.[11]

[10] Správa zo zahraničnej pracovnej cesty, Fiscalis Exchange – Boj proti daňovým podvodom, Gothenburg, Švédsko, Mgr. Diana Mozoláková.

[11] Správa zo zahraničnej pracovnej cesty, Fiscalis Exchange – Boj proti daňovým podvodom, Gothenburg, Švédsko, Mgr. Diana Mozoláková.

Záver

Inštitút spolupráce je neopomenuteľným a nenahraditeľným prvkom boja proti daňovým podvodom. Všetky analýzy spoločne poukazujú na potrebu upresniť postup spoločnej spolupráce zamestnancov finančnej správy a policajtov, ktorý by bol pre obe strany záväzný. Vhodným spôsobom by bolo spracovanie interného metodického usmernenia, ktoré by bolo totožné pre obidve zložky. Ďalším významným opatrením, ktoré je žiaduce rozvíjať a stabilizovať, sú špecializované tímy označované ako „daňová kobra".

Porušovanie a nerešpektovanie daňových zákonov, ako aj páchanie daňových trestných činov dosahuje neustále enormné rozmery. Daňové úniky ovplyvňujú všetky oblasti ekonomického a spoločenského života, poškodzujú stabilitu finančného sektora, znižujú príjmovú stránku verejných rozpočtov, spôsobujú deficit verejných financií, nepriaznivo vplývajú na ekonomické ukazovatele štátu, ohrozujú mechanizmy trhového hospodárstva, ovplyvňujú zdravú hospodársku súťaž. Na základe uvedeného považujeme za relevantné, aby pri formovaní a zmene politík, ako aj normotvorby, s orientáciou na kooperáciu a koordináciu, by sa malo dbať na dôležitosť dodržiavania efektívneho postupu finančnej správy pri odhaľovaní a eliminovaní páchania daňových únikov a nie vytvárať priestor, ktorý neguje aktivity a činnosti Finančnej správy SR a PZ.

LITERATÚRA

1. ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný poriadok s komentárom*. Žilina : EUROKÓDEX, Poradca podnikateľa, 2006, 696 s. ISBN 80-88931-48-7.
2. SABAYOVÁ, M. Nové prístupy k eliminácii daňových únikov – behaviorálny koncept. In *Policajná teória a prax*, č. 1 (2017). Dostupné online: http://82.119.102.197:8080/webisnt/fulltext/clanky/PTaP2017-1/Nov%C3%A9%20pr%C3%ADstupy%20k%20elimin%C3%A1cii%20da%C5%88ov%C3%BDch%20%C3%BAnikov%20-%20SABAYOV%C3%81%20%20.pdf/.
3. STIERANKA, J. – SABAYOVÁ, M. – ŠIMONOVÁ, J. *Daňové úniky a daňová kriminalita v Slovenskej republike*. Bratislava : Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2016. 359 s. ISBN 978-80- 562-0147- 3.
4. ŠAMKO, P. Daňové trestné činy – niektoré aplikačné problémy. In http://www.pravnelisty.sk/clanky/a221-danove-trestne-ciny-niektore-aplikacne-problemy
5. ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie*. Wolters Kluwer, 2015, 9 s., ISBN: 978-80-8168-262-9.
6. ŠIMONOVÁ, J. *Daňové úniky v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 176 s. ISBN 978-80-8168-603-0.

7. ŠIMONOVÁ, J. Spolupráca Finančnej správy SR a Policajného zboru v intenciách odhaľovania daňových únikov. In *Policajná teória a prax*. Časopis Akadémie PZ v Bratislave. 2016, č. 2.
8. Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov.
10. Záverečná správa z Medzinárodnej vedecko-výskumnej úlohy – Odhaľovanie daňových únikov a daňovej trestnej činnosti : / Rieš. výsk. úl. Jozef Stieranka, Rieš. výsk. úl. Jacek Dworzecki, Zástupca riešiteľa a zodpovedný spoluriešiteľ. Jana Šimonová, spolurieš. Mária Sabayová, spolurieš. Marianna Presperínová, spolurieš. Michal Marko, spolurieš. Jaroslav Rapčan, spolurieš. Lucia Fecková, spolurieš. Jana Firstová, spolurieš. Martin Mandák, spolurieš. Jozef Majchrák. 1. vyd. Bratislava : Akadémia Policajného zboru, 2016. preruš. str., tab., grafy, 12 l. príl.
11. Program stability Slovenskej republiky na roky 2014 až 2017, MF SR, apríl 2014. http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=120.
12. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_sk.pdf
13. Správa zo zahraničnej pracovnej cesty, Fiscalis Exchange – Boj proti daňovým podvodom, Gothenburg, Švédsko, Mgr. Diana Mozoláková
14. URL: https://www.skatteetaten.no/en/forms/search-the-tax-lists/?fbclid=IwAR3z-DuGzTex2LsccpfaMpw1eFeTiM3SF8MfoahnE5OARl3c6zi98I-VPf-I
15. *Näin paljon Juha Sipilä tienasi*, 2017 [online]. [cit. 15. 2. 2018]. URL: https://www.savonsanomat.fi/teemat/verotiedot/Näin-paljon-Juha-Sipilä-tienasi/1063632

OBJEKTÍVNE ÚDAJE A ÚSKALIA NA CESTE KU SPOLOČNÝM OBECNÝM ÚRADOM[1]

THE OBJECTIVE DATA AND DIFFICULTIES ON THE WAY TO THE COMMON MUNICIPAL AUTHORITIES

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
maria.srebalova@gmail.com
maria.srebalova@flaw.uniba.sk

Abstrakt: Príspevok sa zameriava na otázky správy verejných záležitostí obcami. Reflektuje aktuálne výsledky analýz, podľa ktorých je samospráva v Slovenskej republike príliš rozdrobená a finančné prostriedky využiteľné pre rozvoj obcí sú investované často aj do neefektívneho vedenia značného počtu agend. Príspevok poukazuje na opakujúce sa snahy externej organizačnej moci na vytvorenie optimálneho modelu fungovania samosprávy. Cieľom príspevku je poukázať na možnosť pokračovania vo vytváraní spoločných obecných úradov, ktoré by takto dosiahli kvalifikovanejší a úspornejší výkon verejných služieb.

Kľúčové slová: optimálna správa verejných záležitostí, reforma verejnej správy, obce, územná samospráva, spoločné úradovne

Abstract: The paper focuses on issues of public administration by municipalities. It reflects the current results of analyzes, according to which the local self-government in the Slovak Republic is too fragmented and the funds usable for the development of municipalities are often invested in the inefficient management of a large number of agendas. The paper points out the repeated efforts of external organizational power to create an optimal model of self-government. The aim of the paper is to point out the possibility of continuing to create common municipal offices.

[1] Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.

Key words: optimal administration of public affairs, public administration reform, municipalities, local self-government, common municipal offices

Úvod

Výstavba verejnej správy je určená pravidlami, ktorými sa riadi najmä zriaďovanie úradov a orgánov, určovanie ich pôsobností a právomocí. O týchto pravidlách rozhodujú orgány zákonodarnej moci a sú obsiahnuté v organizačných aktoch. S oprávnením vydávať takéto organizačné akty sa spája pojem organizačná moc[2] a otázka vplyvu politických aktérov na správu verejných záležitostí. Aktuálne je predmetom záujmu organizačnej moci sústredenie výkonu správy obcí do väčších celkov. Deje sa tak aj na základe zistení Inštitútu pre finančnú politiku, ktoré naznačujú, že existuje priestor na rozvoj obcí a zlepšenie kvality ich služieb pri nezmenenom objeme finančných prostriedkov. Výhľadovo sa na dosiahnutie týchto cieľov spomína dokonca reforma územno-správneho členenia,[3] reálnejší horizont má však zrejme reforma usporiadania obecných úradov.

Obecné úrady sú dôležitým prvkom vo fungovaní obce. Napriek tomu, že nie sú súčasťou štruktúry jej orgánov,[4] predstavujú administratívno-technickú základňu obce. Ich činnosť je nevyhnutná pre riadne plnenie úloh orgánov obce a orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom. Preto je existencia obecného úradu v každej obci obligatórna. Zákonnou a ekonomickou alternatívou je zákonodarcom predvídané vytváranie tzv. spoločných obecných úradovní ako formy medziobecnej spolupráce na základe správnych dohôd, ktorými sú zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu podľa § 20a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení"). Hlavným dôvodom pre vznik spoločných obecných úradov by mali byť ekonomické príčiny a snaha o kvalifikované zvládnutie úloh zverených obciam. V praxi ide najmä o vytváranie tzv. špecializovaných spoločných stavebných úradov, matričných úradov a školských úradov na úseku preneseného výkonu štátnej správy alebo spoločného hlavného kontrolóra obce na úseku samosprávnej pôsobnosti

[2] HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, a.s., 2007, s. 105.

[3] Dostupné na: https://domov.sme.sk/c/22422914/slovensko-ma-viac-ako-trojnasobok-starostov-nez-je-priemer-unie.html [cit. 03. 08. 2020].

[4] Obecný úrad nie je orgánom obce (na rozdiel napr. od starostu alebo obecného zastupiteľstva), nie je právnickou osobou a nemá súkromnoprávnu, hmotnoprávnu ani procesnoprávnu subjektivitu. Bližšie pozri TEKELI, J. – HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2014, s. 574.

obcí. Je však možné zriadiť aj tzv. všeobecný spoločný úrad, ktorý by bol príslušný pre celú správnu aj samosprávnu agendu.[5]

Pre zriadenie spoločného obecného úradu sú teda aplikované odlišné pravidlá, než tie, o ktorých sme písali v úvode príspevku. Sídlo, počet zamestnancov, financovanie aj organizačná štruktúra spoločného obecného úradu sú premetom dohody zúčastnených obcí. Výnimkou by bol prípad, ak by pri prenesenom výkone štátnej správy bolo určené sídlo úradu v konkrétnej obci priamo osobitným predpisom. Vtedy by muselo byť sídlo v zmluve určené v súlade s takýmto právnym predpisom.[6] Ako teda môže štátna moc lepšie nastaviť parametre reformy, ktorá je už v novodobých podmienkach Slovenskej republiky behom na dlhé trate? Aké prostriedky môžu byť nápomocné pri podpore medziobecnej spolupráce, ak vytváranie spoločných obecných úradov, napriek ich výhodnosti pre obce, nie je rozšírenejšie? Pred pohľadom do možnej budúcnosti miestnej samosprávy v krátkosti uvedieme skúsenosti, ktoré práve pre budúci vývoj naznačujú úskalia, ktorým by bolo potrebné sa vyhnúť. Pokúsime sa tiež priniesť návrh *de lege ferenda* pre podporu vzniku spoločných obecných úradov, ktorých ekonomickú a odbornú výhodnosť naznačujú objektívne štatistické údaje. Úvahy o širšom vytváraní spoločných obecných úradov na základe vyjadrenia vôle obyvateľov obcí budeme formulovať v súlade s koncepciou inteligentným miest a obcí.

1 Strediskové obce

Pri krátkom nahliadnutí do novodobých dejín vývoja verejnej správy v Československu a následne v Slovenskej republike zistíme, že problematika efektívnejšej medziobecnej spolupráce už bola predmetom záujmu spoločnosti.

Po roku 1948 sa postupne upúšťalo od pojmu verejná správa v dôsledku posilňovania dominancie štátu. Ústava z roku 1948 s existenciou samosprávy v zásade nepočítala, a to v zastupiteľských zboroch alebo napríklad v združeniach. Čiastočné politické uvoľnenie v roku 1960 prinieslo stav, v ktorom sa začal požívať pojem „spoločenská správa". V zákone o národných výboroch v roku 1967[7] sa dokonca objavila formulácia o národných výboroch ako štátnych orgánoch

[5] TEKELI, J. – HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2014, s. 574 a s. 684 a nasl.

[6] TEKELI, J. – HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. .o., 2014, s. 688.

[7] V § 2 zákona č. 69/1967 Zb. o národných výboroch (ďalej len „zákon o národných výboroch"). V § 8 zákona o národných výboroch boli stupne a druhy národných výborov určené nasledovne: v obciach a mestách sú miestne a mestské národné výbory, v okresoch okresné národné výbory a v krajoch krajské národné výbory.

samosprávneho charakteru. Podľa znenia zákona mali spájať uspokojovanie potrieb spoločnosti s potrebami a záujmami vo svojom územnom obvode, predovšetkým s potrebami rozvoja miest a obcí, a uvádzať do súladu celospoločenské, miestne, skupinové a osobné záujmy. Po prijatí zákona o národných výboroch sa aj v správnej vede začal objavovať názor, že národné výbory nie sú len súčasťou orgánov štátnej moci, ale aj orgánmi samosprávy obyvateľov.

V súvislosti s témou príspevku bol zaujímavým bodom vo vývoji správy zákon Slovenskej národnej rady č. 52/1982 Zb. z 27. apríla 1982, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o národných výboroch, ktorý upravuje pôsobnosť miestnych národných výborov v strediskových obciach (ďalej len „zákon o strediskových obciach"). Tento zákon umožnil, aby krajský národný výbor, na návrh okresného národného výboru určil strediskovú obec, kde potom národný výbor vykonával rozšírenú pôsobnosť.[8] Zároveň so súhlasom občanov mohol byť zriadený jeden miestny národný výbor pre niekoľko obcí. Po relatívne úspešnom začiatku vytvárania strediskových obcí počiatočné nadšenie zabrzdil najmä byrokratický prístup orgánov štátu a nezáujem obyvateľov, ktorí na tomto procese nemali reálnu možnosť participovať. Predovšetkým obyvatelia menších obcí sa obávali straty identity obce, spojenej aj s možnosťou zmeny jej názvu. Zároveň sa upevnil systém podriadenosti nižších stupňov národných výborov voči vyšším stupňom, t. j. okresným národným výborom a krajským národným výborom. Takto bola správa na úrovni miestnych a mestských národných výborov plne podriadená a kontrolovaná vyššími stupňami národných výborov. Táto skutočnosť prakticky eliminovala samosprávny prvok v rozhodovacej činnosti prvostupňových orgánov, čo sa tiež prejavilo na malom záujme o vytváranie strediskových obcí. Zákon o strediskových obciach tak vo vtedajších spoločenských podmienkach a nastavení nemohol prispieť k zníženiu záťaže osobitne malých obcí ich sústredením do väčších celkov.

