

Soňa Košičiarová (ed.)

AUTONÓMIA ZÁUJMOVEJ KORPORÁCIE VO VEREJNOM A SÚKROMNOM PRÁVE

**Zborník referátov
z medzinárodnej vedeckej konferencie**

12. november 2021
Trnava, Slovenská republika



Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
2022

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA



Tento zborník vznikol ako výstup v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21
„Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

Editor:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. Iva Fischerová, CSc.

prof. JUDr. Ivo Telec, CSc.

Soňa Košičiarová (ed.)

AUTONÓMIA ZÁUJMOVEJ KORPORÁCIE VO VEREJNOM A SÚKROMNOM PRÁVE

*Zborník referátov
z medzinárodnej vedeckej konferencie*

12. november 2021
Trnava, Slovenská republika



Právnická fakulta
Trnavskej univerzity v Trnave
2022

Vzor citácie: Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Soňa Košičiarová (ed.) Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. 307 s.

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

© Autori, 2021

ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line)

OBSAH

Predhovor	8
Organizácia konferencie	10
Program konferencie	12
doc. JUDr. Kristián Csach, PhD. LL.M. PRIVÁTNÁ AUTONÓMIA A PRÁVNICKÉ OSOBY SÚKROMNÉHO PRÁVA / PRIVATE AUTONOMY AND LEGAL PERSONS OF PRIVATE LAW ..	17
doc. Alona Dutko, PhD ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ В СУДІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ / REPRESENTATION OF THE INTERESTS CORPORATION IN COURT UNDER THE LAWS OF UKRAINE	28
doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. DOZOR STÁTU NAD VÝKONEM PROFESNÍ SAMOSPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE / STATE SUPERVISION OVER PERFORMANCE OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC	34
prof. JUDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M. VEREJNÝ ZÁUJEM A VEREJNÁ SPRÁVA V SAMOSPRÁVE ŠPORTU / PUBLIC INTEREST AND PUBLIC ADMINISTRATION IN SPORTS SELF-GOVERNANCE	50
doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD. AUTONÓMIA A SAMOSPRÁVA / AUTONOMY AND SELF-GOVERNMENT	67
JUDr. Róbert Gyuri, PhD. ZRIAĐOVANIE CIRKEVNÝCH PRÁVNICKÝCH OSÔB AKO SÚČASŤ AUTONÓMIE CIRKVI A NÁBOŽENSKÝCH SPOLOČNOSTÍ / ESTABLISHING OF ECCLESIASTICAL LEGAL ENTITIES AS PART OF THE AUTONOMY OF CHURCHES AND RELIGIOUS SOCIETIES	94
Maksym Hryshchuk МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА УКРАЇНА / INTERNATIONAL LEGAL ENFORCEMENT OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION AND UKRAINE	114

Alina Hus, PhD

ІНКОРПОРАЦІЯ СМАРТ КОНТРАКТІВ ВДОГОВІРНЕ ПРАВО УКРАЇНИ / INCORPORATION OF SMART CONTRACTS INTO UKRAINIAN CONTRACT LAW	118
--	-----

DrSc, Professor Tetyana Karabin

ЗМІНА СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ВІД ОБ'ЄКТУ УПРАВЛІННЯ ДО СУБ'ЄКТУ АДМІНІСТРУВАННЯ / THE STATUS OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE CHANGING: FROM THE OBJECT TO THE SUBJECT OF ADMINISTRATION	123
--	-----

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

ODPOVĚDNOST PROFESNÍCH KOMOR ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI / LIABILITY OF PROFESSIONAL CHAMBERS FOR DAMAGE IN THE EXERCISE OF PUBLIC AUTHORITY	135
--	-----

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

PRINCÍPY PRÁVNEJ ÚPRAVY POSTAVENIA SÚKROMNOPRÁVNÝCH A VEREJNOPRÁVNÝCH ZÁUJMOVÝCH KORPORÁCIÍ / LEGAL PRINCIPLES ON PRIVATE AND PUBLIC INTEREST CORPORATION STATUS REGULATION	143
--	-----

doc. JUDr. Viktor Križan, PhD.

O APLIKAČNÝCH NEDOSTATKOCH PRÁVNEJ ÚPRAVY KONANIA O URČENIE ODBOROVEJ ORGANIZÁCIE OPRÁVNENEJ NA UZATVORENIE KOLEKTÍVNEJ ZMLUVY / ON APPLICATION DEFICIENCIES IN THE LEGAL REGULATION PROCEDURE FOR THE DESIGNATION OF A TRADE UNION AUTHORIZED TO CONCLUDE A COLLECTIVE AGREEMENT	159
--	-----

JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D.

MOŽNOSTI FUNGOVÁNÍ CÍRKVÍ VE VEŘEJNÉM PROSTORU / POSSIBILITIES OF CHURCHES ACTIVITIES IN PUBLIC SPACE	179
--	-----

JUDr. Marek Maslák, PhD.

POZEMKOVÉ SPOLOČENSTVÁ – ANACHRONIZMUS FEUDÁLNEHO PRÁVA ALEBO ŠPECIFIKUM HODNÉ OCHRANY? / LAND COMMUNITIES – AN ANACHRONISM OF FEUDAL LAW OR A SPECIFICITY WORTHY OF PROTECTION?	197
---	-----

Liubomyra Melekh, Candidate of Law, Associate Professor

Bohdan Melekh, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor

ДЕЯКІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЇ КРИТЕРІЇВ ПОДІЛУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ НА ПРИВАТНІ ТА ПУБЛІЧНІ / SOME ASPECTS OF CLASSIFICATION OF CRITERIA FOR DIVISION OF LEGAL ENTITIES INTO PRIVATE AND PUBLIC	210
---	-----

Jerzy Nikołajew, dr hab. Prof. UO AUTONOMIA KOŚCIOŁA GRECKOKATOLICKIEGO W POLSCE. UWAGI NA KANWIE POSTANOWIENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 19 LISTOPADA 2008 R. III CSK 91/08 / THE AUTONOMY OF THE GREEK CATHOLIC CHURCH IN POLAND. THE COMMENTS ON THE BASIS OF THE DECISION OF THE SUPREME COURT OF 19 NOVEMBER 2008. III CSK 91/08	217
Mgr. Mykola Siusko ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНИ / PREREQUISITES FOR THE FORMATION OF A LEGAL INSITUION OF AGGLOMERATIONS IN UKRAINE	238
JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. O PŘÍZNAČNOSTECH AKADEMICKÉ SAMOSPRÁVY / ON TYPICALITIES OF ACADEMIC SELF-GOVERNMENT	244
prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. AUTONÓMIA ŠPORTOVÝCH ZVÄZOV PRI RIEŠENÍ SPOROV V ŠPORTE VO VZŤAHU K VŠEOBECNÉMU SÚDNICTVU / AUTONOMY OF SPORTS ASSOCIATIONS IN RESOLVING DISPUTES IN SPORT IN RELATION TO THE GENERAL JUDICIARY	258
Dr. h. c. prof. JUDr. Vojtech Tkáč, PhD. VZNIK ČESKEJ A SLOVENSKEJ LEGISLATÍVY SLOBODY ZDRUŽOVANIA. AUTONÓMIA SOCIÁLNYCH PARTNEROV PO ROKU 1989 / LAW CREATION OF CZECH AND SLOVAK LEGISLATION ON THE FREEDOM OF ASSOCIATION. AUTONOMY OF SOCIAL PARTNERS AFTER 1989	273
JUDr. Jana Venhartová, LL.M. POVINNÉ ČLENSTVO V ZÁUJMOVÝCH KORPORÁCIÁCH V AGROPOTRAVINÁRSKOM ODVETVÍ / MANDATORY MEMBERSIP IN INTEREST CORPORATIONS IN THE AGRI-FOOD SECTOR	285
Mariia Vovk, Candidate of Legal sciences, Associate Professor ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ / INDIVIDUALIZATION OF LEGAL ENTITIES UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE	296
Yurii M. Yurkevych, Doctor of Law, Professor ПРАВО НА НЕДОТОРКАННІСТЬ ДІЛОВОЇ РЕПУТАЦІЇ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ / THE RIGHT TO INVIOABILITY OF BUSINESS REPUTATION OF LEGAL ENTITIES UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE	302

PREDHOVOR

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala 12. novembra 2021 on-line medzinárodnú vedeckú konferenciu venovanú právnym aspektom postavenia záujmových korporácií.