Po rozsiahlych spoločenských zmenách došlo zákonom č. 294/1990 Zb. z 31. decembra 1990 k zrušeniu národných výborov a správa na miestnej úrovni bola upravená prijatím zákona č. 472/1990 Zb. o orgánoch miestnej štátnej správy. Tým sa rozdelili kompetencie orgánov samosprávy a orgánov štátnej správy. Prijatím zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení došlo k znovuzavedeniu miestnej samosprávy na úrovni miest a obcí, ktoré sa stali právnickými osobami. Zákonom o obecnom zriadení, ako aj zákonom o majetku obcí prešli na miestne samosprávy náročné samosprávne úlohy, ktoré sa najmä menšie obce snažili riešiť vytváraním

[8] Napr. vyjadroval sa k návrhu koncepcií rozvoja okresu, k rozpočtu okresného národného výboru, vyžadoval správy o činnosti organizácií riadených národnými výbormi týkajúcich sa životných podmienok obyvateľstva obce a pod.

spoločných obecných úradov, nazývaných tiež spoločné úradovne. V roku 2000 sa v malej ankete uskutočnenej v 262 obciach až 61 % obcí s počtom do 200 obyvateľov vyjadrilo v prospech medziobecnej spolupráce. Ďalší nárast kompetencií nastal presunom agendy ministerstiev, krajských úradov a okresných úradov na miestne samosprávy ako prenesený výkon štátnej správy zákonom č. 416/2001 Zb. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Reakciou miestnej samosprávy, okrem požiadavky na dofinancovanie prenesenej agendy, bolo aj ďalšie nesmelé vytváranie spoločných obecných úradov. Tieto však boli tvorené relatívne neusporiadane, neboli generované dostatočné, a najmä presvedčivé ekonomické stimuly, ako jeden z hlavných dôvodov pre ich vytváranie.

Podľa dobrovoľnej evidencie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky bolo k 30. septembru 2018 v Slovenskej republike evidovaných 221 spoločných úradov.[9] Ako uvádza vo svojom príspevku z mája tohto roka riaditeľ kancelárie ZMOS Michal Kaliňák, z prieskumu ZMOS vyplýva, že 73,8 % starostov a primátorov vidí prínos v medziobecnej spolupráci. Obdobná skupina starostov a primátorov uviedla, že cíti potrebu mať viac informácií k formám a podpore medziobecnej spolupráce. Pritom ako najvážnejšie dôvody nespolupráce s inými obcami respondenti uviedli chýbajúcu podporu, či už ekonomickými nástrojmi alebo aj poskytovaním metodickej pomoci a právneho servisu. Kaliňák konštatuje že namiesto toho, aby sa dotáciami a kritériami pre eurofondy podporovala medziobecná spolupráca, dve desaťročia sa preferovali jednotlivci nad kolektívom, a tam sa začalo miestne neprajníctvo či lokálny egoizmus. Poukázal na skúsenosť samospráv v Českej republike, kde sa v rokoch 2016 až 2019 uskutočnil projekt spolupráce komunálu na spoločnom výkone kompetencií, ktorým sa docielilo nielen zabezpečovanie kvalitnejších služieb. Došlo aj k finančnej úspore, ktorá predstavovala 100 miliónov českých korún ročne. Pritom sa dosiahla vyššia úroveň koordinovania a zdieľania rozvoja územia, zintenzívnila sa spolupráca starostov, odovzdávanie skúseností a zvýšil sa počet vzdelaných odborníkov v regiónoch. V Českej republike sa pre túto formu spolupráce ujal názov Centrá zdieľaných služieb.[10]

V roku 2009 sa tejto dlhodobo nedoriešenej problematike bližšie venovala napríklad koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike.[11] Podľa nej sa predpokladal vznik virtuálnych integrovaných výpočtových stredísk územnej samosprávy, kde by boli dátové centrá vzájomne kooperujúcich

[9] Dostupné na: https: www minv.sk/? prehľad SOU. [cit. 28. 8. 2020].

[10] KALIŇÁK, M. Rozhýbme regióny a pomôžeme samospráve, Pravda 22. 05. 2020.

[11] TURČAN, M. Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike, 2009. Dostupné na: http:// www.inprost.sk/ koncepcia- modernizácie- územnej- samosprávy- v –Slovenskej- republike [cit. 01. 09. 2020].

výpočtových stredísk pripojených obcí, výpočtových stredísk ostatných obcí, ako aj výpočtových stredísk samosprávnych krajov. Vzniknúť takto malo jednotné prostredie, umožňujúce kooperáciu technológií územnej samosprávy pri prevádzke informačných systémov. V tejto koncepcii bola obsiahnutá aj požiadavka nahradiť súčasné spoločné obecné úrady zriadené na základe dobrovoľných zmluvných vzťahov spoločnými obecnými úradovňami, a to na základe zákona s určením sídla a ich územnej pôsobnosti. Táto koncepcia modernizácie územnej samosprávy, ako aj zriaďovanie strediskových obcí spred roka 1990 nezaznamenali požadovaný úspech. Mali objektívne prospešný cieľ koncentrovať výkon agend obcí do väčších celkov a odbremeniť tak menšie obce od plnenia úloh, na ktoré nemali dostatočné odborné, finančné a administratívne kapacity. Ich spoločným znakom je, že ho nedokázali pretaviť do reálnej podoby.

2 Spoločné obecné úrady a participácia obyvateľov

Aké sú aktuálne zistenia a plány s modernizáciou územnej samosprávy? Inštitút finančnej politiky v júni 2020 zverejnil informácie, podľa ktorých má Slovenská republika viac ako trojnásobok starostov, než je priemer Európskej únie a samospráva je zbytočne rozdrobená.[12] Zrejme v nadväznosti na tieto údaje reagovala podpredsedníčka vlády a ministerka investícií a regionálneho rozvoja a informatizácie správou, podľa ktorej by malo dôjsť k zmenám v územno-správnom členení. Tieto zmeny by mali byť, ako výzva súčasnosti spolu s reformou zdravotníctva, školstva a súdnictva, hradené z prostriedkov Európskej únie s cieľom zmierniť dôsledky koronakrízy. Podpredsedníčka vlády uviedla, že máme okolo tritisíc obecných úradov, množstvo komunálnych poslancov, nelogicky usporiadané okresy rôznych veľkostí a hlavne menšie obce míňajú veľkú časť rozpočtu na administratívu. Nechcela komentovať možnosť rušenia samosprávnych krajov, avšak ako potrebnú zmenu uviedla práve spoločné úrady, ktoré by zabezpečovali lepšie služby pre obyvateľov. Reforma by podľa jej slov mala byť založená na objektívnych dátach, t. j. ako ľudia dochádzajú do práce, do školy, ktoré služby, kedy a kde potrebujú a pod. Z časového hľadiska by nemalo ísť o rýchle zmeny, pretože nepomôže iba jednoducho rušiť či spájať úrady. Úspechom bude, ak sa zmeny začnú realizovať do roku 2024.[13]

[12] Dostupné na: https://domov.sme.sk/c/22422914/slovensko-ma-viac-ako-trojnasobok-starostov-nez-je-priemer-unie.html [cit. 20. 8. 2020].

[13] IŠTOK, D. Remišová plánuje prekresliť mapu rozdelenia Slovenska. V SaS a Sme rodina o tom nevedia. Dostupné na: https://www.aktuality.sk/ [cit. 03. 08. 2020].

Obecné úrady sú dôležitým orgánom obecnej samosprávy. Ako sme už uviedli, súčasný právny stav umožňuje aj vznik spoločných obecných úradov. Napriek tomu však nie sme svedkami potrebného rozsahu ich vytvárania. Ako uvádza Trellová, jednou z možností pre efektívnejšie procesy vo verejnej správe sú prostriedky priamej demokracie. Ústavná úprava v čl. 67 ods. 1 zaraďuje medzi formy priamej realizácie obecnej samosprávy miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce. Správa verejných vecí je klasickým znakom územnej samosprávy a toto právo občana je vyjadrené v čl. 30 ods. 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR").[14] Významu prostriedkov priamej demokracie nezodpovedá ich právna úprava. Je iba strohá a obsiahnutá rámcovo v Ústave SR a v zákone o obecnom zriadení.[15] Pre ilustráciu uvedieme, akým spôsobom sa zákonodarca vysporiadal s jediným prípadom obligatórneho uskutočnenia zhromaždenia obyvateľov obce. Pričlenenie nefunkčnej obce je relatívne novým právnym inštitútom. Zvoláva ho okresný úrad v sídle kraja, kde sa nachádza nefunkčná obec.[16] Takúto obec môže vláda nariadením pričleniť k susediacej obci, ktorá sa nachádza v tom istom okrese, ak s tým susediaca obec súhlasí. Okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nefunkčná obec nachádza, zvolá na podnet Ministerstva vnútra SR (ďalej len „ministerstvo vnútra") zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce, na ktorom prerokuje túto problematiku s obyvateľmi obce a vypracuje z neho záznam. Zo zákona nevyplýva, že by výsledok zhromaždenia obyvateľov obce bol právne záväzný. Okresný úrad v sídle kraja písomne vyzve susediacu obec na zabezpečenie súhlasu s pričlenením, a táto obec oznámi svoj súhlas alebo nesúhlas s pričlenením nefunkčnej obce okresnému úradu v sídle kraja. Súhlas udeľuje obecné zastupiteľstvo, ktoré nie je povinné v tejto veci vypísať miestne referendum. Ak susediaca obec nesúhlasí s pričlenením, okresný úrad v sídle kraja písomne vyzve ďalšiu susediacu obec na zabezpečenie súhlasu, ak nefunkčná obec má viac susediacich obcí. Okresný úrad v sídle kraja predloží ministerstvu vnútra návrh na pričlenenie nefunkčnej obce k susediacej obci, ktorého prílohou je záznam zo zhromaždenia obyvateľov nefunkčnej obce a doklad o súhlase susediacej obce s pričlenením nefunkčnej obce. Nefunkčná obec pričlenením zaniká a susediaca obec je jej právnym nástupcom.[17]

---

[14] TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2018, s. 137.

[15] V Českej republike je napríklad miestne referendum upravené osobitným zákonom č. 22/2004 Sb. Zákon o místním referendu a o změně a některých zákonů.

[16] Nefunkčnou je taká obec, ktorá ani po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce.

[17] HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 120 a nasl.

Trellová uvádza, že aj keď v moderných štátoch existujú najrôznejšie formy priamej demokracie, najefektívnejším nástrojom, žiaducim doplnkom a osviežením systému fungovania verejnej moci je referendum.[18] Tiež sa prikláňame k širšiemu využitiu tohto inštitútu, a to aj v rámci procesu tvorenia spoločných obecných úradov. Osobitne vzhľadom na možnosti, ktoré poskytujú digitálne prostriedky. Tomu však bude potrebné prispôsobiť aj právnu úpravu miestneho referenda. Podobne, ako je to pri zhromaždeniach obyvateľov obce, aj tento prostriedok priamej demokracie je upravený v zákone o obecnom zriadení iba rámcovo. Podrobnosti o organizácii miestneho referenda ustanovuje obec nariadením.

Zákon o obecnom zriadení upravuje obligatórne miestne referendum a fakultatívne miestne referendum. Obligatórne sa miestne referendum uskutoční, ak ide o:

a) zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce,
b) odvolanie starostu,
c) petíciu skupiny aspoň 30 % oprávnených voličov,
d) zmenu označenia obce, alebo
e) ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Fakultatívne sa miestne referendum môže uskutočniť aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce a vtedy, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov.[19] Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov.[20] Stručná právna úprava spôsobila v praxi viacero komplikovaných právnych aj spoločenských problémov. Ako uvádza Horvat, problematickými bodmi vo vzťahu k miestnemu referendu je napríklad to, že Ústava SR ho priamo neobmedzuje, a to na rozdiel od právnej úpravy celoštátneho referenda, ďalej to, že legislatíva nevenuje pozornosť výslovnému vyjadreniu skutočnosti, že predmetom miestneho referenda môžu byť len tie záležitosti verejného charakteru, o ktorých samospráva môže rozhodovať a záležitosti, o ktorých samospráva rozhodovať nemôže, nemôžu byť predmetom miestneho referenda. Právna úprava tiež nerieši prípady, ak by takéto miestne referendum aj napriek tomu bolo vyhlásené a ani

[18] TRELLOVÁ, L. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2018, s. 137.

[19] Podľa § 4a zákona č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín sa miestne referendum fakultatívne uskutočňuje aj o zmene označenia obce v jazyku menšiny uvedenej v nariadení vlády SR.

[20] HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 119 a nasl.

konfliktné situácie medzi záujmom štátu a záujmom miestneho spoločenstva a pod.[21]

Či už by bola komplexnejšia právna úprava miestneho referenda súčasťou zákona o obecnom zriadení alebo predmetom právnej úpravy osobitného právneho predpisu, prikláňame sa k názorom, že širšia zákonná garancia možností a podmienok uplatnenia miestneho referenda a ďalších priamych foriem demokracie v obecnej samospráve je nevyhnutná. Účelom kvalitnejšej právnej úpravy miestneho referenda je zvýšenie miery občianskej participácie na rozhodovacích procesoch v obecnej samospráve. Tým sa má dosiahnuť zapojenie širokého spektra subjektov do správy komunálnych záležitostí, najmä tých, ktoré o to záujem majú a zároveň ho aj prejavia.[22]

Aj podľa nášho názoru by fungovanie miestnych samospráv a rozhodovanie ich orgánov malo nepochybne vychádzať z rozhodnutí ich obyvateľov o dôležitých otázkach samosprávy obce. Preto bude potrebné tieto otázky legislatívne upraviť vrátane tých, ktoré prináša vedecký pokrok v podobe postupujúcej digitalizácie spoločnosti. Táto by mohla prispieť k menšej finančnej záťaži pri uskutočňovaní miestnych referend a aj ostatných prostriedkov priamej demokracie, a tiež k schopnosti v reálnom čase reagovať na požiadavky obyvateľov a potreby obce. Práve na tieto požiadavky reaguje koncept inteligentných miest a obcí.

Záver

Na záver sa ešte vrátime ku plánom podpredsedníčky vlády s územnou samosprávou a volebnému programu vlády na roky 2020 až 2024, ktoré nie sú úplne zladené. K problematike miestnej samosprávy tento dokument uvádza, že pomôže regiónom, aby zvládli samostatne a efektívne obstarávať, s cieľom vytvoriť centrá zdieľaných podporných služieb pre obstarávanie v regiónoch.[23] O zriaďovaní spoločných obecných úradov sa nezmieňuje. Možno konštatovať, že zriadiť centrá iba z dôvodu obstarávania v regiónoch nemôže byť vo vzťahu k územnej samospráve dostatočne ambicióznym a zmysluplným cieľom. Bolo by prospešné, aby všeobecná podpora vytvárania centier zdieľaných služieb smerovala najmä k spoločnému výkonu agend, vytvoreniu systému kladúcemu dôraz na spoluprácu

[21] HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 120.

[22] TEKELI, J. – HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2014, s. 574 a s. 418 a nasl.

[23] K otázkam regionálneho rozvoja a regionálnej politike viac pozri napr. VOJTECH, F. *Regionálna politika Európskej únie*. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2014, s. 86 a nasl.

pre ich odborné a efektívne zabezpečovanie, a to nielen na úrovni regiónov, ale aj obecnej samosprávy. Dosiahol by sa tým kvalifikovanejší výkon jednotlivých úloh, ale aj značná úspora finančných nákladov. Je však potrebné, aby proces vytvárania spoločných úradovní bol založený na dobrovoľnosti, vzájomnej výhodnosti a transparentnosti.