Išlo o v poradí prvý z plánovaných okrúhlych diskusných stolov zameraný na definovanie výziev pre legislatívu v európskom priestore.

O účasť na konferencii prejavili záujem právnici/právničky z Českej republiky, Poľskej republiky, Slovenskej republiky a z Ukrajinskej republiky.

Autonómia záujmových korporácií či už súkromnoprávných (občianske združenia, odborové organizácie, organizácie zamestnávateľov, politické strany a hnutia, cirkvi a náboženské spoločnosti atď.) alebo verejnoprávných (stavovské organizácie, verejnoprávne inštitúcie, hospodárske komory) je záručená, ak právny poriadok garantuje princíp voľnej tvorby, princíp dovoleného cieľa činnosti, právo na vznik (založenie) korporácie, právo na členstvo atď.

Právo na vnútornú autonómiu záujmovej korporácie zahŕňa predovšetkým právo schvaľovať vlastné vnútorné predpisy, vytvárať si štruktúru orgánov, vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť členov. V prípade verejnoprávných subjektov sa premieta vo výkone samosprávy.

Autonómia záujmových korporácií je jedným zo znakov fungujúceho právneho štátu. Autonómnosť je v korelácii s princípom zdržanlivosti štátu do nej zasahovať. Úlohou civilného súdnictva, správneho súdnictva a ústavného súdnictva je garantovať ochranu *slobody združovať sa a práva združovať sa*.

Štát je povinný vytvárať podmienky na fungovanie záujmových korporácií. V prípade *súkromnoprávnej úpravy* ide predovšetkým o modernú reguláciu v Občianskom zákonníku, ale aj v osobitných predpisoch upravujúcich právne postavenie a činnosť spoločenstiev vlastníkov, konzorcií atď. Cieľom *verejnoprávnej úpravy* má byť podpora vstupu a efektívneho pôsobenia záujmových korporácií v oblasti verejnoprospešných služieb.

Cieľom medzinárodnej vedeckej konferencie bolo na základe medzinárodných zmlúv, ústavnoprávnej a zákonnej úpravy:

- analyzovať právne garancie autonómie záujmových korporácií v európskom právnom priestore, vysvetliť spoločné črty, načrtnúť perspektívy ďalšieho vývoja,

- definovať kľúčové zásady právnej úpravy postavenia záujmových korporácií,
- formulovať námety *de lege ferenda* na podporu vzniku, fungovania a ochrany záujmových korporácií pred nezákonným zásahom do ich právneho postavenia,
- identifikovať právne limity slobody konania záujmových korporácií a právne limity uplatňovania právomoci štátu vo vzťahu k nim.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
zodpovedná riešiteľka projektu VEGA č. 1/0089/21

Trnava apríl 2022

CONFERENCE ORGANIZATION

Patronage of the Conference:

prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.,
dean of Law Faculty, Trnava University in Trnava

Scientific Committee of the Conference:

Assoc. Prof. Dr. Dr. Oleksandr Bilash, J.C.L.,
Uzhhorod National University, Faculty of Law

Assoc. Prof., Candidate of Law Alona Dutko,
Lviv State University of Internal Affairs, Institute of Law

doc. JUDr. Iva Fischerová, CSc.,
Metropolitan University of Prague, o.p.s. in Prague

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.,
Palacky University in Olomouc, Faculty of Law

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.,
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA,
Trnava University in Trnava, Faculty of Law

prof. Dr. Iván Halász, PhD.,
Institute for Legal Studies,
Centre for Social Sciences of Hungarian Academy of Sciences in Budapest

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.,
Charles University in Prague, Faculty of Law

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.,
Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Conference organization

doc. JUDr. Kateřina Ronovská, Ph.D.,
Masaryk University in Brno, Faculty of Law

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.,
Masaryk University in Brno, Faculty of Law

dr hab. Paweł Sobczyk, prof. UO,
University of Opole, Faculty of Law and Public Administration

prof. JUDr. Ivo Telec, CSc.,
Palacky University in Olomouc, Faculty of Law

dr hab. Konrad Walczuk, prof. ASzWoj,
War studies University Warsaw, Institute of Law

Conference organizing Committee:

Mgr. Petra Janeková
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
ThLic. Mgr. Michaela Moravčíková, Th.D.
Martin Pogádl

Official conference languages:

Czech, English, Polish, Slovak, Ukrainian

CONFERENCE PROGRAM

Conference opening and welcome of the participants:

9:00 – 9:15 (CET)

Public Law Section

Moderated by: prof. JUDr. Soňa Košíčiarová, PhD.

9:15 – 9:30 (CET)

Gajdošová Martina, doc. JUDr. Mgr. PhD.

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Autonomy and Self-government

9:30 – 9:45 (CET)

Košíčiarová Soňa, prof. JUDr. PhD.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Legal principles on private and public interest corporation status regulation

9:45 – 10:00 (CET)

Staša Josef, JUDr. Ing. CSc.

Charles University in Prague, Faculty of Law

On Typicalities of Academic Self-government

10:00 – 10:15 (CET)

Venhartová Jana, JUDr. LL.M.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Specifics of interest corporations in the agri-food sector

10:15 – 10:30 (CET)

Frumarová Kateřina, doc. JUDr. Ph.D.

Palacky University in Olomouc, Faculty of Law

Self-government from the point of view of professional corporations (selected aspects)

10:30 – 10:45 (CET)

Kopecký Martin, prof. JUDr. CSc.

Charles University in Prague, Faculty of Law

Liability of professional chambers for damage in the exercise of public authority

10:45 – 11:00 (CET)

Madleňáková Lucia, JUDr. Ph.D.

Palacky University in Olomouc, Faculty of Law

Possibilities of functioning of churches in public space

11:00 – 11:15 (CET)

Gyuri Róbert, JUDr. PhD.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Public Administration

Establishing of ecclesiastical legal entities as part of the autonomy of churches and religious societies

Discussion

Privat Law Section

Moderated by: Mgr. Petra Janeková

12:00 – 12:15 (CET)

Csach Kristián, doc. JUDr. PhD. LL.M.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Private autonomy and legal persons of private law (status vs. contract)

12:15 – 12:30 (CET)

Tkáč Vojtech, Dr. h. c. prof. JUDr., PhD.

St. Elizabeth University of Health and Social Work, Bratislava

Law Creation of Czech and Slovak legislation on the freedom of association, autonomy of social partners after 1989

12:30 – 12:45 (CET)

Križan Viktor, doc. JUDr. PhD.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law

On the application shortcomings of the legal regulation of the proceedings to determine the trade union authorized to conclude a collective agreement

12:45 – 13:00 (CET)

Svák Ján, prof. JUDr. DrSc.

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Autonomy of sports associations in resolving disputes in sport in relation to the general judiciary

13:00 – 13:15 (CET)

Gábriš Tomáš, prof. JUDr. PhD., LL.M.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Public interest and public administration in the Self-governance of sport

13:15 – 13:30 (CET)

Maslák Marek, JUDr. PhD.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Land communities – an anachronism of feudal law or a specificity worthy of protection?

Discussion

Public Law and Privat Law Section

Moderated by: Mgr. Michaela Moravčíková, Th.D.