V tomto smere je potrebné, aby okrem organizačnej moci boli vzaté do úvahy aj názory starostov a primátorov, ktorí by uvítali podporu medziobecnej spolupráce, či už ekonomickými nástrojmi alebo poskytovaním metodickej pomoci a právneho servisu. Títo volení lokálni politickí aktéri majú dôležitý vplyv na miestnu správu verejných záležitostí. Nevyhnutnú úlohu však musí zo spomínaných dôvodov zohrávať aj podpora obyvateľov miestnych komunít. Absencia tohto prístupu spôsobila, že sa nastúpený proces vytvárania spoločných úradovní prakticky zastavil a v tomto smere ustala aj celospoločenská diskusia. Pre jej opätovné naštartovanie bude potrebné stimulovať politických aktérov činných v miestnej samospráve napríklad prezentovaním dobrých výsledkov medziobecnej spolupráce, poskytovaním odbornej, technickej pomoci, právneho servisu a prípadne aj benefitov v ekonomickej oblasti. Jedným z rozhodujúcich motívov môže byť aj súčasný pokles príjmov miest a obcí na Slovensku v dôsledku pandémie COVID-19, ktorý osobitne tvrdo zasiahol najmä malé obce s nízkym počtom obyvateľov. Okrem predpokladaných centrálnych opatrení zvýšenia príjmu miestnej samosprávy zavedením rozpočtového mixu možno úspešne predpokladať nielen značné finančné úspory zintenzívnením úsilia o zriaďovanie spoločných úradovní, ale aj skvalitnenie vedenia agend miestnej samosprávy a následne aj poskytovanie odbornejších, a tým aj lepších služieb svojim obyvateľom.

Bez ambície už na tomto mieste komplexne právne vyjadriť úlohu miestneho referenda v procese vzniku spoločných úradovní sa domnievame, že v tomto procese by malo zohrávať dôležitú úlohu. Z historického pohľadu na tvorenie tzv. strediskových obcí podľa nášho názoru vyplýva, že práve nedostatočne využitý prvok participácie obyvateľov spôsobil doterajší neúspech tohto, v slovenských podmienkach potrebného inštitútu. Je totiž potvrdenou skutočnosťou, že miestne problémy sú občanom spravidla bližšie, a tým skôr sa cítia povolaní ku kompetentnému rozhodnutiu o nich, navyše s vedomím toho, že prijaté rozhodnutia ovplyvnia bezprostredne podmienky ich života.[24] Podľa nášho názoru bude preto potrebné uvažovať, v prípade masívnejšieho vytvárania spoločných obecných úradov, o možnostiach elektronických miestnych referend a ďalších prostriedkov priamej demokracie v moderných podmienkach inteligentných obcí a miest.

[24] KLÍMA, K. Odpovědnost územní samosprávy. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2014, s. 62.

LITERATÚRA

1. BERČÍK, P. – LOVECKÝ, P. *Územné zmeny obcí v SR od roku 1990*. Bratislava 2003, Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR , ISBN 80-88842-64-6
2. HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, a. s., 2007, s. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
3. DOSTÁL, O. – SLOBODA, D. – KUHN, I. *Uplatňovanie práva na dobrú správu vecí verejných v samospráve*. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava 2013, https://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a5_pravo_na_dobru_spravu_
4. KLÍMA, K. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2014, s. 338. ISBN 978-80-87956-09-0.
5. TEJ, J. – BURDOVÁ, A. – VAGAŠ, M. Politika spolupráce v manažmente miestnej samosprávy ako nástroj politík obce. In *Annales Scientia Politica*, Vol. 7, No 1, 2018, Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, prístupné na https://www.unipo.sk/public/media/30622/ASP_2018_1_full_issue.pdf
6. TEKELI, J. – HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2014, s. 773. ISBN 978-80-8168-034-2
7. TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2018, s. 211. ISBN 978-80-8168-842-3**.**
8. VOJTECH, F. *Regionálna politika Európskej únie*. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2014, s. 135. ISBN 978-80-8105-564-5.
9. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

CHARAKTER DOKUMENTU ELEKTRONICZNEGO W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

THE ELECTRONIC DOCUMENTS IN POLISH ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Karolina Szelągowska,
PhD candidate
Faculty of Law and Administration, University of Warmia and Mazury in Olsztyn (Poland)
UWM Doctoral School

Abstrakt: Dokument przez wiele lat był postrzegany wyłącznie jako nośnik informacji utrwalony w postaci papierowej. Dynamiczny rozwój technologii informatyczno-komunikacyjnych sprawił jednak, iż obecnie dokument utożsamiany jest również z treścią przedstawioną w formie elektronicznej. W związku z szybko postępującą informatyzacją procedury administracyjnej, niewykluczone, że w przyszłości dokument elektroniczny niemal całkowicie zastąpi dokumenty w tradycyjnej formie. Powyższe przypuszczenia implikują konieczność podjęcia szerszych rozważań na temat charakteru prawnego dokumentu elektronicznego, jego genezy oraz roli jaką odgrywa na gruncie postępowania administracyjnego. W niniejszej publikacji, autorka przybliża definicję dokumentu elektronicznego, charakteryzuje jego budowę i strukturę oraz opisuje wymagania stawiane dokumentom w tej formie. Celem niniejszej publikacji jest wskazanie obecnych możliwości wykorzystania dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz próba ustalenia czy – a jeżeli tak, to na ile – wymagania stawiane dokumentom elektronicznym są zbliżone do wymagań stawianych przed dokumentami w tradycyjnej formie pisemnej.

Słowa kluczowe: dokument, dokument elektroniczny, e-administracja, technologie ICT, postępowanie administracyjne

Abstract: For many years, the document has been seen only as a paper form. However, due to the dynamic development of information and communication technologies, the document is now also identified with the content presented in electronic form. It is possible that in the future, an electronic document will

almost completely replace documents in traditional (paper) form. It is, therefore, necessary to clarify the legal nature of the electronic document, the origin of the electronic document, and the role of the electronic document in the context of administrative proceedings. This research work includes a definition of an electronic document and describes the its structure. The main objective of this research work is to indicate the current possibilities of using the electronic document in general administrative proceedings and to compare an electronic document with a traditional (paper) one.

Key words: document, electronic documents, e-government, ICT technologies, administrative proceedings

1 Dokument w znaczeniu potocznym oraz dokument jako pojęcie prawne. Wprowadzenie do problematyki

Pojęcie dokumentu odnosi się do łacińskiego zwrotu „documentum" i stanowi połączenie dwóch słów: *do, dare* – dawać, przekazywać i *mens, mentis* – oznaczających wolę[1]. W wolnym tłumaczeniu, dokument można interpretować jako wyraz/przekaz woli ludzkiej, a także jako dowód, świadectwo[2]. Dokument – co nie ulega wątpliwości – jest przedmiotem materialnym. Od innych przedmiotów materialnych odróżnia się utrwaleniem w nim myśli ludzkiej. Według niektórych definicji, dokumentem jest każdy nośnik, na którym myśl ludzka została utrwalona[3]. W tym znaczeniu dokument może przybrać postać zarówno graficzną (akt pisemny), jak i audialną, wizualną lub audiowizualną[4]. Mniej istotna od formy dokumentu pozostaje konieczność utrzymania zawartej w dokumentach informacji przez taki czas, aby możliwe było jej późniejsze odtworzenie, ujawnienie, powielenie lub też przeniesienie na inny nośnik w niezmienionym stanie[5].

Nie ulega wątpliwości, że dokumenty pojawiają się niemal w każdej dziedzinie życia, w związku z tym w literaturze mamy do czynienia z wielością

[1] RYCERSKI, M. O pojęciu i istocie dokumentu: złożoność zagadnienia, In *Kontrola Państwowa*, nr 1/2018, s. 41.

[2] Cit. per: RYCERSKI, M. O pojęciu i istocie dokumentu…, s. 41; A. Bierć, Zarys prawa prywatnego: Część ogólna, Warszawa 2012, s. 338.

[3] SKOWRONEK, S. Wszczęcie postępowania administracyjnego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, In *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4/2016, s. 90.

[4] KNOPPEK, K. Dokument w procesie cywilnym, Poznań 1993, s.12.

[5] KOCOT, W. *Wpływ Internetu na prawo umów*, Warszawa 2004, s.334.

zróżnicowanych ujęć dokumentu. Szczególne znaczenie przypisywane jest dokumentom w nauce prawa. Służą one jako dowody we wszelkiego rodzaju postępowaniach oraz dokumentują przebieg czynności i ustalone fakty[6]. Dokumenty odgrywają niebagatelną rolę także na gruncie postępowania administracyjnego: przede wszystkim służą utrwaleniu czynności procesowych oraz ich wykonaniu. Funkcjonują także jako środek o największej mocy dowodowej na gruncie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej określany jako: „k.p.a.).

Postępowanie administracyjne jest oparte na zasadzie pisemności, dlatego w dużej mierze uzależnione jest właśnie od dokumentów. Kodeks postępowania administracyjnego nawiązuje do dokumentów w wielu miejscach, nie definiując przy tym samego pojęcia „dokument", a jedynie przyznając zwiększoną moc dowodową dokumentom urzędowym[7]. Na podstawie treści zawartych w k.p.a. przepisów, przyjmuje się, że w zakresie pojęcia dokumentu mieści się akt pisemny, stanowiący wyrażenie określonych myśli lub wiadomości[8].

W kontekście współczesnego definiowania dokumentu, istotny przełom nastąpił wraz z rozwojem technologii informatyczno – komunikacyjnych, w następstwie czego powstał dokument elektroniczny. Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, forma dokumentu elektronicznego stanowi odrębną – lecz równorzędną względem pisemnej – formę dokumentu.

Dynamiczny rozwój dokumentu elektronicznego oraz szeroki zakres wykorzystania tego nośnika informacji sprawił, iż w ostatnich latach znacząco wzrosło jego znaczenie w praktyce administracyjnej[9]. Na sile przybiera również tendencja stopniowego wypierania dokumentu tradycyjnego (w papierowej formie) na rzecz dokumentu elektronicznego, co pociąga za sobą konieczność wskazania przyczyn takiego zjawiska.

Nowość, a także złożoność problematyki dokumentu elektronicznego skłania autorkę do podjęcia szerszych rozważań na temat istoty dokumentu elektronicznego. Zasadniczym celem niniejszej publikacji jest wskazanie obecnych możliwości wykorzystania dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz próba ustalenia czy – i na ile – charakter oraz budowa dokumentu elektronicznego odpowiada charakterowi dokumentu w tradycyjnej formie.

---

[6] RYCERSKI, M. O pojęciu i istocie dokumentu…, s. 41.

[7] MARTYSZ, C. Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym, [w:] Wokół problematyki dokumentu: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusiowi, red. T. Widła, Katowice 2005, s. 147-149.

[8] Cit. per: KACZMAREK-TEMPLIN, B. Dowód z dokumentu elektronicznego w procesie cywilnym, Warszawa 2012, s. 46; GRACZYK, B. *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s.112.

[9] KWIATEK, B. *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym.* Warszawa 2020, s. 13.

2 Geneza i rozwój dokumentu elektronicznego

Samą genezę dokumentu elektronicznego oraz jego transformację do postępowania administracyjnego należy poprzedzić kilkoma uwagami dotyczącymi nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych (information and communication technologies, dalej określane jako: technologie „ICT"). Wynikiem ich rozwoju jest szerokie zastosowanie nowych narzędzi takich jak Internet, platformy cyfrowe, telefonia komórkowa, w różnych dziedzinach życia, w tym również w sferze administracji publicznej10. Powszechnie, dla oznaczenia ogółu działań administracji publicznej wykorzystujących technologie ICT używa się terminu e-administracja (ang. e-government). Litera „e" oznacza skrót od electronic, czyli posługujący się usługami cyfrowymi11. Komisja Europejska, e-administrację definiuje jako stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej w połączeniu ze zmianami organizacyjnymi oraz nowymi umiejętnościami służb publicznych, które mają poprawić jakość świadczonych przez administrację usług12.

Mając na uwadze fakt kluczowego oddziaływania postępowania administracyjnego na realizację i sposób wykonywania ustawowych zadań administracji publicznej, dość szybko dostrzeżono konieczność zastosowania technologii informatyczno – komunikacyjnych w procedurze administracyjnej. Punktem zwrotnym jeżeli chodzi o zastosowanie technologii ICT w Kodeksie postępowania administracyjnego była nowelizacja z 1999 roku związana z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Zmianie uległ wtedy przepis art. 63 k.p.a. poprzez wprowadzenie nowego sposobu wnoszenia podania tj. za pomocą poczty elektronicznej. Według B. Kwiatka to właśnie z tą modyfikacją przepisów należy wiązać początek dokumentu elektronicznego w procedurze administracyjnej. Przyjęta przez autora teza nie jest całkiem oczywista, bowiem przepis, o którym mowa pozostawał martwy z uwagi na brak dobrej woli organu prowadzącego postępowanie, który powoływał się na nieistnienie jakichkolwiek reguł normatywnych, określających przyjmowanie podań w tej formie[13].

---

[10] SYTEK, A. Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych
– wybrane zagadnienia, In *Samorząd Terytorialny*, nr 6/2016, s. 71.

[11] SZEWC, T. Administracja wobec e-usług. In *Przegląd prawa publicznego*, nr 7-9/2012, s.110.

[12] www.ec.europa.eu, [dostęp:22.09.2020]; Vide: GANCZAR, M. – BISKUP, R. Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym, In *Państwo i Prawo*, nr 1/2008, s. 59.

[13] KOSTULSKA, M. Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym. In *Przegląd prawa publicznego*, nr 9/2012, s. 24.

Pewien przełom przyniosła ustawa o podpisie elektronicznym uchwalona w 2001 roku, na mocy której stosowanie podpisu elektronicznego stało się obowiązkiem przy generowaniu wszelkich dokumentów elektronicznych[14] – również podczas wnoszenia podań za pomocą poczty elektronicznej. Ta zmiana legislacyjna nie przyniosła jednak oczekiwanego rezultatu, w zakresie upowszechnienia dokumentu elektronicznego. Bezpośrednio po wprowadzeniu przepisów ustawy o podpisie elektronicznym w życie, znaczna część organów administracji publicznej nie dysponowała urządzeniami zdolnymi do weryfikacji bezpiecznego podpisu. W konsekwencji, obywatele nie wykazywali dużego zainteresowania pozyskaniem certyfikatu umożliwiającego składanie podpisu na dokumencie elektronicznym.

Wydaje się, że dopiero przyjęcie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z 17 lutego 2005 roku (dalej nazywana jako: „u.i.d.p.") stworzyło szansę realnego rozwoju dokumentu elektronicznego. Obok poczty elektronicznej dopuszczono możliwość wnoszenia podań za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu. Przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, to właśnie ustawa z 2005 roku tworzy podstawę prawną dla powstania e-administracji w Polsce[15]. Ustawa w znaczący sposób wpłynęła na informatyzację postępowania administracyjnego, a także na istotę oraz funkcje dokumentu elektronicznego w tym postępowaniu[16]. Należy jednak podkreślić, że nadrzędnym celem ustanowienia przepisów u.i.d.p. była nie tyle informatyzacja sama w sobie, co przede wszystkim poprawa efektywności działań i jakości usług administracji publicznej, poprzez dopuszczenie zastępowania w toku załatwiania sprawy tradycyjnych form papierowych sposobami elektronicznymi, czego efektem ma być m.in. zmniejszenie uciążliwości postępowania administracyjnego, poprawa dostępności do usług publicznych oraz zwiększenie efektywności i sprawności prowadzonego postępowania[17].

---

[14] GANCZAR, M. – BISKUP, R. Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym…, s. 62.

[15] BISKUP, R. – GANCZAR, M. Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym…, s.59; Vide: KWIATEK, B. Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu…, s. 76; STADNICZENKO, S. L. Rozwój e-administracji i jej wpływ na kreację społeczeństwa informatycznego [w:] Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. J. Szerniawskiemu, red. CZARNIK, Z. – NIEWIADOMSKI, Z. – POSŁUSZNY, J. – STELMASIAK, J. Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 681; CELAREK, K. Informatyzacja postępowania administracyjnego – wyzwanie dla administracji publicznej i obywateli. In *Zarządzanie i Edukacja*, nr 2011/76-77, s. 236 i 238.

[16] Ibidem.

[17] DYMEK, E. Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy, [w:] Zasady ogólne postępowania administracyjnego, red. KRZYKOWSKI, P. Olsztyn 2017, s. 80.

2.1 Definicja dokumentu elektronicznego

W zależności od przyjętego zakresu znaczeniowego oraz dynamiki rozwoju nowych technologii pojęcie dokumentu elektronicznego może być definiowane na wiele sposobów.

Na gruncie u.i.d.p. dokument elektroniczny jest określany jako „będący odrębną całością znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej, zapisany na informatycznym nośniku danych" (art. 3 pkt 2 u.i.d.p.). Inaczej mówiąc, są to dane gromadzone i przekazywane przy wykorzystaniu elektronicznych nośników informacji pozwalających na utrwalenie (zapisanie) tych danych.

Z kolei, pojęcie „informatyczny nośnik danych" w pierwotnym brzmieniu ustawy definiowano jako materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych zarówno w postaci cyfrowej jak i analogowej. W praktyce stosowania prawa, za istotny błąd merytoryczny uznawano dopuszczenie możliwości stosowania zapisów analogowych[18]. W konsekwencji skutkowało to tym, że dokument elektroniczny praktycznie niczym nie różnił się od dokumentu tradycyjnego. Usunięcie z ustawy analogowego zapisu nastąpiło wraz z nowelizacją z dnia 12 lutego 2010r.[19].

Definicja dokumentu elektronicznego z u.i.d.p. ogranicza się wyłącznie do określenia wymagań technicznych stawianych przed tym dokumentem. Ustawa nie przewiduje natomiast wymagania dotyczącego opatrzenia dokumentu elektronicznego podpisem, co z punktu widzenia samej istoty dokumentu rodzi wątpliwość. Zdecydowana większość wśród przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, iż dla bytu dokumentu nie ma znaczenia, czy jest on podpisany czy nie. Podpis decyduje jedynie o wartości dowodowej konkretnego dokumentu[20]. Nieliczni tylko, stanowczo stwierdzają, że dla pojęcia dokumentu wydaje się konieczne, by był na nim zamieszony podpis, względnie podpisy wystawcy[21].

[18] SZPOR, G. [w:] Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz, red. MARTYSZ, C. – WOJSYK, K. – SZPOR, G. wyd. II, Warszawa 2015, art. 3, LEX.

[19] Dz. U. Nr 40, poz. 230.

[20] Cit. per: MARKIEWICZ, K. Dokumenty i ich wtórniki w postepowaniu cywilnym, Polski Proces Cywilny, nr 3/2016, s. 462; BRONIEWICZ, W. – MARCINIAK, A. – KUNICKI, I. *Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa* 2016, s. 267; ERECIŃSKI, T. Z problematyki dowodu z dokumentów w sądowym postępowaniu cywilnym [w:] Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha, red. JĘDRZEJEWSKA, M. – ERECIŃSKI, T. Warszawa 1985, s. 76.

[21] Cit. per: KNOPPEK, K. *Dokument w procesie cywilnym*…, s. 37; SIEDLECKI, W. *Postępowanie cywilne w zarysie.* Warszawa 1972, s. 317.

Również autorka skłania się ku stanowisku wedle którego, podpis stanowi *conditio sine qua non* dokumentu. Brak podpisu przy jednoczesnym braku wskazania osoby, od której dokument pochodzi czyni dokument anonimowym, a tym samym bezskutecznym z mocy prawa[22]. Analogiczna sytuacja zachodzi w stosunku do dokumentu elektronicznego: brak podpisu elektronicznego prowadzi w konsekwencji do odmowy uznania za dowód dokumentu elektronicznego, abstrahując od jego rodzaju, kiedy niemożliwa będzie identyfikacja jego wystawcy[23]. Konieczność podpisu pod dokumentem zasygnalizował także ustawodawca w projekcie ustawy o doręczeniach elektronicznych (druk 239)[24]. Nowy przepis art. 14 §1a zakłada, że „pisma służące załatwianiu spraw opatruje się podpisem. W przypadku pism utrwalonych na papierze – podpisem własnoręcznym, a w przypadku pism w postaci elektronicznej – podpisem elektronicznym równoważnym z podpisem własnoręcznym, czyli kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym".

2.2 Charakter prawny dokumentu elektronicznego w świetle przepisów k.p.a.

Jak już wcześniej wspomniano, charakter prawny dokumentu elektronicznego na gruncie postępowania administracyjnego wynika bezpośrednio z norm ustanowionych w k.p.a., w szczególności z art. 14 §1 (ogólna zasada pisemności). Niniejsza jednostka redakcyjna na mocy ustawy z dnia 12 lutego 2010r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, wprowadziła (obok formy pisemnej) możliwość załatwiania spraw w formie dokumentu elektronicznego[25].

Dopuszczalność elektronicznej formy załatwiania spraw niewątpliwie podniosło rangę dokumentu elektronicznego do równoważnego dokumentowi w pisemnej formie. Istotne z punktu widzenia sprecyzowania znaczenia dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym było bezpośrednie odwołanie w art. 14 §1 k.p.a. do definicji dokumentu elektronicznego zawartej w u.i.d.p. Powyższe działanie jednoznacznie przesądziło o bezpośrednim stosowaniu

[22] DAWIDOWICZ, W. *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa 1989, s. 89; BOJANOWSKI, E. – LANG, J. *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1999, s. 38.

[23] KACZMAREK, B. Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym – polemika, Monitor Prawniczy, nr 5/2008, s. 2.

[24] Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, druk 239, dostępny na stronie: http://www.sejm.gov.pl.

[25] WIERZBOWSKI, M. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. WIERZBOWSKI, M. – WIKTOROWSKA, A. Wyd. 29, Warszawa 2020, art. 14, Legalis.

przepisów tej ustawy na gruncie procedury administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego może natomiast stawiać dokumentom elektronicznym dodatkowe wymagania (ponad te, określone w u.i.d.p.) prawnoproceduralne w zakresie m.in. zawartości merytorycznej dokumentu, sposobu prezentacji treści oraz jego twórcy[26].

Sformułowanie „dokument elektroniczny" zostało wyrażone *expressis verbis* jedynie w art. 54 §2 oraz 117 §1 k.p.a. natomiast w zakresie pozostałych przepisów k.p.a., pojęcie dokumentu elektronicznego jest zastępowane przeważnie wyrażeniem „forma dokumentu elektronicznego". Dostrzegalna w tym kontekście niekonsekwencja ustawodawcy, z punktu widzenia poprawności legislacyjnej podlega negatywnej ocenie. Zasada poprawnej legislacji, wywodząca się z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyli z zasady demokratycznego państwa prawnego oznacza między innymi respektowanie zasady określoności prawa. Zasada ta, obejmuje między innymi wymagania określoności przepisów prawa, które muszą być formułowane w sposób poprawny i jasny. Stanowienie przepisów nieprecyzyjnych, prowadzących do wewnętrznych sprzeczności jest naruszeniem tej zasady. Wielość znaczeń nadawanych pojęciu „dokumentu elektronicznego", niewątpliwie może utrudniać stosowanie przepisów k.p.a. Eliminacja takiego stanu rzeczy nastąpi już niebawem, za sprawą wniesionego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych (druk 239), który zakłada modyfikację ogólnej zasady pisemności postępowania administracyjnego, w ten sposób, że „sprawy w postępowaniu administracyjnym są załatwiane pisemnie, a ich utrwalenie następuje na piśmie utrwalonym w postaci pisemnej lub elektronicznej". Stosownie do dokonanej w art. 14 zmiany, ujednolicone zostaną pozostałe artykuły k.p.a., w zakresie wyeliminowania lub zastąpienia sformułowań „dokument elektroniczny", „forma dokumentu elektronicznego" i innych na rzecz „postaci elektronicznej".

2.3 Możliwości związane z wykorzystaniem dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Wraz z rozwojem infrastruktury informatyczno – komunikacyjnej, sukcesywnie poszerza się zakres stosowania dokumentu elektronicznego, jako formy realizowania czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym.

W aktualnym stanie prawnym, możliwość posłużenia się formą dokumentu elektronicznego została przewidziana w następujących przepisach k.p.a.: art.

[26] KWIATEK, B. *Dokument elektroniczny w ogólnym*…, s. 83-84.

63 § 1 (wnoszenie podań), art. 61 § 3a k.p.a. (wszczęcie w wyniku jego złożenia postępowania administracyjnego), art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a. (zachowanie terminu przy składaniu elektronicznego pisma), art. 54 § 1, art. 107 § 1, art. 124 § 1, art. 217 k.p.a. (wydawanie przez organ pism w formie dokumentu elektronicznego), art. 39[1], art. 46 § 3 k.p.a. (oraz ich doręczanie uczestnikom postępowania), art. 238 §1 k.p.a. (wydawanie w formie elektronicznej zawiadomień o sposobie załatwienia skargi)[27]. Warto również podkreślić, że nawet tam, gdzie nie zostało to wyraźnie stwierdzone przepisami k.p.a., powinno umożliwiać się dokonywanie czynności w postaci elektronicznej.

Na marginesie należy wspomnieć, iż zgodnie z przyjętym poglądem, forma utrwalania czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym może być wyrażona wyłącznie pismem, czyli znakami pisarskimi (w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego)[28]. W tym znaczeniu dokument musi przybierać kształt pisma, składającego się ze znaków i reguł językowych[29]. Treść dokumentu nie może zatem zostać utrwalona jako pozbawiony tekstu szkic, rysunek, plakat lub grafika.

Dokument elektroniczny jest także jednym ze środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym, przy czym, dowodem z dokumentu może być zarówno dokument elektroniczny pisemny (tekstowy), jak również dokument elektroniczny, stanowiący inną postać utrwalenia zawartości (dokument elektroniczny dźwiękowy, audio-wizualny, graficzny)[30].

W kontekście środka dowodowego warto zastanowić się nad samą wartością dowodową dokumentu elektronicznego, a także jego kopii i wydruków. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a.: „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". W szczególności dowodem mogą być m.in. dokumenty. Sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone[31]. Nie ma wątpliwości co do tego, iż w obecnym stanie prawnym przeprowadzenie dowodu z dokumentu może dotyczyć dokumentów zarówno w formie papierowej lub elektronicznej. Dokument może być wobec tego utrwalony na różnych nośnikach, nie tylko na papierze. Problem

[27] KRASKA, M. – MATUSZEWSKA-MAROŃ, M. Nowy wymiar standaryzacji dokumentów w e-administracji, In *Przegląd prawa publicznego*, nr 4/2013, s. 69.

[28] Confer: KNOPPEK, K. Dokument w procesie cywilnym…,s. 33.

[29] Confer: SZOSTEK, D. Nowe ujęcie dokumentu w prawie prywatnym. In *Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych*, Wyd. specjalne 2011, s. 13.

[30] KWIATEK, B. *Dokument elektroniczny w ogólnym*…, s. 321.

[31] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), art. 76 §1.

powstaje w wyniku zmaterializowania dokumentu elektronicznego np. w postaci kopii lub wydruku. W procedurze administracyjnej brak jest jakichkolwiek przepisów regulujących dowodowe problemy wydruków[32]. Niewykonalne, z punktu widzenia technicznego, będzie na przykład zmaterializowanie podpisu elektronicznego, który najczęściej przybiera postać zaszyfrowanego kodu dołączonego do dokumentu. Kolejnym problemem jest modyfikowanie treści dokumentu elektronicznego. Możliwości techniczne i umiejętności wielu osób powodują, iż istnieje ryzyko zmiany treści dokumentu elektronicznego po jego doręczeniu.

Zgodnie z §2 pkt.5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych[33], kopią dokumentu elektronicznego jest każde, niezależnie od sposobu utrwalenia, powielenie całości treści dokumentu elektronicznego niezapewniające integralności (niezmienności) z pierwowzorem. W związku z powyższym, wszelkiego rodzaju wydruki, kserokopie lub wyciągi są wyłącznie reprodukcjami dokumentu elektronicznego[34]. Wszystkie reprodukcje nie zawierają także oryginalnego podpisu, który jak już wspominano stanowi *conditio sine qua non* dokumentu. Reprodukcje nie są zatem dokumentami i nie mogą dokumentu zastąpić, posiadają jedynie walor informacyjny[35].

Podsumowując należy stwierdzić, że już obecnie k.p.a. przewiduje szereg możliwości wykorzystania dokumentu elektronicznego. Ich zakres będzie zapewne stopniowo się rozszerzał, bowiem – tak jak słusznie podkreśla B. Kwiatek – dokument elektroniczny jest dopiero na początku swojej drogi – zarówno w kontekście rozwoju technologicznego jak i możliwości zastosowania w ramach postępowania administracyjnego[36].

2.4 Budowa dokumentu elektronicznego

„Dokument elektroniczny nie różni się od dokumentu papierowego w swej funkcji (w istocie), a tylko w swej strukturze (budowie), w tym charakterem nośnika, sposobem zapisu, sposobem odczytu, trwałością w czasie, możliwościami udostępnienia, sposobem kopiowania, techniką zabezpieczania i podatnością na manipulację"[37].

---

[32] Confer: MARKIEWICZ, K. Dokumenty i ich wtórniki w postepowaniu cywilnym…, s. 473.
[33] T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 180.
[34] Cit. per: KACZMAREK, B. Moc dowodowa dokumentu elektronicznego…, s. 2; WIEBE, A. Die elektronische Willenserklärung, Tübingen 2002, s. 443.
[35] Confer: KNOPPEK, K. Dokument w procesie cywilnym…,s. 116 i n.
[36] KWIATEK, B. Dokument elektroniczny w ogólnym…, s. 326.
[37] SKOWRONEK, S. Wszczęcie postępowania administracyjnego…,s. 90.

Budowę oraz wymagania stawiane dokumentom elektronicznym na płaszczyźnie technologicznej i organizacyjnej określa ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[38]. Elementy składowe dokumentu elektronicznego na podstawie przepisów ustawy to: treść dokumentu oraz nośnik, na którym treść została utrwalona[39]. Treść dokumentu to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze zewnętrznej. Zaś nośnikiem jest informatyczny nośnik danych określony w art. 3 pkt. 1 u.i.d.p. Aby dokument elektroniczny mógł zostać uznany za dokument w świetle postępowania administracyjnego – oprócz spełnienia wymagań z zakresu weryfikacji technicznej - podlega on także określonym wymaganiom natury proceduralnej wynikającym bezpośrednio z k.p.a. Wymagania, o których mowa dotyczą zawartości merytorycznej (treści), wizualizacji oraz możliwości ustalenia od kogo dokument pochodzi (podpis)[40].