10:00 – 10:15 (CET)

Melekh Bohdan Volodymyrovych, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor

Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnology named after S. Z. Gzyck

The concept and characteristics of legal entities under public law

10:15 – 10:30 (CET)

Melekh Liubomyra Volodymyrivna, Candidate of Law, Associate Professor

Lviv State University of Internal Affairs, Institute of Law

Problems of improving the classification criterion for legal entities of public and private law

10:30 – 10:45 (CET)

Hryshchuk Maksym

West Ukrainian National University, Faculty of Law

International legal enforcement of the fight against corruption and Ukraine

10:45 – 11:00 (CET)

Duszka-Jakimko Hanna, dr (PhD)

University of Opole, Faculty of Law and Administration

Jakimko Witold, dr (PhD)

Wrocław Śródmieście District Court

Trust in the Law as a Foundation for System Autonomy

11:00 – 11:15 (CET)

Yurkevych Yuri, Doctor of Law, Professor

Lviv State University of Internal Affairs, Institute of Law

The right to inviolability of business reputation of legal entities under the legislation of Ukraine

11:15 – 11:30 (CET)

Dutko Alona, Candidate of Law, Associate Professor

Lviv State University of Internal Affairs, Institute of Law

Representation of the interests corporation in court under the laws of Ukraine

11:30 – 11:45 (CET)

Vovk Mariia, Candidate of Legal sciences, Associate Professor

Lviv State University of Internal Affairs, Institute of Law

Individualization of legal entities under the legislation of Ukraine

11:45 – 12:00 (CET)

Nikołajew Jerzy, dr hab. Prof. UO

University of Opole, Institute of Legal Sciences

The autonomy of the Greek Catholic Church in Poland. The comments on the basis of the decision of the Supreme Court of 19 November 2008. III CSK 91/08

12:00 – 12:15 (CET)

Stańczuk Izabela, mgr

War studies University Warsaw, Law institute

Trade union as an organization representing the interests of employees on the example of the Polish Teachers' Union

12:15 – 12:30 (CET)

Bayik Oksana, Doctor of Laws, Associate Professor

Lviv Polytechnic National University, Educational and Scientific Institute of Law, Psychology and Innovative Education

Responsibility of business entities for violation of legislation on protection of economic competition in Ukraine: legal aspects

12:30 – 12:45 (CET)

Hus Alina, PhD, Assistant Professor

Uzhhorod National University, Faculty of Law

Incorporation of smart contracts into Ukrainian Contract law

12:45 – 13:00 (CET)

Ossowska-Salamonowicz Dobrochna, Dr

University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Faculty of Law and Administration

Informational autonomy of the individual and the right of access to information in the light of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997

13:00 – 13:15 (CET)

Karabin Tetyana, DrSc, Professor

Uzhhorod National University, Faculty of Law

The status of territorial communities in Ukraine changing: from the object to the subject of administration

13:15 – 13:30 (CET)

Siusko Mykola, Mgr.

Uzhhorod National University, Faculty of Law

Prerequisites for the formation of a legal institution of agglomerations in Ukraine

13:30 – 13:45 (CET)

Moravčíková Michaela, ThLic. Mgr. ThD.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Autonomy of churches and religious societies in the field of financing

Discussion

Conclusion

PRIVÁTNÁ AUTONÓMIA A PRÁVNICKÉ OSOBY SÚKROMNÉHO PRÁVA

PRIVATE AUTONOMY AND LEGAL PERSONS OF PRIVATE LAW

doc. JUDr. Kristián Csach, PhD., LL.M.

Kľúčové slová: právnické osoby – kogentné normy – dispozitívne normy – spolková autonómia – sloboda združovania

Key words: legal persons – mandatory rules – supplementary rules – internal autonomy – freedom of association

Anotácia: Autor sa snaží artikulovať dôvody kogentnosti právnych noriem súkromného práva a osobitne právnej úpravy právnických osôb. Za najvýznamnejší dôvod kogentnosti považuje pravidlo *numerus clausus* právnych foriem právnických osôb, ktoré je síce samo dôsledkom iného dôvodu kogentnosti právnych noriem (ochrana tretích osôb), ale tiež sa zásadne projektuje do posudzovania kogentnosti pravidiel práva právnických osôb. Argumentuje tiež v prospech záveru, že otázky týkajúce sa osobného stavu právnickej osoby treba vykladať úzko, keďže dôvodom ich kogentnosti je *numerus clausus* právnických osôb a nie všeobecný zákaz inej úpravy vnútorného fungovania právnickej osoby.

Annotation: The author tries to articulate the reasons for the mandatory nature of legal norms of private law and of the regulation on legal persons in particular. He considers the most important reason for its mandatory nature to be the *numerus clausus* principle of legal persons, which is itself a consequence of another reason for the mandatory nature of legal norms (the protection of third parties) but is also fundamentally projected into the assessment of the mandatory nature of the rules on legal entities. It also argues in favour of the conclusion that questions relating to the personal status of a legal person must be interpreted narrowly, since the reason for their mandatory nature is the *numerus clausus* of legal persons and not the general prohibition of private regulation of the legal person's internal functioning.

Úvod do problematiky

Zakladanie právnických osôb je realizáciou privátnej autonómie. Spadá do ústavne garantovanej privátnej autonómie (čl. 2 ods. 3 Ústavy SR), pri združení osôb aj do slobody združovania (čl. 29 ods. 1 Ústavy SR),¹ resp. slobody

¹ Podľa Ústavného súdu SR sa čl. 29 Ústavy SR nevzťahuje na zakladanie právnických osôb na majetkovom základe (nadácie) ani na zakladanie zmiešaných právnických osôb (neziskové

podnikania (čl. 35 ods. 1 Ústavy SR).² Nositeľom týchto základných práv sú zakladatelia, resp. spoločníci právnických osôb.

Združovacia sloboda zahŕňa aj oprávnenie slobodne si regulovať vnútorné vzťahy v rámci právnickej osoby, označované ústavným súdom ako autonómia právnických osôb (formulované vo vzťahu k občianskym združeniam).³ Zjavne sa tu na jednu a tú istú vec – oprávnenie upravovať vnútorné fungovanie právnickej osoby – nazerá z dvoch pohľadov. Z pohľadu jej zakladateľa, resp. členov či spoločníkov ako nositeľov slobody združovania, a z pohľadu samotnej právnickej osoby, ktorá si prostredníctvom svojich orgánov vytvára vlastné pravidlá vnútorného fungovania. Právnická osoba je teda aj sama nielen výsledkom slobody združovania,⁴ ale aj nositeľkou autonómie vo vytváraní vnútorných pravidiel.⁵

Základným limitom možnosti vytvárať si vlastné pravidlá na fungovanie právnickej osoby a odchýliť sa od zákona sú kogentné pravidlá práva právnických osôb.⁶ V tomto príspevku sa autor snaží formulovať svoj názor na

organizácie). Pozri nálezy Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 11/2010 z 23. novembra 2011 (neziskové organizácie s účasťou štátu – nakladanie s majetkom).

² Badať snahu vnímať slobodu združovania podľa čl. 29 Ústavy SR ako politické právo a odčleniť zakladanie obchodných spoločností z tohto ustanovenia, keďže nejde o aktivitu politického charakteru. Zakladanie obchodných spoločností má byť ústavnoprávne kryté právom podnikať a uskutočňovať podnikateľskú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Pozri nálezy Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/96 z 26. augusta 1997. Vo výsledku rovnako Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 16.

³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 23/2016 z 14. januára 2016.

⁴ V tomto kontexte sa javí, že v doktríne sa samotný výsledok združovania – právnická osoba na členskom princípe – nepovažuje za subjekt slobody združovania. Pozri napríklad Gajdošová, M.: *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 149 – 176, kapitola o subjektoch slobody združovania. Podobne Košičiarová, ktorá právnické osoby ako výsledok združovania považuje za prejav slobody združovania. Pozri Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 153 a nasl., kapitola o súkromnoprávných korporáciách ako prejavoch slobody združovať sa.