Z ustaleniem podmiotu, od którego dokument pochodzi – tak jak wyżej wspominano –związany jest obligatoryjny element każdego z dokumentów czyli podpis. Zasadniczym celem stawianym przed podpisem elektronicznym jest bezpieczna i pewna weryfikacja osoby podpisującej dokument.

Prawna definicja podpisu elektronicznego została zawarta w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE tzw. rozporządzenie eIDAS (Electronic Identification and Trust Services Regulation)[41]. W art. 3 pkt. 10 podpis elektroniczny zdefiniowano jako: „dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej, i które użyte są przez podpisującego jako podpis". Tzw. „zwykły" podpis elektroniczny jest najbardziej ogólnym rozwiązaniem, opartym na popularnych metodach uwierzytelniania weryfikujących tożsamość osoby podpisującej, takich jak adres e-mail lub kod PIN wysyłany na telefon. Z pojęciem podpisu elektronicznego niekiedy kojarzony jest podpis cyfrowy, który jest jego węższą kategorią. W przypadku podpisów cyfrowych uwierzytelnianie tożsamości osoby podpisującej i potwierdzanie podpisania odbywa się w oparciu o certyfikowany identyfikator cyfrowy. Każdy podpis jest łączony z dokumentem

[38] Confer: KOTULSKA, A. Wykorzystywanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym. In *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 9/2012, s. 23 i n.

[39] SIBIGA, G. *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz.* Wyd. 1 Warszawa 2011, s. 53.

[40] KWIATEK, B. Dokument elektroniczny w ogólnym…, s. 124.

[41] Dz. Urz. UE L 2014 r., nr 257, s. 73.

przy użyciu mechanizmu szyfrowania, a sprawdzanie poprawności jest realizowane przez urzędy certyfikacji lub dostawców usług zaufania.

Oprócz podpisu elektronicznego, rozporządzenie eIDAS przewiduje także zaawansowany podpis elektroniczny (art. 3 pkt. 11 w zw. z art. 26) oraz kwalifikowany podpis elektroniczny (art. 3 pkt. 12). Zaawansowany podpis elektroniczny, może zostać uznany za skutecznie złożony pod warunkiem spełnienia następujących wymogów: jest unikalnie przyporządkowany podpisującemu; umożliwia ustalenie tożsamości podpisującego; jest składany przy użyciu danych służących do składania podpisu elektronicznego, których podpisujący może, z dużą dozą pewności, użyć pod wyłączną swoją kontrolą; oraz jest powiązany z danymi podpisanymi w taki sposób, że każda późniejsza zmiana danych jest rozpoznawalna. Większość warunków wymaganych dla zaawansowanego podpisu elektronicznego spełnia także podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP[42]. Profil zaufany to środek identyfikacji elektronicznej zawierający zestaw danych identyfikujących i opisujących osobę fizyczną, która posiada pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Dane identyfikujące, o których mowa obejmują imię (imiona), nazwisko oraz numer PESEL. Podpis dokonany przy użyciu profilu zaufanego (podpis zaufany), którego autentyczność i integralność są zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji, zawiera oprócz danych identyfikujących, identyfikator środka identyfikacji elektronicznej przy użyciu, którego został złożony oraz znacznik czasu[43].

Kwalifikowany podpis elektroniczny to odmiana zaawansowanego podpisu elektronicznego. Jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego, oparty na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego[44]. Ten typ podpisu na szeroką skalę jest wykorzystywany m.in. w Estonii za pośrednictwem usług *id-card* oraz *mobile-id*.

Niewątpliwie lepszą ochronę i bezpieczeństwo danych (w porównaniu do podpisu własnoręcznego na dokumencie tradycyjnym, który zdecydowanie częściej jest narażony na zniekształcenia i fałszerstwa) zapewnia podpis elektroniczny. W celu wzmocnienia wiarygodności dokumentu elektronicznego zaleca się używanie elektronicznych podpisów zaawansowanych lub kwalifikowanych, które gwarantują znacznie wyższy poziom zabezpieczenia tożsamości osób podpisujących, niż zwykłe podpisy elektroniczne oparte zazwyczaj na prostych mechanizmach uwierzytelniania.

[42] Confer: SZOSTEK, D. Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego w aspekcie e-administracji, In *Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 1/2010, s. 42.

[43] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 346 z późn. zm.), art. 20ad.

[44] Dz. Urz. UE L 2014 r., nr 257, s. 73; art. 3 pkt. 11, art. 26.

Podsumowując należy podkreślić, że możliwości użycia podpisu elektronicznego z uwagi na postępującą informatyzację stale się rozszerzają, nieustannie udoskonalane są także standardy w zakresie zabezpieczeń danych. Ekonomika, szybkość, skuteczność, a także łatwość w podpisywaniu dokumentów elektronicznych bez względu na czas i miejsce – wszystkie te czynniki wpływają na niewątpliwy wzrost posługiwania się dokumentami i podpisami elektronicznymi w obrocie prawnym, co jednoznacznie wynika z corocznych raportów Komisji Europejskiej DESI (Digital Economy and Society Index)[45].

Podsumowanie

Dokumentowanie to prawdopodobnie najważniejsza z czynności w całym postępowaniu administracyjnym. Dokumenty odgrywają niebagatelną rolę w kontekście utrwalania czynności procesowych, stanowią także jeden z kluczowych środków dowodowych. Prawdą jest zatem stwierdzenie, że postępowanie administracyjne opiera się przede wszystkim na dokumentach i to w oparciu o nie dochodzi do załatwienia niemal każdej sprawy administracyjnej. Generowanie ogromnej ilości dokumentacji papierowej, a zarazem rozwój nowych technologii informatyczno – telekomunikacyjnych stanowiło asumpt do usprawnienia działań elektronicznej administracji publicznej, czego bezpośrednim następstwem było powstanie dokumentu elektronicznego. Dokument elektroniczny na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat stał się w administracji publicznej podstawowym środkiem wymiany informacji oraz sposobem utrwalania wielu czynności procesowych. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów, dokumentom elektronicznym stawiane są podobne/analogiczne wymagania prawnoproceduralne co dokumentom tradycyjnym. Różnią się one natomiast pod względem warunków technicznych, co wynika z istoty dokumentu elektronicznego samej w sobie.

Mechanizmy korzystania z dokumentu elektronicznego, po wielu latach jego transformacji, należy obecnie uznać za stosunkowo proste i zrozumiałe. Wykorzystywanie formy dokumentu elektronicznego na gruncie postępowania administracyjnego staje się powszechnością, co niewątpliwie, pozytywnie świadczy o rozwoju polskiej gospodarki cyfrowej, społeczeństwie cyfrowym, oraz racjonalności polskiego ustawodawcy, który podejmuje szereg działań na rzecz doskonalenia elektronicznej procedury administracyjnej, a także samej administracji publicznej.

[45] https://digital-agenda-data.eu/charts/ [dostęp:28.09.2020].

LITERATURE

1. ADAMIAK, B. – BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Wyd. 11, Warszawa, 2011. ISBN: 978-83-2552-173-8.
2. BOJANOWSKI, E. – LANG, J. *Postępowanie administracyjne.* Warszawa 1999. ISBN: 83-87558-84-2.
3. BIERĆ, A. *Zarys prawa prywatnego: część ogólna.* Warszawa 2012. ISBN: 978-83-264-0792-5.
4. BRONIEWICZ, W. – MARCINIAK, A. – KUNICKI, I. P*ostępowanie cywilne w zarysie.* Warszawa 2016. ISBN: 978-83-8092-138-2.
5. CELAREK, K. Informatyzacja postępowania administracyjnego – wyzwanie dla administracji publicznej i obywateli, „Zarządzanie i Edukacja", nr 76-77/2011.
6. DAWIDOWICZ ,W. *Zarys procesu administracyjnego.* Warszawa 1989. ISBN: 83-01092-34-3. Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy [w:] Zasady ogólne postępowania administracyjnego, red. KRZYKOWSKI, P. Olsztyn 2017. ISBN 978-83-65992-05-5.
7. ERECIŃSKI, T. Z problematyki dowodu z dokumentów w sądowym postępowaniu cywilnym, [w:] Studia
8. DYMEK, E. z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha, red. JĘDRZEJEWSKA, M. – ERECIŃSKI ,T. Warszawa 1985. ISBN: 83-01056-47-9.
9. GRACZYK, B. *Postępowanie administracyjne.* Warszawa 1953.
10. GANCZAR, M. – BISKUP, R. Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo", nr 1/2008.
11. KACZMAREK, B. Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym – polemika. In *„Monitor Prawniczy"*, nr 5/2008.
12. KACZMAREK-TEMPLIN, B. *Dowód z dokumentu elektronicznego w procesie cywilnym.* Warszawa 2012. ISBN: 978-83-255-4649-6.
13. KNOPPEK, K. *Dokument w procesie cywilnym*. Poznań 1993. ISBN: 83-85626-36-0.
14. KOCOT, W. *Wpływ Internetu na prawo umów*. Warszawa 2004. ISBN: 83-7334-354-7.
15. KOSTULSKA, M. Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym. In *„Przegląd prawa publicznego"*, nr 9/2012.
16. KRASKA, M. – MATUSZEWSKA-MAROŃ, M. Nowy wymiar standaryzacji dokumentów w e-administracji. In *„Przegląd prawa publicznego"*, nr 4/2013.

17. KWIATEK, B. *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2020. ISBN 978-83-8187-480-9.
18. MARKIEWICZ, K. Dokumenty i ich wtórniki w postepowaniu cywilnym, „Polski Proces Cywilny", nr 3/2016.
19. MARTYSZ, C. Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym [w:] Wokół problematyki dokumentu : księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusiowi, red. Widła T., Katowice 2005. ISBN 83-226-1461-6.
20. MARTYSZ, C. – WOJSYK, K. – SZPOR, G. *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz.* wyd. II, Warszawa 2015, LEX.
21. RYCERSKI, M. O pojęciu i istocie dokumentu : złożoność zagadnienia, „Kontrola Państwowa", nr 1/2018.
22. SIBIGA, G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz.* wyd. 1, Warszawa 2011. ISBN : 978-83-7620-614-1.
23. SIEDLECKI, W. Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa 1972.
24. SKOWRONEK, S. Wszczęcie postępowania administracyjnego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. In „*Przegląd Prawa Publicznego*", nr 4/2016.
25. STADNICZENKO, S. L, Rozwój e-administracji i jej wpływ na kreację społeczeństwa informatycznego, [w:] Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. J. Szerniawskiemu, red. Czarnik Z. [et al.], Przemyśl-Rzeszów 2011. ISBN: 978-83-6144-178-6
26. SYTEK, A. Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych – wybrane zagadnienia, „Samorząd Terytorialny", nr 6/2016.
27. SZEWC, T. Administracja wobec e-usług. In „*Przegląd prawa publicznego*", nr 7-9/2012.
28. SZOSTEK, D. Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego w aspekcie e-administracji. In „*Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych*", nr 1/2010.
29. SZOSTEK, D. Nowe ujęcie dokumentu w prawie prywatnym. In „*Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych*", Wyd. specjalne, 2011.
30. WIEBE, A. *Die elektronische Willenserklärung*. Tübingen 2002. ISBN 978-3-16-147873-4.
31. WIERZBOWSKI, M. – WIKTOROWSKA, A. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. 29, Warszawa 2020, Legalis.

MIMOŘÁDNÉ UDÁLOSTI V DANI Z NEMOVITÝCH VĚCÍ V SOUVISLOSTI S COVID-19

REAL ESTATE TAX EMERGENCIES RELATED TO COVID-19

JUDr. et Mgr. Lenka Veselá, Ph.D.
Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Abstrakt: Příspěvek se věnuje jednomu z okrajových opatření, které zákonodárci zavedli zákonnou formou v souvislosti s celosvětovou pandemií s označením SARS – Covid 19. Jedná se o novelu zákona č. 382/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů. Jeho novelizace byla zahrnuta do daňového balíčku zákona č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 a zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů. Zákon má sedm částí rozdělených dle jednotlivých daňových zákonů, kdy první část se věnuje právě zákonu o dani z nemovité věci. Příspěvek dále rozebírá uzákoněné změny a nové doplněné znění původního zákona, které je reakcí na současnou pandemii.

Klíčova slova: daň z nemovitých věcí, živelní pohromy, mimořádné události, obecní rozpočet

Abstract: The contribution addresses one of the marginal measures introduced by lawmakers in legal form in the context of a global pandemic designated SARS - Covid 19. This is an amendment to Act No. 382/1992 Coll., on Real Estate Tax, as amended. His amendment was included in the tax package of Act No. 299/2020 Coll., which amends certain tax laws in connection with SARS CoV-2 coronavirus outbreak and Act No. 159/2020 Coll., on compensation bonus in connection with crisis measures related to SARS CoV-2 coronavirus outbreak, as amended. The law has seven parts of the division under individual tax laws, with the first part devoted to the real estate tax bill. The paper goes on to discuss the enacted

amendments and the new supplemented wording of one of the sections, which is a response to the current pandemic.

Key words: real estate tax, natural disasters, emergencies, municipal budget

Úvod

Neobvyklé situace vyžadují neobvyklé činy. Jsou kroky zjevné, které jsou následkem příčiny, ale jsou kroky, které jsou plánované a pouze se sešly časově s kroky řešení v důsledku příčiny.

Od března 2020 paralyzovala naši zemi epidemie nevídaných rozměrů, která se změnila v pandemii. Jelikož je Česká republika malý stát v relativně stabilním podnebném pásmu bez velkého území, dá se říci, že mimo živelné pohromy povodní, které byly většinou lokálního charakteru, případně extrémního sucha, které se dotklo úzké skupiny podnikatelů, nemusela naše země řešit žádné zásadní celorepublikové problémy. Až právě do března 2020. Tehdy se na celou republiku snesla infekční nákaza zvaná SARS-COVID-19. Z politického rozhodnutí došlo ze dne na den k uzavření celé země, k zastavení většiny ekonomických procesů, k omezení exportu a importu, k restrikci běžného života. Na tuto situaci nebyl dopředu nikdo připraven, zkušenosti chyběly na všech úrovních řešení. Hlavním cílem veškerého konání byla záchrana životů. Sekundárním cílem vlády této republiky pak byla udržení ekonomicky činného obyvatelstva a zmírňování případných důsledků svých předchozích rozhodnutí. Vláda přišla s mnoha návrhy řešení skrz různá spektra oblastí. A nebylo jich málo. Ale jedno měly společné. Všechny směřovaly a směřují na pomoc udržet ekonomicky aktivní obyvatelstvo v efektivní fázi pracovního procesu a napomoci ke znovunastartování fungování státu.

Do února roku 2020 se státní rozpočet honosil klesající tendencí záporného salda s programovým slibem vlády v pokračování tohoto trendu. Dařilo se i splácet státní dluh v lepších očekáváních, kdy rozpočítaná zadluženost na jednoho občana ČR klesala. Okamžikem pár dní se tato slibně se vyvíjející situace změnila v dobu temna. Státní schodek byl z plánovaných 40 mld. Kč více než dvanáctinásobně navýšen na 500 mld. Kč. Pro následující rozpočtový rok není plánovaný schodek státního rozpočtu o mnoho menší. Do této sumy přispívají svým objemem nejrůznější vládní opatření a rozhodnutí.