⁵ Nie je preto úplne jednoduché ústavnoprávne zakotviť vnútornú autonómiu právnickej osoby, teda oprávnenia regulovať svoje vlastné vnútorné procesy – či patrí pod slobodu združovania alebo pod všeobecnú privátnu autonómiu. Nie je to ustálené ani v ústavnej či správno-právnej doktríne. Zdá sa, že niektorí autori spolkovú autonómiu odvodzujú od všeobecnej privátnej autonómie a nie od slobody združovania. Pozri Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 61, úvodné tri odseky. Nejde pritom o samoúčelnú akademickú dišputu, ale o zásadnú otázku, ktorá má vplyv na určenie subjektu, oprávneného domáhať sa ochrany pri zásahu do vnútornej autonómie právnickej osoby (je to samotná právnická osoba alebo jej členovia?) a aj na limity štátu pri zasahovaní do danej slobody – ak si uvedomíme, že štát má inú možnosť regulovať všeobecnú privátnu autonómiu, ako zasahovať do slobody združovania či slobody podnikania.

⁶ Od kogentnosti právnej úpravy – a teda zákazu odchýliť sa od tejto úpravy, vylúčiť alebo zmeniť jej právne následky – treba odlišiť neplatnosť *konkrétneho* právneho úkonu. Môže nastať situácia, že určitá právna norma pripustí odchýlenie sa od nej, ale pri pridaní určitých

dôvody kogentnosti právnych noriem práva právnických osôb a tiež navrhnúť určité východiská na rekodifikáciu súkromného práva. Nevstupuje na neznámu pôdu – problematika kogentnosti dispozitívnosti súkromného práva, právnických osôb a osobitne obchodných spoločností je široko diskutovaná a nemá zmysel ju opakovať.⁷ Nedá sa však povedať, že na daný problém existuje ustálený a jednotný názor.

2. Kogentná povaha normy súkromného práva

Kogentnosť každého jedného pravidla súkromného práva týkajúceho sa právnických osôb sa v súčasnosti posudzuje podľa § 2 ods. 3 OZ, podľa ktorého sa zisťuje, či z povahy ustanovení zákona nevyplýva, že sa od neho nemožno odchýliť. Rovnaké platí aj pre právnu úpravu právnických osôb, osobitne

ďalších prvkov by bolo konkrétne odchýlenie neplatné, resp. nebolo by možné z neho uplatňovať právo. Napríklad by taký právny úkon odporoval dobrým mravom. Tu však nejde nevyhnutne o následok kogentnosti pravidla, od ktorého sa odchyľuje. Aj preto rozlišujeme pravidlá pre dispozitívnosť či kogentnosť právnych noriem na jednej strane a pravidlá pre neplatnosť právnych úkonov či nemožnosti vykonávať práva na druhej strane. Na tomto mieste sa budeme zaoberať len prvými.

⁷ Pozri napríklad z tuzemskej právnej spisby Csach, K.: Miesto dispozitívnych a kogentných právnych noriem (nielen) v obchodnom práve. In: *Právny obzor*, č. 2, 2007, s. 102 – 121 (1. časť), č. 3, 2007, s. 247 – 259 (2. časť); Gábriš, T.: Kogentné a dispozitívne normy v korporátnom práve: Filozofický, historický a kognitívny pohľad. In: *Laudatio Alexandrovi Škrinárovi*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2020, s. 26 – 39; Šuleková, Ž. Zmluvná sloboda v korporátnom práve – kde nachádzať jej limity? In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, č. 2, 2013, s. 274 a nasl.; Šuleková, Ž.: *Zmluvná sloboda a právo obchodných spoločností*. Dizertačná práca. Košice: UPJŠ, 2015, 200 s. a diela tam citované. Problém dispozitívnosti právnej úpravy obchodných spoločností sa stal predmetom podrobnejšieho výkladu aj v novších učebniciach práva obchodných spoločností, pozri napr. Ovečková, O., Csach, K., Žitňanská, L.: *Obchodné právo 2: obchodné spoločnosti a družstvo*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020, s. 53 – 55 a Patakyová, M., Grambličková, B. in: Patakyová, M., Ďurica, M., Husár, J. a kol.: *Aplikované právo obchodných spoločností a družstva – ťažiskové inštitúty*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 41 – 46. Pre český diskurz najmä Eliáš, K. K pojetí dispozitivního práva v občanském zákoníku. In: *Bulletin advokacie*, č. 9, 2015, s. 13 – 24; Havel, B.: Úvahy ke statusovým limitům smluvní podstaty korporace. In: *Právny obzor*, č. 4, 2014, s. 377 – 382; Hurdík, J. Kogentnost a dispozitivnost ustanovení nového občanského zákoníku o právnických osobách. Ke vzájemné použitelnosti ustanovení o nadacích a nadačních fondech. In: *Právní rozhledy*, č. 7, 2014, s. 229 – 233; Melzer, F. Dispozitivní a kogentní normy v novém občanském zákoníku. In: *Právní rozhledy*, č. 7, 2013, s. 253 – 260; Melzer, F., Tégl, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013, s. 50 a nasl.; Pelikán, R.: Kogentní a dispozitivní ustanovení v novém zákonu o obchodních korporacích. In: *Obchodněprávní revue*, č. 9, 2012, s. 246 – 250; Ronovská, K., Havel, B. Kogentnost úpravy právnických osob a její omezení autonomií vůle, nebo vice versa? In: *Obchodněprávní revue*, č. 2, 2016, s. 33 a nasl.; Šuk, P. Kogentnost a dispozitivita korporátního práva – hledání hranic. In: V. Zoufalý (Ed.). *Karlovarské právníké dny 2019*. Praha: Leges, 2019, s. 512 – 531.

obchodných spoločností. Ani zoznam kogentných pravidiel Obchodného zákonníka v § 263 OBZ sa na právo obchodných spoločností neaplikuje, keďže sa vzťahuje len na záväzkovú časť kódexu.

Súčasný stav nám nedáva bližšie smernice na určenie, ktoré pravidlá sú kogentné a ako určiť povahu ustanovenia podľa § 2 ods. 3 OZ. Súčasná situácia vedie k výsledku, ktorý je na prvý pohľad paradoxný. Vzhľadom na to, že právna úprava foriem právnických osôb, iných než sú obchodné spoločnosti, je len útržkovitá, široko sa akceptuje, že si zakladatelia alebo členovia môžu vytvoriť občianske združenie či inú formu právnickej osoby. Naopak, vzhľadom na obširnu reguláciu práva obchodných spoločností sa prax aj doktrína intuitívne prikláňa k jej kogentnému charakteru. Samozrejme, ak niet heteronómneho pravidla (ustanovenie zákona), tak ťažko uvažovať o jeho kogentnosti. Z torza existujúcich ustanovení je však možné vyvodiť určitú ideu pravidiel, ktorá by nemohla byť zasiahnutá ani prípadným aktom privátnej autonómie.

Vzhľadom na ústavnú preferenciu privátnej autonómie musí byť jej obmedzenie – ktorým je aj vytvorenie kogentných noriem – odôvodnené v tom zmysle, že musí mať *byť* dôvod. Kogentnosť právnej normy tak musí byť odôvodnená. Kogentnosť je výnimočná vlastnosť právnej normy súkromného práva a nie pravidlo.

Pre kogentnosť určitého pravidla musí existovať dôvod. Mnohé z dôvodov kogentnosti sa vzťahujú na všetky pravidlá súkromného práva. Existujú však aj dôvody kogentnosti, ktoré vyplývajú z právnej úpravy právnických osôb, resp. sú pre ňu charakteristické.

Iba to, že ide o pravidlo upravujúce právnickú osobu, jej existenciu, rozdelenie mechanizmov tvorby vôle, vzťahy medzi členmi jej orgánov, medzi jej členmi, práva a povinnosti zakladateľov, ešte neznamená, že ide o kogentné pravidlo. Odvetvová príslušnosť pravidla nie je dôvodom jeho kogentnosti, hoci je častou indíciou jej kogentnosti (typicky pravidlá pre delikty alebo vecné práva).

Identifikácia dôvodov kogentnosti je vecou doktríny a judikatúry. Samozrejme, zákonodarca môže výslovne určiť, ktoré pravidlá sú kogentné. Je pri tom tiež obmedzený ústavne – základnými ľudskými právami a slobodami či delbou moci v štáte. Ak kogentnosť pravidla neustanoví zákonodarca dostatočne jasne sám, musíme hľadať dôvod kogentnosti každej konkrétnej právnej normy.

3. Dôvody kogentnosti právnej úpravy právnických osôb

V prvom rade sú právne normy práva právnických osôb kogentné pre uzavretý výpočet právnických osôb (*numerus clausus* právnych foriem právnických osôb). Zakladateľ právnickej osoby si môže vybrať len takú právnu formu právnickej osoby, ktorá je predpokladaná zákonom. V tomto zmysle platí v práve právnických osôb typová viazanosť a nie prívátna autonómia. Limit *numerus clausus* právnych foriem právnických osôb vyplýva podľa nášho názoru z dvoch východísk. Po prvé, právnu subjektivitu má len to, čo zákon za právnickú osobu uzná. A zákon priznáva právnu subjektivitu typovo – nepredpokladá možnosť vytvoriť si ľubovoľnú právnu formu. Právny poriadok tak nepredpokladá kategóriu právnickej osoby ako právneho subjektu *an sich*, ale len subjekt v konkrétnej právnej forme. Na rozdiel od záväzkového práva je právna úprava právnických osôb *definične* typová. Po druhé, založenie právnickej osoby aktom súkromného subjektu a jej následný vznik priamo zasiahne tretie osoby. Tretie osoby sú v dôsledku súkromného aktu určitej osoby konfrontované novým subjektom, ktorý má majetok, práva a na ktorý môžu byť viazané aj povinnosti. Súkromnoprávny úkon jednej osoby má vplyv na právnu pozíciu nezúčastnenej osoby len vtedy, ak to zákon pripustí. Najmä kvôli ochrane nedobrovoľných veriteľov nie je vhodné pripustiť možnosť vytvoriť takú právnu formu právnickej osoby, so založením ktorej tretie osoby nemohli vopred počítať. Okrem toho je *numerus clausus* právnických osôb aj dôsledkom historického vývoja – koncesný spôsob vzniku právnických osôb pochopiteľne neumožňoval vytvorenie akejkoľvek právnickej osoby z vôle jej zakladateľov ako súkromných osôb.

Uzavretý výpočet právnych foriem právnických osôb nemá vplyv len na kogentnosť samotného výpočtu právnych foriem právnických osôb, ale aj na ich základné vlastnosti. Keďže vychádzame z princípu *numerus clausus*, nie je možné, aby sa východiská, ktoré sú priam definičné pre určitú právnu formu právnickej osoby, zmenili tak, že by sa zmenil aj typový charakter právnickej osoby. To odôvodňuje kogentnosť základného rozdelenia pôsobností medzi orgánmi, základný majetkový režim právnickej osoby, ale aj základné otázky vzťahu člena právnickej osoby či zakladateľa k tejto právnickej osobe.

Sú to práve dôsledky princípu *numerus clausus*, ktoré spôsobujú kogentnosť tých pravidiel, ktoré niekedy označujeme ako *statusové* pravidlá právnických osôb. Samotný pojem statusové pravidlá, resp. status, je však nešťastným. Je nedostatočným a tiež neurčitým kritériom na určenie toho, že je určitá norma kogentná. Pod status sa zmesť mnoho otázok vnútornej správy a riadenia či orgánového zloženia právnickej osoby (zvážme len to, čo sa bežne chápe pod statusom). Právnické osoby nemajú statusové veci v tom zmysle, ako ich

majú fyzické osoby – aj tam je kogentnosť pravidiel týkajúcich sa osobného stavu (existencia manželstva, trvanie spôsobilosti na práva a povinnosti či na právne úkony) skôr dôsledkom iných dôvodov kogentnosti – verejný poriadok a ochrana tretích osôb, než dôsledkom toho, že ide o statusovú vec.⁸ Pod statusom právnických osôb sa navyše rozumie súbor mnohých otázok, a to v závislosti od kontextu – napríklad rozsah statusových otázok právnickej osoby v medzinárodnom práve súkromnom a procesnom je zásadne odlišný od *statusu* ako dôvodu kogentnosti.

Súvisiacim dôvodom kogentnosti pravidiel práva právnických osôb je *ochrana tretích osôb*. Súkromnoprávny úkon – ani ak je autorizovaný aktom verejnej moci – nemá negatívne zasahovať do postavenia tretích osôb bez ich súhlasu. Nie je možné súkromnoprávnym úkonom (založením spoločnosti) uložiť tretím osobám povinnosti, alebo znížiť ich práva, ktoré podľa zákona majú. Preto nie je možné ani v práve právnických osôb meniť majetkový režim právnických osôb voči tretím osobám, alebo rozsah ručenia ich členov bez súhlasu týchto tretích osôb.⁹ Ochranou tretích osôb sa žiada odôvodniť aj kogentnosť právnej úpravy zodpovednostného režimu členov orgánov alebo spoločníkov, ale aj právnu úpravu konania právnickej osoby navonok.

Ochranou tretích osôb sa odôvodňuje aj kogentnosť *vecnoprávných aspektov* práva obchodných spoločností. Vecné práva, resp. širšie chápané pravidlá majetkového priradenia, ktoré *erga omnes* priradujú určitý právny statok určitému subjektu, sú z dôvodu svojho *erga omnes* účinku kogentné. Ak teda ide o otázku, ktorá má *erga omnes* účinky, pôjde o kogentnú právnu úpravu. Typicky sem patrí právny režim vzťahu člena právnickej osoby k účasti na právnickej osobe (právo k členstvu či k podielu). Nemožno dohodou zmeniť vecnoprávne priradenie členstva určitej osobe. Nie je možné v stanovách dohodnúť, že určitá akcia nebude v bezpodielovom spoluvlastníctve, ak to zákon pripúšťa a naopak. Tento dôvod sa nevzťahuje na možnosť inak upraviť obsah tohto členstva. Rovnako, vzájomné vzťahy z nej vyplývajúce sú v priestore súkromnej autonómie, nesmú však mať účinky *erga omnes*.

Ďalšie dôvody kogentnosti vyplývajú z *hodnotových úvah*. Nemožnosť odchýliť sa od určitého pravidla môže byť daná z dôvodov verejného poriadku, dobrých mravov, alebo iných ochrany hodných záujmov (ochrana slabšej stra-

⁸ Typicky pravidlá pre dobrovoľné určenie potenciálneho opatrovníka v budúcnosti sú síce statusovou vecou, nie je však jednoducho možné povedať, že ide o kogentnú právnu úpravu, pretože sa vzťahuje na status človeka.

⁹ To napríklad odôvodňuje možnosť, aby sa verejná obchodná spoločnosť dohodla so svojím veriteľom a spoločníkmi, že v určitom záväzkovom vzťahu sa neuplatní ručenie spoločníkov tejto spoločnosti. Právna úprava je síce kogentná, ale jej kogentnosť sa vzťahuje na internú úpravu právnych vzťahov s účinkami navonok.

ny, ochrana minoritného spoločníka, životného prostredia, blaha pracujúcej triedy či nositeľov rodinného kapitálu ale aj zákaz diskriminácie a podobne). V týchto prípadoch pôjde často o vyvažovanie hodnôt či chránených záujmov a nie je možné vylúčiť to, že ukrátenie na týchto hodnotách bude kompenzované bonifikáciou v inom smere, a preto bude toto ukrátenie povolené. Preto nebude vždy nevyhnutné považovať právnu úpravu, chrániacu minority ako kogentnú, ak by jej zmena bola kompenzovaná inou bonifikáciou (typicky uvoľnenie prevoditeľnosti alebo oprávnenia odkupu účasti na právnickej osoby kompenzuje obmedzenie výšky vyrovnacieho podielu). Pre ustálenie toho, či je určitá právna norma kogentná preto, že chráni určitú hodnotu, nepostačí, že jej účelom je ochrana tejto hodnoty. Musí pristúpiť to, že tento účel ochrany musí byť dosiahnutý presne týmto pravidlom a nie je dosiahnutý iným mechanizmom (napríklad kompenzáciou) alebo aspoň týmto pravidlom. Tento dôvod kogentnosti je menej presne ohraničený než vyššie uvedené. Je totiž jednoduchšie ustáliť, že určitá právna úprava má účinok na tretie osoby ako to, či táto právna úprava chráni taký statok, ktorý odôvodňuje jej kogentnosť. Zároveň však v poslednom čase získava tento dôvod kogentnosti na význame. To sa dá vysvetliť aj historicky, zmenou koncepčného prístupu k právnickým osobám. Kým záujem na obmedzovaní spolkovéj autonómie sa v 19. a začiatkom 20. storočia vnímal ako záujem štátu a prejavoval sa v koncesnom a licenčnom systéme, neskôr je daný najmä ochranou veriteľov a minorít, teda myšlienkou ochrany určitých hodnôt.