Nicméně ne úplně všechna rozhodnutí vlády související s COVID-19 týkající se daní souvisí s prohlubováním tohoto schodku. A právě tímto jedním opatřením se bude zabývat tento příspěvek. Jedná se o méně významné opatření co do rozsahu, ale svým obsahem ho v případě použití půjde řadit mezi významné

zástupce obecní solidarity. Stát dal obcím k dispozici opatření, která rozšiřují jejich pravomoci, ale nezasahují přímo do státního rozpočtu. Toto zákonné rozhodnutí souvisí se zákonem o dani z nemovitých věcí, jejíž celá výše příjmů plyne prostřednictvím správce daně do obecního rozpočtu. Zákonodárce tak do krizového balíčku řešení přimíchal také územní solidaritu a solidaritu obcí se svými vlastníky nemovitých věcí, tedy břímě zmírnění následků ponechal mimo státního rozpočtu také na místním rozpočtu, a to obce.

Daň z příjmu nemovitých věcí

V souvislosti se zmírněním dopadu pandemie nemoci COVID-19 na ekonomiku České republiky došlo na základě zákona ze dne 16. června 2020 k již 34. daňové novelizaci zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

Prvním prázdninovým dnem, tj. 1. července 2020, nabyl účinnosti zákon č. 299/2020 Sb., kterým se mění vybrané daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2, ve znění pozdějších předpisů, a mezi nimiž se v první části zákona věnuje změně zákona o dani z nemovitých věcí.

Daň z nemovitých věcí je výlučnou místní daní, celý její výnos je dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, v plném rozsahu příjmem rozpočtu obce, na jejímž katastrálním území se nemovitá věc nachází.

Obce budou moci osvobozovat od daně z nemovitých věcí u většího okruhu mimořádných událostí.[1] Takto zní Průvodce pro poplatníky v souvislosti s koronavirem ministerstva financí. Do účinnosti této novely mohla obec, jako vlastník katastrálního území, osvobodit poplatníky od daně z nemovitých věcí pouze v případě živelných pohrom, jako je např. povodeň, vichřice, extrémního sucho, tedy z důvodů, které byly České republice známy, a které již prožívala. Nastala tak chvíle, kdy obec nemohla zasáhnout do současné mimořádné situace. Na tyto případy dopadala pouze pravomoc ministra financí zcela nebo částečně prominout daň nebo její příslušenství podle § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Proto bylo navrženo uvést okruh případů, kdy může obec mimořádně stanovit osvobození od daně z nemovitých věcí, do souladu s obdobnými případy upravenými v § 260 daňového řádu a také v § 16b zákona o místních poplatcích.

[1] Průvodce pro daňové poplatníky v souvislosti s koronavirem. [online]. 29. 3. 2020. [cit. 2020-09-30]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/novinky/2020/Pruvodce_pro_danove_poplatniky_v_souvislosti_s_koronavirem-10500

Bylo tak nutné rozšířit výjimečné situace, které mohou zasáhnout do životů občanů a nabídnout obci další liberační důvod pro vyjádření solidarity s vlastníky nemovitých věcí na jejím katastrálním území.

Z toho důvodu zákonodárci přistoupili k tomu, že zákonné ustanovení o živelných pohromách (týkající se povodně, vichřice, extrémního sucha) rozšířili o další tzv. mimořádné události, které nejsou živelní pohromou, tedy zejména na pandemie, průmyslové havárie nebo omezení vyvolané krizovými opatřeními podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, který se vztahuje na nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav.[2]

S ohledem na zvýšení přehlednosti zákona o dani z nemovitých věcí dostalo novelizované ustanovení § 17a zákona výstižný nadpis: „Osvobození v případě mimořádné události".

Tímto bylo dáno do souladu liberační ustanovení ministra financí dle již zmiňovaného § 260 daňového řádu a tam jako tzv. Hromadné prominutí daně nebo příslušenství daně, kdy ministr financí může z moci úřední, pokud jde o daně, které spravují jím řízené správní orgány, zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů, nebo při mimořádných, zejména živelných událostech, tuto změnu musí oznámit ve Finančním zpravodaji[3] a § 16b zákona o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, kdy správce poplatku může z moci úřední poplatek nebo jeho příslušenství zcela nebo částečně prominout při mimořádných, zejména živelních událostech. Tuto změnu musí oznámit na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup.[4]

Osvobození od daně lze uložit v délce trvání maximálně na 5 let, a to i zpětně za podmínky, že změna proběhne ve formě obecně závazné vyhlášky v termínu stanoveném zákonem a bude se vztahovat na zdaňovací období bezprostředně předcházející.

Správu daně z nemovitých věcí podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vykonávají finanční úřady.

Finanční úřady jsou v tomto případě správci daně, hlídají platební povinnosti v termínu i správné výši. Nicméně aby finanční úřady mohly reagovat na zamýšlené změny obcí v jejich liberačních pravomocích, musí být o tom informovány

[2] Důvodová zpráva k zákonu č. 299/2020 Sb., změna daňových zákonů a zákonu o kompenzačním bonusu. Vláda ČR; Poslanecká sněmovna PČR. 25. 5. 2020. Dostupné z: ASPI ID LIT280635CZ

[3] Srov. § 260 zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Srov. § 16b zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

prostřednictvím právní formy. Obce svoji pravomoc vykonávají prostřednictvím právní formy obecně závazné vyhlášky dle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

V souladu s § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, obecně závazné vyhlášky musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit tento právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Aby ovšem mohly být obecně závazné vyhlášky týkající se liberačního oprávnění obce zahrnuty do povědomí a praxe finančního úřadu pro uplynulé zdaňovací období, musí nabýt účinnosti do 31. března roku následujícího po zdaňovacím období, v němž k mimořádné, zejména živelní, události došlo. Jinak je obecně závaznou vyhlášku obec oprávněna vydat kdykoliv a upravit tak na základě zmocnění dané jí zákonem problematiku veřejné potřeby.

Obec se může rozhodnout, jakým způsobem vybraný předmět daně osvobodí. Osvobození se vyjádří pomocí procentuální hodnoty. Vybraný předmět osvobození je možné osvobodit jakoukoliv měrou až do výše 100 %, tedy může dojít k částečnému nebo úplnému osvobození.

Zákon o dani z nemovitých věci dále upravuje, jakým způsobem může obec nemovité věci ve vyhlášce vymezit. Obecně závazná vyhláška buď může v případě rozsáhlejší mimořádné události vztáhnout osvobození k celému území obce nebo k jednomu nebo více katastrálním územím. V takovém případě může obec podle typu mimořádné události volit, zda osvobodí všechny nemovité věci, které leží na tomto území, nebo zda osvobození vztáhne pouze k jedné z dílčích daní a osvobodí buď pouze pozemky, nebo pouze zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky. Tímto způsobem nelze osvobodit pouze zdanitelné stavby, aniž by došlo k osvobození zdanitelných jednotek.[5]

Pro zvýšení právní jistoty poplatníků daně z nemovitých věcí a správce daně se výslovně v zákoně v § 17a odst. 4 nově stanoví požadavky na označení nemovitých věcí, kterých se má týkat osvobození v případě mimořádné události, v obecně závazné vyhlášce[6].

[5] *Informace k protikrizovému balíčku MF* [online]. 30. 6. 2020. [cit. 2020-09-30]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/dane/novinky/2020/Informace_k_protikrizovemu_balicku_MF-10779

[6] Důvodová zpráva k zákonu č. 299/2020 Sb., změna daňových zákonů a zákonu o kompenzačním bonusu. Vláda ČR; Poslanecká sněmovna PČR. 25. 5. 2020. Dostupné z: ASPI ID LIT280635CZ

Ze zákona o dani z nemovitých věcí i jeho důvodové zprávy vyplývá, že nepostačí vymezit dotčené nemovité věci pouze zakreslením v situačním plánu, ale je nutné je označit obdobně jako v § 8 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.[7] Zákon o dani z nemovitých věcí stanovuje, že obec může vymezit osvobození v obecně závazné vyhlášce pro všechny nemovité věci, všechny pozemky nebo všechny zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky na celém území obce nebo všechny nemovité věci, všechny pozemky nebo všechny zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky v katastrálním území dotčeném mimořádnou událostí.

Pokud se mimořádná událost týká pouze vymezených nemovitých věcí, může je obec v obecně závazné vyhlášce uvést jmenovitě. V takovém případě zákon o daních z nemovitých věcí jednoznačně stanoví požadavky na jejich označení.[8] Pozemek se vymezí parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží. Zdanitelná stavba se vymezí číslem popisným s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží nebo pozemkem vymezeným parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, pokud nemá číslo popisné. V případě, že by se v daném katastrálním území nacházelo více zdanitelných staveb se stejným číslem popisným, je vhodné vymezit tyto zdanitelné stavby též číslem parcelním pozemku, na kterém se zdanitelná stavba nachází. V případě, že by tak obec neučinila, došlo by k osvobození všech zdanitelných staveb s uvedeným číslem popisným. Zdanitelná jednotka se vymezí číslem jednotky a zdanitelnou stavbou, ve které se tato jednotka nachází, vymezenou číslem popisným s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží nebo pozemkem vymezeným parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, pokud nemá číslo popisné.[9]

K osvobození nemovitých věcí dotčených mimořádnou, zejména živelní událostí nedochází samotnou účinností obecně závazné vyhlášky obce, ale poplatník, jehož nemovité věci obec osvobodí, musí nárok na osvobození uplatnit v daňovém přiznání. Osvobození lze uplatnit i v dodatečném daňovém přiznání,[10] a to podle toho, zda obec obecně závaznou vyhláškou osvobodí nemovité věci na dosud neuplynulá zdaňovací období (do budoucna), nebo již uplynulá zdaňovací období.[11]

---

[7] KOREČEK, J. Osvobození od daně z nemovitých věcí v případě mimořádné události. In *Finanční, daňový a účetní bulletin.* Wolters Kluwer, 2020, č. 3, s. 35. Dostupné z: ASPI ID LIT282158CZ

[8] *Informace k protikrizovému balíčku MF* [online]. 30. 6. 2020. [cit. 2020-09-30]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/dane/novinky/2020/Informace_k_protikrizovemu_balicku_MF-10779

[9] KOREČEK, J. *Osvobození od daně z nemovitých věcí v případě mimořádné události.* In Finanční, daňový a účetní bulletin (Wolters Kluwer), 2020, č. 3, s. 35. Dostupné z: ASPI ID LIT282158CZ

[10] Tamtéž.

[11] *Informace k protikrizovému balíčku MF* [online]. 30. 6. 2020. [cit. 2020-09-30]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/dane/novinky/2020/Informace_k_protikrizovemu_balicku_MF-10779

V případě, že obec v obecně závazné vyhlášce umožní částečné osvobození, které je vyjádřené procentem, poplatník u osvobozeného předmětu, např. pozemku, procento osvobození vyjádří upravenou výměrou v m^2.

Obec musí při stanovení okruhu osvobozených jmenovitě určených nemovitých věcí respektovat požadavky vyplývající z ústavního pořádku, práva Evropské unie a mezinárodního práva veřejného, zejména nesmí mít obecně závazná vyhláška diskriminační povahu, nesmí představovat nepřiměřený zásah do volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu podle Smlouvy o fungování Evropské unie a nesmí založit nedovolenou veřejnou podporu (čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie).[12]

Navržená právní úprava nezasahuje bezprostředně do výše veřejných rozpočtů. V případě nastalé mimořádné události však dojde ke zmírnění jejích následků snížením daňové povinnosti dotčených poplatníků daně z nemovitých věcí, pokud obec přistoupí k jejich osvobození. V důsledku toho dojde ke snížení příjmů rozpočtu konkrétní obce, která osvobození zavedla. Snížení inkasa místního rozpočtu má tak pouze lokální charakter bez dopadů do státního rozpočtu.[13]

Navržená právní úprava nepředstavuje nově zavedenou nebo rozšířenou pravomoc správce daně, ale jde pouze o rozšíření podmínek aplikace jinak stejného právního institutu.

Celkovou administrativní náročnost na straně správce daně a s ní spojené finanční a případně personální náklady nelze předběžně vyčíslit, protože je závislá na rozsahu mimořádné události a podmínkách uplatnění konkrétního osvobození. V souvislosti s navrženou změnou se však nepředpokládá navýšení počtu služebních míst v orgánech Finanční správy České republiky.[14]

Závěr

Závěrem lze shrnout, že s odhlédnutím od samotného obsahu osvobození, je namístě potřeba vyjádřit autorčino přesvědčení nad rozhodnutím správným směrem, kdy státní moc přenesla část svých kompetencí na nejnižší strukturu zastupitelské demokracie a rozšířila tak kompetence zastupitelstvu obce, které může v samostatné působnosti rozhodnout o zavedení osvobození na svých katastrálních územích ze solidární a odůvodnitelné pohnutky. Byl jí dán doplňující nástroj, který vedle ničivých povodní nebo vichřice, kdy většinou dochází k fyzickému

[12] Důvodová zpráva k zákonu č. 299/2020 Sb., změna daňových zákonů a zákonu o kompenzačním bonusu. Vláda ČR; Poslanecká sněmovna PČR. 25. 5. 2020. Dostupné z: ASPI ID LIT280635CZ

[13] Tamtéž.

[14] Tamtéž.

poškození objektu a je zde volání po pomoci viditelné, v případě skrytých hrozeb, jako je například pandemie nemocí či zájem na jiných opatřeních souvisejícím se samotným provozem konkrétních budov, bude sloužit k podpoře zejména podnikatelského prostředí obce. Nejedná se dogma, ale lze si jen stěží představit v naší mírové době znárodnit soukromou nemovitost např. pro zřízení mobilní nemocnice či pro ustanovení nového sídla pro vedoucí skupinu řízenou nějakým krizovým zákonem. Naopak si lze představit příklady toho, tak, jak jsme již zažili, že z rozhodnutí vládní moci dojde k omezení konkrétních podnikatelských provozoven, které přes veškerou svoji vůli, nejsou schopny toto rozhodnutí zvrátit a své provozovny udržet v chodu pro účel, za jakým byly zřízeny. Uveďme si to na příkladu barů vs. prodejny potravin, nebo obchodů s oděvy ve srovnání s hypermarkety se širokým sortimentem. Nedošlo k fyzickému poničení objektu zdanění, ale nemohl být morálně využíván pro účel, za jakým vznikl. V tomto případě se domnívám, že je správné zvolit individuální osvobození na daném katastrálním území. Otázkou zůstává, a to zejména u menších obcí, zda kvůli několika výjimkám budou zastupitelé ochotni vytvářet samotné znění obecně závazné vyhlášky se všemi procesními procedurami. Na posouzení dopadu tohoto nového opatření je v současné chvíli příliš brzy a teprve čas ukáže životaschopnost takové svěřené pravomoci nejnižším zastupitelským orgánům.