Kogentnými sú aj pravidlá právnej úpravy právnických osôb s *verejnoprávnym presahom*. Ak teda sme schopní identifikovať tie pravidlá, ktoré majú verejnoprávny charakter,¹⁰ pôjde o pravidlá, v ktorých je právnická osoba v mocensky podriadenej situácii a na ktoré nedopadá jej súkromná autonómia. Pôjde typicky o pravidlá registrácie právnickej osoby, evidencie či vzťahy voči orgánom verejnej správy (dohľad, účtovníctvo). Tie budú pravidelne tvoriť verejný poriadok právnej úpravy.

4. Prejavy dôvodov kogentnosti v právnej úprave právnických osôb: čo je kogentné?

Pohľad môžeme aj obrátiť. Ak sme vymedzili dôvody kogentnosti právnej úpravy, skúsme nimi testovať právnu úpravu – či už existujúcu alebo potenciálnu. Mohli by sme tak dospieť k týmto čiastočným výsledkom:

¹⁰ Čo je samo osebe sporné – pozri snahu o vymedzenie v R 16/2021.

- Právne postavenie člena právnickej osoby voči právnickej osoby by malo byť v zásade dispozitívne a malo by byť možné upraviť podmienky vzniku, obsahu či zániku členstva aj inak, než ustanovuje zákon.
- Oprávnenie člena právnickej osoby k jeho členstvu je, naopak, kogentné, a to kvôli ochrane tretích osôb.
- Vnútorne rozdelenie pôsobnosti jednotlivých orgánov je tiež dispozitívne, nemôže však obmedziť zodpovednosť ich členov, a to ani voči samotnej právnickej osobe, lebo sa tým ohrozujú tretie osoby.
- Rovnako aj delba pôsobnosti medzi jednotlivými orgánmi právnickej osoby je koncepčne dispozitívna, ibaže by narušala *numerus clausus* danej právnej formy právnických osôb.
- Procesné otázky rozhodovania orgánov právnickej osoby sú v princípe dispozitívne.
- Oprávnenie konať za právnickú osobu navonok je kogentné, a to kvôli ochrane tretích osôb.

5. Návrh formalizovania dôvodov kogentnosti právnej úpravy právnických osôb

Rekodifikácia súkromného práva – je jedno, ktorú fázu za poslednú dekádu zoberieme ako relevantnú – by mala priniesť nové chápanie dispozitívnosti a kogentnosti právnych noriem, ako aj zmeny v chápaní neplatnosti právnych úkonov. Táto, priam kopernikovská zmena perspektívy oproti súčasnej aplikačnej praxi by sa mala prejavíť aj v práve právnických osôb. Je sporné, či majú byť dôvody kogentnosti osobitne formulované aj pre právo právnických osôb¹¹ alebo vystačí všeobecné pravidlo kogentnosti a dispozitívnosti právnej úpravy. Autor tohto príspevku pléduje pre samostatné formalizovanie dôvodov kogentnosti práva právnických osôb, a to aj vzhľadom na stav diskusie v našej doktríne či na stav diskusie v českej doktríne, ktorý sa nedá považovať za ustálený.

Takéto osobitné ustanovenie o dôvodoch kogentnosti právnej úpravy právnických osôb by malo:

- vymedziť to, kto v rámci právnickej osoby je oprávnený určiť odchýlky od dispozitívnych pravidiel,
- určiť, ktoré otázky možno určiť inak, než ustanoví zákon (pôsobnosť možného odchýlenia sa), čím by sa odčlenilo to, čo zmeniť nemožno (otázky vzťahu osoby k svojmu členstvu, teda vecnoprávne otázky),

¹¹ Napríklad podľa vzoru § 3:4 ods. 3 tretej knihy maďarského Občianskeho zákonníka.

- zvýrazniť to, že nie všetky otázky štruktúry právnickej osoby a jej vnútorného fungovania sú automaticky kogentné a efektívne zúžiť rozsah statusových otázok.

Účelom formalizácie dôvodov kogentnosti v práve právnických osôb by tak malo byť skôr obmedzenie kogentnosti tejto právnej úpravy, resp. argumentácie, že kogentným je všetko, čo upravuje otázku fungovania právnickej osoby.¹²

Vo zvyšnom rozsahu sa môže použiť všeobecné pravidlo pre kogentnosť a dispozitívnosť pravidiel súkromného práva.

6. Potrebujeme upravovať aj dispozitívne normy právnických osôb?

Vyššie sme uviedli, že súčasný stav absentujúcej detailnejšej úpravy právnických osôb súkromného práva viedol k širokému presvedčeniu o širokej spolkovej privátnej autonómii. Ak máme záujem urobiť právnu úpravu právnických osôb čo najviac dispozitívnou, tak by sa zdalo riešením právnu úpravu minimalizovať. Tým by sa zúžil priestor na zvažovanie, či ide o kogentnú alebo dispozitívnu úpravu.

Zákon by však mal obsahovať aj dispozitívne pravidlá, a to z viacerých, dobre známych dôvodov.

Po prvé, znižujú sa tým transakčné náklady lebo dotknuté subjekty nemusia negociovať či formulovať vlastné pravidlá správania sa pre budúce situácie. Tento zámer sa prejaví v tom, že zákonodarca zahrnie medzi dispozitívne také pravidlá, pri ktorých predpokladá, že by sa na nich aj tak strany dohodli v prevažujúcom množstve prípadov.

Po druhé, vyjadrením hoci aj dispozitívneho pravidla dáva zákonodarca najavo, aký základný režim považuje za akceptovaný (spravodlivý).

Po tretie, ustanovenie dispozitívnych pravidiel môže byť aj motivačné. V tom prípade nemusí ísť o snahu formulovať pravidlá čo najspravodlivejšie, ale práve naopak, vytvoriť motiváciu pre dotknutých, aby negociovali, a tým aj artikulovali režim, ktorý by pre nich bol vhodnejší (známy príklad bezodplatnosti výkonu funkcie, ale potenciálne aj pravidlá o funkčnom období člena orgánu). Práve tento tretí dôvod je pri právnických osobách veľmi dôležitý.

¹² Ukázalo sa, že toto je časté zjednodušenie v českom právnom diskurze, ktorý treba vnímať ako lakmusový papierik následkov rekodifikácie. Pozri k tomu prehľad českého diskurzu uvedený v poznámke č. 7.

7. Legislatívno-technické dôsledky: Ako naformulovať dispozitívne pravidlá právnických osôb?

Otázkou ostáva, ako sa má dispozitívna alebo kogentná povaha určitých pravidiel prejavíť v ich formulovaní. Konkrétne, či by malo ustanovenie obsahovať formuláciu ibaže sa strany nedohodli inak, alebo iné podobné slovné spojenie.