LITERATURA

1. KOREČEK, J. Osvobození od daně z nemovitých věcí v případě mimořádné události. In *Finanční, daňový a účetní bulletin.* Wolters Kluwer, 2020, č. 3, s. 35. Dostupné z: ASPI ID LIT282158CZ
2. Informace k protikrizovému balíčku MF [online]. 30. 6. 2020. [cit. 2020-09-30]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/dane/novinky/2020/Informace_k_protikrizovemu_balicku_MF-10779
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 299/2020 Sb., změna daňových zákonů a zákonu o kompenzačním bonusu. Vláda ČR; Poslanecká sněmovna PČR. 25. 5. 2020. Dostupné z: ASPI ID LIT280635CZ
4. Průvodce pro daňové poplatníky v souvislosti s koronavirem. [online]. 29. 3. 2020. [cit. 2020-09-30]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/novinky/2020/Pruvodce_pro_danove_poplatniky_v_souvislosti_s_koronavirem-10500
5. Důvodová zpráva k zákonu č. 299/2020 Sb., změna daňových zákonů a zákonu o kompenzačním bonusu. Vláda ČR; Poslanecká sněmovna PČR. 25. 5. 2020. Dostupné z: ASPI ID LIT280635CZ

6. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2 a zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

VLIV SOUDNÍ JUDIKATURY NA VYBRANÝ INSTITUT SPRÁVY DANÍ

THE INFLUENCE OF CASE LAW ON A SELECTED INSTITUTE OF TAX ADMINISTRATION

JUDr. et Mgr. Taťána Zelenská, Ph.D.
Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Abstrakt: Tento příspěvek se zabývá vlivem judikatury na vybranou oblast správy daní v České republice. Zvolenou problematikou je pak oblast daňové kontroly, kde se autorka zaměřuje na její zakončení. Současná právní úprava zakončení daňové kontroly obsahuje několik problematických aspektů, které byly řešeny judikaturou. Zvolená problematika byla vybrána také z důvodu, že ji čekají podstatné změny v souvislosti s přijatou novelou daňového řádu účinnou od ledna příštího roku.

Klíčova slova: judikatura, správa daní, daňová kontrola

Abstract: This contribution deals with the influence of case law on a selected institute of tax administration in the Czech Republic. The chosen institute is the procedure of tax audit and the author is focused on its end. The current legislation of the termination of tax audit contains several problematic aspects, which were solved by case law. The chosen institute will be changed by the amendment to the Tax Code effective from January next year.

Key words: case law, tax administration, tax audit

Úvod

Zakončení daňové kontroly musí být ze strany správce daně i daňového subjektu věnována mimořádná pozornost. Protože v návaznosti na ukončení daňové kontroly a její výsledek, je správcem daně vydáván dodatečný platební výměr, kterým je daňovému subjektu uložena povinnost k zaplacení dodatečně vyměřené daně. Výsledek daňové kontroly je podkladem pro toto doměření daně. Dodatečný platební výměr je rozhodnutím ve smyslu § 101 an. daňového řádu (dále také jako

„DŘ"),[1] protože jen na základě rozhodnutí může správce daně ukládat daňovému subjektu povinnosti a je důsledkem ex offo zahájeného doměřovacího řízení. Dodatečný platební výměr musí splňovat veškeré náležitosti rozhodnutí dle § 102 DŘ. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že dodatečným platebním výměrem může být daň doměřena pouze na základě zahájené a provedené daňové kontroly při zachování všech práv, která daňovému subjektu garantuje zákon, z čehož vyplývá, že dodatečný platební výměr nemůže být důsledkem poznatků získaných např. pouze na základě místního šetření.[2] Samozřejmě, že se může stát, že daňová kontrola skončí tzv. bez nálezu, kdy daň tvrzená daňovým subjektem, se nebude odlišovat od výsledku kontrolního zjištění při daňové kontrole, v takovém případě samozřejmě nebude doměřovací řízení a dodatečný platební výměr následovat.

Zakončení daňové kontroly je stejně jako její zahájení, nejdiskutovanější částí daňové kontroly.

Tento příspěvek má ve své první části analyzovat současnou právní úpravu včetně relevantní judikatury, která ji dotváří a odpovídá na některé problematické aspekty. Dne 26. 6. 2020 byl ve Sbírce zákonů v částce 108 pod číslem 283/2020 Sb. vyhlášen zákon, který podstatným způsobem mění právní úpravu daňové kontroly. Kromě zahájení daňové kontroly dochází k podstatným změnám v zakončení daňové kontroly, které nastanou od 1. 1. 2021. Druhá část tohoto příspěvku proto navazuje analýzou budoucích změn. Při ukončování daňové kontroly má nově docházet k absolutní minimalizaci osobního kontaktu správce daně s daňovým subjektem, přičemž stejný trend je nastaven také pro zahájení daňové kontroly. Tato radikalizace povede dle Lichnovského k menší důvěře daňových subjektů v závěry správce daně, přibývání daňových kontrol zahajovaných a ukončovaných v posledních dnech lhůty pro stanovení daně a zejména pak k přesunu nalézací fáze řízení před odvolací orgán, a to ve spojení s jeho zahlcením.[3]

1 Současná právní úprava zakončení daňové kontroly

Daňová kontrola je nejčastěji ukončena podpisem zprávy o daňové kontrole, kterým je ukončeno její projednání. DŘ umožňuje ještě jiné dvě alternativní cesty – první z nich nastává v případě, kdy se v rozporu se zásadou spolupráce odmítne daňový subjekt seznámit se zprávou o daňové kontrole a správce daně ji proto

[1] Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 4. 2006, sp. zn. 1 Afs 60/2005. www.nssoud.cz

[3] LICHNOVSKÝ, O. Změny daňového řádu v roce 2021. In *Portál DAUČ.cz* [online]. Praha : Wolters Kluwer ČR, 10. 9. 2020. [cit. 2020-09-27]. Dostupné z https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=282471 ISSN 2533-4484

postupem dle § 88 odst. 5 DŘ doručí a den doručení zprávy o daňové kontrole se pokládá za den jejího projednání a ukončení. Druhou z nich je situace předpokládaná v § 88 odst. 6 DŘ, kdy účinky projednání, oznámení a ukončení kontroly jsou spojeny s okamžikem bezdůvodného odepření podpisu zprávy o daňové kontrole.

1.1 Zpráva o daňové kontrole a projednání výsledku kontrolního zjištění

Lze konstatovat, že zprávou o daňové kontrole se celá daňová kontrola završuje. Slovy důvodové zprávy k DŘ je zpráva o daňové kontrole „formálním završením tohoto postupu."

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že zpráva o daňové kontrole není rozhodnutím dle § 101 DŘ, nebyla rozhodnutím v souladu s předcházející právní úpravou dle §32 zákona o správě daní a poplatků[4] a není možné ji chápat ani jako rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního.[5] Zpráva o daňové kontrole tak není rozhodnutím, kterým by byla zakládána nebo měněna práva a povinnosti daňového subjektu, protože se jedná pouze o procesní úkon.[6] Dle Nejvyššího správního soudu jde o posouzení skutkového stavu věci, které může, avšak nutně nemusí, tvořit podklad pro další postup příslušných správních orgánů. Nepříznivé následky, které daňovému subjektu hrozí, mohou nastat až v důsledku dalších úkonů příslušných správních orgánů, např. právě vydáním dodatečných platebních výměrů. Kontrolní zjištění a závěry z nich vyplývající však nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro stěžovatele.[7]

Daňový řád přesně stanoví, jaké náležitosti musí zpráva o daňové kontrole mít.[8] Zásadní část zprávy o daňové kontrole představuje výsledek kontrolního zjištění.

---

[4] Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

[5] Zákon č. 150/2002 Sb, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

[6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 4. 2014, sp. zn. 6 Afs 46/2014, www.nssoud.cz. Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 11. 4. 2006, sp. zn. 2 Afs 85/2005, www.nssoud.cz

[7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 4. 2013, sp. zn. 5 Afs 59/2012, www.nssoud.cz.

[8] § 88 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád: „*O zahájení, průběhu a ukončení daňové kontroly sepíše správce daně zprávu o daňové kontrole, která obsahuje výsledek kontrolního zjištění, včetně hodnocení důkazů zjištěných v průběhu daňové kontroly, a odkaz na protokoly nebo úřední záznamy o*
a) zahájení daňové kontroly podepsaný úřední osobou a daňovým subjektem,
b) jednáních vedených v průběhu daňové kontroly,
c) skutečnostech zjištěných správcem daně mimo jednání,
d) seznámení daňového subjektu s výsledkem kontrolního zjištění,
e) vyjádření daňového subjektu obsahující tvrzení, návrhy nebo výhrady daňového subjektu k výsledku kontrolního zjištění,
f) stanovisku správce daně k jednotlivým tvrzením, návrhům nebo výhradám daňového subjektu."

V něm správce daně shrnuje celý proces dokazování, a to od fáze jejich shromáždění, přes jejich provedení a hodnocení v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. Nejvyšší správní soud již v době účinnosti zákona o správě daní a poplatků judikoval, že ze zprávy o daňové kontrole musí být zřejmé, jaké důkazní prostředky byly v řízení předloženy, jak byly hodnoceny, popřípadě zda a proč je správce daně považoval za nedostatečné.[9] Ve výsledku kontrolního zjištění tak musí správce daně uvést všechny důkazní prostředky, které byly provedeny včetně toho, které z nich osvědčil jako důkaz, jaké úvahy jej k tomuto kroku vedly a jaká skutková zjištění z nich učinil. Výsledek kontrolního zjištění se totiž může stát základem odůvodnění rozhodnutí o daňové povinnosti, pokud daňová kontrola skončí tzv. s nálezem. Přezkoumatelnost závěrů učiněných ve zprávě o daňové kontrole s ohledem na výše uvedené okolnosti judikoval rovněž Ústavní soud.[10]

Jak je patrné z výše uvedeného výčtu obsahových náležitostí zprávy o daňové kontrole, tak tato obsahuje rovněž odkaz na protokoly nebo úřední záznamy pojednávající o uvedeném okruhu úkonů nebo podání, které mají pro průběh daňové kontroly význam. Tyto písemnosti tvoří součást spisu a ke zprávě se přímo nepřipojují.

Nyní se ještě vrátím ke kontrolnímu zjištění a jeho vztahu k projednání zprávy o daňové kontrole. Výše uvedené ustanovení § 88 odst. 1 DŘ určilo náležitosti zprávy o daňové kontrole. Navazující ustanovení § 88 odst. 2 DŘ stanoví, že správce daně seznámí daňový subjekt s výsledkem kontrolního zjištění, včetně hodnocení dosud zjištěných důkazů, a předloží mu jej k vyjádření. Tento odst. byl již v DŘ novelizován, a to konkrétně zákonem č. 30/2011 Sb., čl. I, odst. 12, byla slova „V rámci projednání zprávy o daňové kontrole správce" nahrazena slovem „Správce". Došlo tím k odstranění jazykové nepřesnosti, protože k seznámení s výsledkem kontrolního zjištění nedochází až při projednání zprávy o daňové kontrole, ale již dříve, aby bylo umožněno daňovému subjektu reagovat na zjištěný výsledek kontrolního zjištění. Po novelizaci je tak již i ze zákona zřejmý postup, kdy nejprve správce daně vypracuje výsledek kontrolního zjištění spolu s hodnocením provedených důkazů, s tím pak musí daňový subjekt seznámit a předložit mu je k vyjádření. Navazující § 88 odst. 3 DŘ dodává, že na žádost daňového subjektu stanoví správce daně přiměřenou lhůtu, ve které se může daňový subjekt vyjádřit k výsledku kontrolního zjištění a navrhnout jeho doplnění. Po seznámení s kontrolním výsledkem tak daňový subjekt může například navrhnout provedení nových důkazních prostředků, sdělit správci daně nová tvrzení či výhrady ke kontrolnímu zjištění. A teprve poté, co se daňový subjekt k výsledku

[9] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 3. 2006, sp. zn. 1 Afs 55/2005, www.nssoud.cz . Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 5. 9. 2008, sp. zn. 7 Afs 71/2008, www.nssoud.cz.

[10] Nález Ústavního soudu z 27. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 121/01, nalus.usoud.cz.

kontrolního zjištění vyjádří, dopracuje správce daně zprávu o daňové kontrole a provede úkony směřující k dokončení daňové kontroly.[11] Na všechny výše uvedené úkony musí být ve zprávě odkázáno. Nedojde-li na základě tohoto vyjádření ke změně výsledku kontrolního zjištění, nelze již v rámci projednání zprávy o daňové kontrole navrhovat jeho další doplnění. Je zde tedy patrná jistá koncentrace vztahující se k samotnému projednávání zprávy. Pokud by daňový subjekt svým doplněním dosáhl změny kontrolního zjištění, musel by se celý proces uvedený v § 88 odst. 2 a 3 DŘ zopakovat.[12]

Z výše naznačeného postupu vyplývá, že pokud by měl být §88 DŘ seřazen dle časové souslednosti jednotlivých kroků, současné ustanovení § 88 odst. 1 DŘ bychom museli zařadit až za odst. 2 a 3, kterými bychom pojednání o ukončení daňové kontroly začali.

Podpisem zprávy o daňové kontrole je ukončeno její projednání a současně je ukončena daňová kontrola, stejnopis zprávy se předá daňovému subjektu. Předpokladem k uvedenému způsobu ukončení daňové kontroly je jednání daňového subjektu a správce daně v souladu se zásadou součinnosti. Nejvyšší správní soud řešil v době účinnosti zákona o správě daní a poplatků případ, kdy zprávu o daňové kontrole, ačkoliv byla projednána, omylem opomněl podepsat pracovník správce daně. Tuto vadu lze zhojit dodatečným zasláním podepsaného vyhotovení a tato vada tedy nepůsobí na neplatnost zprávy o daňové kontrole resp. na zákonnost ukončení daňové kontroly.[13]

Protože se zpráva o daňové kontrole stává odůvodněním dodatečného platebního výměru, je-li daň stanovena výlučně na základě výsledku daňové kontroly, je možné proti jejímu nezákonnému projednání brojit v odvolacím řízení proti tomuto vyměření. Je pak na odvolacím orgánu, aby posoudil, zda byla zpráva projednána v souladu se zákonem a zda byla daňová kontrola řádně ukončena. Dospěje-li odvolací orgán k závěru, že tomu tak nebylo, bude na něm, aby tuto situaci řešil v souladu s § 115 DŘ.[14] Je však vyloučeno, aby byl dodatečný platební výměr vydaný na základě vadného postupu správce daně v odvolacím řízení zrušen, pokud lze předmětné vady řízení napravit. Buď tyto vady odstraní odvolací orgán sám, nebo to uloží správci daně, který napadené rozhodnutí vydal, se stanovením přiměřené lhůty.[15]

Nejvyšší správní soud rovněž řešil otázku, zda je možné podat stížnost, pokud správce daně podle daňového subjektu porušil pravidla dokazování a zejména

[11] BAXA, J. a kol. *Daňový řád. Komentář. II. díl*, 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 481.
[12] LICHNOVSKÝ, O. – ONDRÝSEK, R. a kol., *Daňový řád: komentář*. 2. vydání., s. 199.
[13] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 7. 2007, sp. zn. 9 Afs 40/2007, www.nssoud.cz
[14] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 3. 11. 2015, sp. zn. 2 Afs 143/2015, www.nssoud.cz
[15] KOBÍK, J. *Daňový řád: změny do 1. 6. 2018*. Olomouc : ANAG, 2018, s. 73-74.

hodnocení důkazů. Odpověď pak přináší poměrně nové rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,[16] které odkazuje na možnost daňového subjektu se vyjádřit k výsledkům kontrolního zjištění a následně i možnost podat odvolání proti platebnímu výměru. Stížnost tedy v tomto směru možná není, protože daňový řád poskytuje jiné prostředky ochrany.