Zákonodarca by sa nemal snažiť vyjadriť možnosť odchýlenia sa od určitého pravidla, a to tak z vecných dôvodov (z hľadiska súkromného práva sa odchýlenie nepovoľuje, ale východiskovo akceptuje), ako aj z formálnych – štylistických dôvodov. Nebude sa však možné tomu vždy vyhnúť a možnosť odchýlenia sa nespomenúť. Výslovné vyjadrenie možnosti odchýlenia sa od určitého pravidla, a tým aj vyjadrenie jeho dispozitívnej povahy, dáva zmysel najmä v dvoch prípadoch. Po prvé, ak by z iného dôvodu kogentnosti vyplývala kogentnosť pravidla, ktorú sa žiada výslovne prelomiť. Typicky pôjde o pravidlá, ktoré môžu mať vplyv na postavenie tretích strán (napríklad umožnenie prevoditeľnosti podielu v obchodných spoločnostiach, zbravenia povinností člena orgánu či člena právnickej osoby, pravidlá na výpočet nárokov vyrovnacieho podielu pri nútenom postihnutí účasti na spoločnosti a podobne). Po druhé, výslovná zmienka o dispozitívnosti má zmysel v prípade, ak odchýlenie sa od tohto pravidla je vhodné obmedziť napríklad určitým kvórom, rozhodnutím určitého orgánu či určitých osôb, formalizáciou procesu rozhodovania či rozhodnutia samotného. Nevyhnutným výsledkom je preto text, ktorý v určitých prípadoch možnosť odchýlenia sa spomína. Z toho však nebude možné vyvodzovať *a contrario* záver o kogentnosti ostatných pravidiel.

8. Záver

V príspevku sme sa snažili identifikovať dôvody kogentnosti právnych noriem súkromného práva a osobitne právnej úpravy právnických osôb. Aj v práve právnických osôb sú dôvody kogentnosti v zásade rovnaké ako v iných oblastiach súkromného práva, osobitný význam má však pravidlo *numerus clausus* právnych foriem právnických osôb, ktoré je síce samo dôsledkom iného dôvodu kogentnosti právnych noriem (najmä ochrana tretích osôb), ale tiež sa zásadne projektuje do posudzovania kogentnosti pravidiel práva právnických osôb. Tiež sme sa snažili artikulovať dôvody pre záver, že otázky týkajúce sa osobného stavu právnickej osoby treba vykladať úzko,

keďže dôvodom ich kogentnosti je *numerus clausus* právnických osôb a nie všeobecný zákaz inej úpravy vnútorného fungovania právnickej osoby.¹³

LITERATURE:

- Csach, K.: Miesto dispozitívnych a kogentných právnych noriem (nielen) v obchodnom práve. In: *Právny obzor*, č. 2, 2007, s. 102 – 121 (1. časť), č. 3, 2007, s. 247 – 259 (2. časť).
- Eliáš, K.: K pojetí dispozitívneho práva v občanském zákoníku. In: *Bulletin advokacie*, č. 9, 2015.
- Gábriš, T.: Kogentné a dispozitívne normy v korporátnom práve: Filozofický, historický a kognitívny pohľad. In: *Laudatio Alexandrovi Škrinárovi*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2020, s. 26 – 39.
- Gajdošová, M.: *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019.
- Havel, B.: Úvahy ke statusovým limitům smluvní podstaty korporace. In: *Právny obzor*, č. 4, 2014.
- Hurdík, J.: Kogentnost a dispozitivnost ustanovení nového občanského zákoníku o právnických osobách. Ke vzájemné použitelnosti ustanovení o nadacích a nadačních fondech. In: *Právní rozhledy*, č. 7, 2014.
- Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019.
- Melzer, F.: Dispozitivní a kogentní normy v novém občanském zákoníku. In: *Právní rozhledy*, č. 7, 2013.
- Melzer, F., TÉGL, P. a kol.: *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1–117*. Praha: Leges, 2013.
- Ovečková, O., Csach, K., Žitňanská, L.: *Obchodné právo 2: obchodné spoločnosti a družstvo*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020.
- Patakyová, M., Ďurica, M., Husár, J. a kol.: *Aplikované právo obchodných spoločností a družstva – tážiskové inštitúty*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021.
- Pelikán, R.: Kogentní a dispozitivní ustanovení v novém zákonu o obchodních korporacích. In: *Obchodněprávní revue*, č. 9, 2012.
- Ronovská, K., Havel, B.: Kogentnost úpravy právnických osob a její omezení autonomií vůle, nebo vice versa? In: *Obchodněprávní revue*, č. 2, 2016.
- Šuk, P.: Kogentnost a dispozitivita korporátního práva – hledání hranic. In: V. Zoufalý (Ed.). *Karlovarské právní dny 2019*. Praha: Leges, 2019.
- Šuleková, Ž.: Zmluvná sloboda v korporátnom práve – kde nachádzať jej limity? In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, č. 2, 2013.
- Šuleková, Ž.: *Zmluvná sloboda a právo obchodných spoločností*. Dizertačná práca. Košice: UPJŠ, 2015, 200 s.

Author's contact details:

doc. JUDr. Kristián Csach, PhD. LL.M.
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: kristian.csach@truni.sk

¹³ Príspevok je súčasťou riešenia projektu APVV-17-0562.

ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ В СУДІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

REPRESENTATION OF THE INTERESTS CORPORATION IN COURT UNDER THE LAWS OF UKRAINE

doc. Alona Dutko, PhD

Ключові слова: представництво – самопредставництво юридичної особи – керівник юридичної особи – член виконавчого органу юридичної особи – інша особа – уповноважена діяти від імені юридичної особи відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) – самопредставництво органу державної влади – органу влади Автономної Республіки Крим – органу місцевого самоврядування

Key words: representation – self-representation of a legal entity – head of a legal entity – member of the executive body of a legal entity – other person authorized to act on behalf of a legal entity in accordance with law, statute, regulations, employment agreement (contract) – self-representation of a body of state power – a body of power of the Autonomous Republic of Crimea – a body of local self-government

Анотація: Можливість юридичних осіб бути позивачами та відповідачами поставила питання про представництво їх інтересів в суді. Процесуальне представництво юридичних осіб поділяється на дві категорії: – участь через «самопредставництво»; – участь через «представника» – адвоката. Щоб визнати юридичну особу такою, що діє в порядку самопредставництва, необхідно, щоб у відповідному законі, положенні чи трудовому договорі було чітко визначене її право діяти від імені такої юридичної особи без додаткового уповноваження.

Annotation: The possibility of legal entities to be plaintiffs and defendants raised the question of representing their interests in court. Procedural representation of legal entities is divided into two categories: – participation through «self-representation»; – participation through a «representative» – a lawyer. In order to recognize a legal entity as acting by way of self-representation, it is necessary that the relevant law, regulation or employment contract clearly defines its right to act on behalf of such legal entity without additional authorization.

Статтею 8 Конституції України передбачено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Мета діяльності суду є ефективний захист прав і законних інтересів осіб.

Питання самопредствництва осіб не закріплені в нормах Конституції України, але ці питання регламентовані положеннями відповідних процесуальних кодексів, які закріпили таку схему процесуального представництва юридичної особи у судовій справі:

самостійна участь у справі або самопредставництво - участь у судовому процесі через свого керівника або члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від імені юридичної особи відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (3 ст. 58 ЦПК України,¹⁴ ч. 3 ст. 56 ГПК України, ч. 3 ст. 58 КАС України);

участь через представника – адвоката.

Але на практиці (про що свідчать численні ухвали про повернення/залишення без руху процесуальних документів) залишилося проблемними питання про коло осіб, які можуть здійснювати «самопредставництво» юридичної особи, і перелік документів, які можуть свідчити про такі повноваження.

У справі №200/7539/19-а Касаційний адміністративний суд Верховного Суду зазначив, що для того, щоб діяти на засадах самопредставництва, особі потрібно, щоб у трудовому договорі, належному законі або положенні містилися чіткі права цієї особи діяти в інтересах і від імені юридичної особи¹⁵ [13].