1.2 Odmítnutí projednání zprávy o daňové kontrole

Odmítne-li se kontrolovaný daňový subjekt seznámit se zprávou o daňové kontrole nebo ji projednat anebo se jejímu projednání vyhýbá, doručí mu ji správce daně do vlastních rukou. Den doručení zprávy o daňové kontrole se pokládá za den jejího projednání a ukončení daňové kontroly.[17]

Pokud se podrobněji zaměříme na přesnou formulaci komentovaného ustanovení § 88 odst. 5 DŘ, pak pokud daňový subjekt „odmítne" seznámení či projednání, lze toto jeho jednání nějak doložit a půjde o projev vůle učiněný jednou. Na druhou stranu ve formulaci „vyhýbá se" vidíme jasně určitě opakování. Bude na správci daně, aby pak takové vyhýbání byl schopen pro aplikaci výše uvedeného postupu nějakým způsobem prokázat např. opakovanými předvoláními, na které subjekt nereagoval či reagoval omluvami, které byly, buď, zjevně neopodstatněné nebo v případě, kdy mu v tom nebránily žádné překážky objektivního charakteru, se přesto nedostavil na předvolání správce daně. Prokázání prvku opakování bude proto pro správce daně zásadní.[18]

1.3 Odepření podpisu u zprávy o daňové kontrole

DŘ stanoví, že odepření podpisu zprávy o daňové kontrole kontrolovaným daňovým subjektem bez dostatečného důvodu nemá vliv na použitelnost zprávy o daňové kontrole jako důkazního prostředku. O tomto musí být ve zprávě kontrolovaný daňový subjekt prokazatelně poučen. Okamžikem bezdůvodného odepření podpisu nastávají též účinky projednání, oznámení zprávy o daňové kontrole a ukončení kontroly.[19]

Je diskutabilní, co přesně znamená formulace „odepření podpisu bez dostatečného důvodu" – to znamená, jaké důvody jsou považovány za dostatečné, když samozřejmě na tuto problematiku mohou mít daňový subjekt a správce daně zcela odlišný pohled a zákon neposkytuje žádný „návod", který by toto rozlišení

[16] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 8. 2017, sp. zn. 1 Afs 218/2017 – 45, www.nssoud.cz
[17] Srov. § 88 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
[18] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 9. 2013, sp. zn. 7 Afs 87/2012, www.nssoud.cz
[19] Srov. § 88 odst. 6 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

usnadnil. Za nedostatečný důvod lze teoreticky mohli považovat takový důvod, u kterého by byl schopen správce daně jednoznačně prokázat, že jde o důvod neopodstatněný, nedůvodný apod. V případě tvrzení zdravotní indispozice daňového subjektu bude zřejmě probíhat, pokud je toto možné, verifikace jeho zdravotní indispozice ze strany správce daně. Posouzení, zda se jedná o důvodné, nebo nedůvodné odepření podpisu zprávy o daňové kontrole, je ve fázi jejího projednávání v kompetenci správce daně.

Druhým případem je zřejmé bezdůvodné odepření podpisu – tam je situace samozřejmě jednodušší, protože za bezdůvodné odepření podpisu můžeme považovat odepření podpisu zprávy o daňové kontrole nijak a ničím neodůvodněné ze strany daňového subjektu.[20]

1.4 Právní úprava zakončení daňové kontroly od 1. ledna 2021

Změna daňového řádu v právní úpravě daňové kontroly se promítne od příštího roku do obou jejích zásadních momentů. K zahájení daňové kontrole již nově nebude zapotřebí jakákoliv součinnost daňového subjektu a daňová kontrola bude zahajována doručením oznámení o daňové kontrole. S jistou korekcí, že pokud má mít zahájení daňové kontroly účinky na lhůtu pro stanovení daně, pak musí správce daně po zahájení daňové kontroly započít bezodkladně s kontrolními postupy. Jinak daňová kontrola sice bude platně zahájena, avšak účinek na lhůtu bude přiznán až ve chvíli, kdy správce daně začne daňové povinnosti fakticky prověřovat.[21]

Obdobný přístup bude od příštího roku také při ukončování daňové kontroly, když výše popsané projednání zprávy o daňové kontrole je již zcela ze zákona vypuštěno. Nově bude zpráva o daňové kontrole zasílána poté, co vyjádření daňového subjektu k dosavadnímu výsledku kontrolního zjištění nezmění nic na závěrech správce daně. Zároveň se zprávou bude moci správce daně také zasílat platební výměr. Zpráva o daňové kontrole pak nově obsahuje odkaz na oznámení o zahájení daňové kontroly, popřípadě oznámení o změně rozsahu daňové kontroly, a konečný výsledek kontrolního zjištění, včetně hodnocení zjištěných důkazů a stanoviska správce daně k vyjádření daňového subjektu k výsledku dosavadního kontrolního

[20] ŠRETR, V. *Daňová kontrola z pohledu daňového řádu*. Praha : Linde, 2011, s. 105-106.

[21] LICHNOVSKÝ, O. Změny daňového řádu v roce 2021.In *Portál DAUČ.cz* [online]. Praha: Wolters Kluwer ČR, 10. 9. 2020. [cit. 2020-09-28]. Dostupné z https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=282471
ISSN 2533-4484.

zjištění. Zcela tím tak odpadá dosavadní problematika odmítnutí projednání zprávy o daňové kontroly a odepření podpisu u zprávy o daňové kontrole.

Co se týká právní úpravy kontrolního zjištění, tak dle budoucí právní úpravy bude zcela vypuštěna nutnost stanovit lhůtu pro vyjádření se k výsledkům kontrolního zjištění až na základě žádosti daňového subjektu. Připomeňme, že součástí výsledku kontrolního zjištění je hodnocení dosud zjištěných důkazů Daňový subjekt je v rámci vyjádření k dosavadnímu výsledku kontrolního zjištění oprávněn zejména vznést výhradu k dosavadnímu výsledku kontrolního zjištění a podat návrh na doplnění dosavadního výsledku kontrolního zjištění. Stanovení lhůty pro jeho případné vyjádření je tak již zcela jednoznačně ponecháno v pravomoci správce daně, pokud z výsledku kontrolního zjištění vyplývá, že na jeho základě dojde k vydání dodatečného platebního výměru. Dlužno podotknout, že tato praxe je ze strany některých finančních úřadu praktikována také dle současné právní úpravy, ale s ohledem na aktuální právní úpravu nenachází oporu v zákoně. Dle platné právní úpravy § 88 odst. 3 DŘ daňovému subjektu stanoví správce daně přiměřenou lhůtu, ve které se může daňový subjekt vyjádřit k výsledku kontrolního zjištění a navrhnout jeho doplnění, na základě jeho žádosti. Některé finanční úřady však zašlou daňovému subjektu výsledek kontrolního zjištění a zároveň mu ve stejné zásilce určí lhůtu kupříkladu osm dnů pro vyjádření, a to předem a bez jeho žádosti. Pokud by respektovaly platnou právní úpravu, tak by zákonem popsaným postupem daňový subjekt získal daleko větší čas pro své vyjádření, než když mu je lhůta pro vyjádření stanovena direktivně současně se zasláním výsledku kontrolního zjištění. Diskutabilnost této praxe je tak zhojena novou právní úpravou, která je s ní v souladu.

Budoucí právní úprava dále zavádí pravidlo, že pokud je dosavadní výsledek kontrolního zjištění sdělován při jednání s daňovým subjektem, správce daně lhůtu pro případné vyjádření nestanoví, pokud daňový subjekt v rámci tohoto jednání prohlásí, že stanovení lhůty nepožaduje. Toto znění naštěstí není v souladu s prvotním návrhem ministerstva financí, ve kterém pokud by daňový subjekt sám lhůtu k vyjádření nepožadoval, žádnou by neměl.

Závěr

Dle platné právní úpravy se zakončení daňové kontroly skládá ze dvou součástí. Prvním z nich je sdělení výsledku kontrolního zjištění a druhým je závěrečné projednání zprávy o kontrole na finančním úřadě. U sdělení výsledku kontrolního zjištění jde vlastně o předání jakési „předběžné verze" zprávy o daňové kontrole, kde finanční úřad sděluje, jak hodlá kontrolu uzavřít a dává prostor daňovému

subjektu, aby se vyjádřil a např. navrhl další důkazy. Pokud s jeho návrhem finanční úřad souhlasí, pokračuje v dokazování, pokud nikoli, kontrolu uzavře v souladu s výsledkem kontrolního zjištění a předvolá daňový subjekt k projednání závěrečné zprávy o daňové kontrole.[22] Jednotlivé nuance platné právní úpravy např. odmítnutí projednání zprávy o daňové kontrole, odepření podpisu apod. a mnohé další, jsou řešeny judikaturou.

Nová právní úprava zakončení daňové kontroly od příštího roku tyto otázky v mnohém zjednodušuje, když umožňuje správci daně v podstatě postupovat bez nutnosti součinnosti s daňovým subjektem, a to ať již v otázce určení lhůty k vyjádření k výsledkům kontrolního zjištění, která je nově stanovena jednostranně anebo v opuštění koncepce projednávání zprávy o daňové kontrole, která je nově pouze doručována daňovému subjektu. V tomto druhém bodu se pak správci daně vyhnou mnohdy nepříjemnému osobnímu kontaktu s daňovým subjektem, který sice již samozřejmě nemá možnost se vyjadřovat (tuto možnost měl dříve při projednání výsledku kontrolního zjištění), ale přesto se s ním alespoň formálně měla daňová kontrola uzavřít včetně jeho podpisu.

Lze konstatovat, že nová právní úprava uzavření daňové kontroly je jednoznačně prosazením zásady rychlosti a procesní ekonomie. Na druhou stranu se odklání od dřívější snahy o prohloubení zásady spolupráce s daňovým subjektem a zavádí daleko větší formálnost v završení tohoto důležitého kontrolního postupu. Pro správce daně určitě znamená vítané zjednodušení v mnoha směrech. Co se týká daňového subjektu, jeho lhůta k vyjádření se k výsledkům kontrolního zjištění tak bude v praxi podstatně zkrácena a měl by proto v kontextu budoucí právní úpravy s touto změnou počítat.

Na závěr bych si ještě dovolila jednu poznámku, která dokumentuje vliv politiky na odůvodnění výše popsané novely daňového řádu platné od prvního ledna příštího roku. Tato novela se samozřejmě netýká pouze daňové kontroly, ale vztahuje se na četná další ustanovení daňového řádu a v mnoha směrech se snaží postavení daňových subjektů zlepšovat. Dle platné právní úpravy je v § 65 odst. 2 DŘ uvedeno, že písemnosti zakládané do části vyhledávací lze v této části ponechat nejdéle do provedení hodnocení důkazů. Jde-li o důkazní prostředky, které jsou uplatněny v rámci daňové kontroly, lze je v části vyhledávací ponechat nejdéle do zahájení projednání zprávy o daňové kontrole. Toto ustanovení v této podobě existuje již od počátku účinnosti daňového řádu. V kontextu výše uvedeného výkladu, který ozřejmoval rozdíl mezi fází sdělení výsledku kontrolního zjištění

[22] BURDA, Z. Dopady novely daňového řádu na některé aspekty kontrolní činnosti finančních orgánů. In *Portál DAUČ.cz* [online]. Praha : Wolters Kluwer ČR, 30. 7. 2020. [cit. 2020-09-27]. Dostupné z https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=281051, ISSN 2533-4484.

a závěrečným projednáním zprávy o kontrole na finančním úřadě, je toto ustanovení více než problematické. Daňový subjekt by se při doslovném jazykovém výkladu tohoto ustanovení dostával do situace, kdy by se mohl do vyhledávací části spisu podívat až v té fázi zakončení daňové kontroly, ve které se již nemůže vyjádřit z důvodu koncentrace a proto jeho seznámení se s důkazními prostředky ve vyhledávací části spisu by bylo značně opožděné. Z toho důvodu finanční správa v praxi umožnuje daňovým subjektům seznámení se s vyhledávací částí spisu dříve, a to nejpozději ve fázi sdělování výsledků kontrolního zjištění. Nová právní úprava § 65 odst. 2 DŘ slova „zahájení projednání zprávy o daňové kontrole" nahrazuje slovy „sdělení dosavadního výsledku kontrolního zjištění" a uvádí je tak do souladu s praxí. Předkladatel pak změnu tohoto ustanovení označuje jako „pozitivní posun", i když jak uvádí výstižně Lichnovský „napravení neústavního stavu" by bylo zřejmě výstižnější i pravdivější.[23]

LITERATURA

1. BAXA, J. – DRÁB, O. – KANIOVÁ, L. a kol. *Daňový řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. 808 s. ISBN 978-80-7357-564-9.
2. BURDA, Z. Dopady novely daňového řádu na některé aspekty kontrolní činnosti finančních orgánů. In *Portál DAUČ.cz* [online]. Praha : Wolters Kluwer ČR, 30. 7. 2020. [cit. 2020-09-27]. Dostupné z https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=281051 ISSN 2533-4484
3. KOBÍK, J.. *Daňový řád: změny do 1.6.2018*. Olomouc : ANAG, [2018]. Daně (ANAG). ISBN 978-80-7554-146-8.
4. LICHNOVSKÝ, O. Změny daňového řádu v roce 2021. In *Portál DAUČ.cz* [online]. Praha : Wolters Kluwer ČR, 10. 9. 2020. [cit. 2020-09-27]. Dostupné z https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=282471 ISSN 2533-4484
5. LICHNOVSKÝ, O. – ONDRÝSEK, R. a kol. *Daňový řád: komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. 614 s. ISBN 978-80-7400-390-5.
6. ŠRETR, V. *Daňová kontrola z pohledu daňového řádu*. Praha : Linde, 2011. 151 s. ISBN 978-80-7201-856-7.

[23] LICHNOVSKÝ, O. Změny daňového řádu v roce 2021.In *Portál DAUČ.cz* [online]. Praha : Wolters Kluwer ČR, 10. 9. 2020. [cit. 2020-09-27]. Dostupné z https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=282471 ISSN 2533-4484.

DIES IURIS TYRNAVIENSES
Trnavské právnické dni

Právna politika a legislatíva
Legal policy and legislation

Vplyv politiky, normotvorby a súdnej judikatúry na výkon verejnej správy
The influence of politics, law-making and case-law for the exercise of public administration

Vydalo vydavateľstvo Wolters Kluwer SR s. r. o.,
Mlynské nivy 48, 821 09 Bratislava,
v roku 2020 ako svoju 1464. publikáciu.
Zodpovedný redaktor PhDr. Lucia Vanochová
Návrh obálky a grafická úprava Zuzana Heringešová
Prvé vydanie
Počet strán 289

ISBN 978-80-571-0306-6 (CD-ROM)
ISBN 978-80-571-0307-3 (pdf)