У порядку самопредставництва юридичну особу може представляти за посадою її керівник, член виконавчого органу або інші особи, повноваження яких визначені законодавством чи установчими документами.¹⁶

Відповідно до пункту 13 частини 2 статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань містяться такі відомості: відомості про керівника юридичної особи та про інших осіб (за наявності), які можуть вчиняти дії від імені юридичної особи, у тому числі підписувати договори, подавати документи для державної реєстрації тощо: прізвище, ім'я, по батькові, дата

¹⁴ Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40. С. 492.

¹⁵ Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 лютого 2020 р. у справі № 200/7539/19- а. Ліга 360 : вебсайт. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/87808797> (дата звернення 22.10.2021).

¹⁶ Постанова КГС ВС від 28. 4. 2020 URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/89008475> (дата звернення 22. 10. 2021).

народження, реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта), дані про наявність обмежень щодо представництва юридичної особи.

Водночас у законодавстві відсутня вимога щодо необхідності внесення до цього Єдиного державного реєстру переліку усіх повноважень таких осіб, які вони можуть вчиняти від імені юридичної особи. Якщо документи та відомості, що підлягають внесенню до Єдиного державного реєстру, внесені до нього, такі документи та відомості вважаються достовірними і можуть бути використані у спорі з третьою особою (частина 1 статті 10 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»).

Отже, судам під час прийняття процесуальних документів та допуску осіб до участі у справі слід враховувати наступне: крім керівника та члена виконавчого органу, право представляти юридичну особу в порядку самопредставництва отримали інші особи, які мають з такою юридичною особою трудові відносини (діють на підставі трудового договору (контракту)).

З цих підстав необхідно звертати увагу на те, які обмеження щодо вчинення дій зазначено в Єдиному державному реєстрі, а які відсутні.

Документів, які повинні надаватись суду в порядку самопредставництва юридичної особи, процесуальний закон не визначає.

Належні докази підтвердження повноважень у судах у порядку самопредставництва це:

1) положення про юридичне управління (департамент), яке містить докази самопредставництва, тобто чітке визначення права особи діяти без додаткового уповноваження;

2) копія виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, відповідно до якої уповноважена особа є особою, яка має право вчиняти юридичні дії від імені відповідача без довіреності;

3) посадова інструкція, як додатковий доказ при наявності вищевказаних доказів та за умови зазначення в ній можливості діяти представнику від імені юридичної особи в судах всіх інстанцій в порядку самопредставництва;

4) закон, статут, трудовий договір (контракт), в яких чітко визначене право особи діяти від імені юридичної особи (суб'єкта владних повноважень без права юридичної особи) без додаткового уповноваження (довіреності). При цьому, у відповідному трудовому договорі (контракті) має міститись положення щодо повноважень, наприклад, юрисконсульта на

представництво інтересів юридичної особи в суді, а відсутність відповідних положень у трудовому договорі (положенні/посадовій інструкції) є підставою для відмови у допуску до участі у справі.

В ухвалі від 07 лютого 2020 року у справі № 17/495-08 Касаційний господарський суд Верховного Суду залишаючи без руху касаційну скаргу вказав, що для підтвердження повноважень брати участь у справі в порядку самопредставництва працівник (юрисконсульт) має надати суду: докази того, що особа обіймає певну посаду (наказ, трудовий договір), а також докази, які дозволяють встановити обсяг повноважень вказаної посадової особи (статут, положення, трудовий договір (контракт).

Неналежними доказами підтвердження повноважень у судах у порядку самопредставництва будуть:

1) посадова інструкція, яка є внутрішнім нормативним правовим актом, яким регулюються відносини з питань праці, а отже не відноситься до документів, якими підтверджено повноваження особи на самопредставництво;

2) довіреність на представлення інтересів не адвокату не може бути належним доказом підтвердження повноважень у судах у порядку самопредставництва.¹⁷ Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду в ухвалі №917/751/19 від 09.06.2020 р. дійшов висновку, що надання довіреності на представника саме по собі виключає самопредставництво юридичної особи. Загалом судова практика свідчить про те, що у випадку участі керівника юридичної особи на підставі довіреності, а не установчих документів, такий представник без адвокатського посвідчення не допускається до провадження¹⁸ [15];

3) інструкція з діловодства, а також резолюція керівника тільки додатково підтверджують відсутність у підписанта заяви діяти в порядку самопредставництва (без додаткового уповноваження);

4) наказ про призначення чи переведення на посаду начальника юридичного відділу чи іншу посаду.

Водночас суд дійшов висновку, що посилання на те, що між особою-представником і юридичною особою було укладено усний контракт, відповідно до положень ст. 24 Кодексу законів про працю України, і особу призначено на посаду юрисконсульта з претензійно-позовної роботи, що підтверджується наказами, виданими підприємством, чим уповнова-

¹⁷ Постанова КГС ВС від 23. 11. 2020 URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review> (дата звернення 22.10. 2021).

¹⁸ Ухвала Верховного Суду від 01 лютого 2018 р. по справі № 236/1048/17. Єдиний державний

жило цю особу брати участь у будь-якій судовій справі та діяти від імені Товариства в суді, не можуть бути підтвердженням повноважень особи здійснювати «самопредставництво», оскільки вони не містять чітких повноважень особи, а отже, не відповідають вимогам законодавства¹⁹.

Підкреслимо, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, одним з елементів якого є принцип правової визначеності, ключовим елементом якого є однозначність та передбачуваність правозастосування, а отже, системність та послідовність у діяльності відповідних органів, насамперед судів. Європейський Суд з прав людини у своїй практиці дотримується стандарту, за яким закон не може обмежувати прав учасників судових справ і перешкоджати у доступі до правосуддя.

На підставі вищевикладеного варто продовжувати реформування інституту самопредставництва юридичних осіб у цивільному процесі. Доцільно провести уніфікацію та створити однозначність між усіма нормативно-правовими актами, що регулюють інститут самопредставництва юридичних осіб. Варто внести теоретичні засади до Цивільного кодексу України. Адже за Цивільним кодексом юридична особа діє через свої органи на підставі статутних документів, тобто відсутнє положення «через інших осіб», котрі діють на підставах трудового договору (контракту). За Цивільним кодексом України працівник може діяти на підставах довіреності, звідси зрозуміло, що це будуть відносини представництва, а не самопредставництва, тим самим створюючи невідповідність між законами.

Summary

It should be noted that although at the legislative level the Law of Ukraine provided businesses with the opportunity to defend their interests by their own staff – legal advisers – and deprived them of the need to obtain a lawyer’s certificate, in practice (as evidenced by numerous decisions to return/leave procedural documents) problematic issues about the range of persons who can carry out „self-representation“ of a legal entity, and a list of documents that may indicate such authority.

Thus, in order to recognize a person acting as a self-representative, it is necessary that the relevant law, regulation or employment contract (contract) clearly defines his right to act on behalf of such legal entity (subject of authority) without additional authorization.

¹⁹ Ухвала КГС ВС від 1. 4. 2020 р. у справі №904/3935/19 URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review> (дата звернення 22. 10. 2021).

LITERATURE

- Постанова КГС ВС від 28.04.2020 *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/89008475> (дата звернення 22. 10. 2021).
- Постанова КГС ВС від 23.11.2020 *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review> (дата звернення 22.10. 2021).
- Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 лютого 2020 р. у справі № 200/7539/19- а. *Ліга 360*: вебсайт. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/87808797> (дата звернення 22. 10. 2021).
- Ухвала Верховного Суду від 01 лютого 2018 р. по справі № 236/1048/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71952633> (дата звернення 22. 10. 2021).
- Ухвала КГС ВС від 1. 4. 2020 р. у справі №904/3935/19 *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review> (дата звернення 22. 10. 2021).
- Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40. С. 492.

Authors contact details:

doc. Alona Dutko PhD
Lviv State University of Internal Affairs
Institute of Law
Ukraine
E-mail: dutkoalona@gmail.com

DOZOR STÁTU NAD VÝKONEM PROFESNÍ SAMOSPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE

STATE SUPERVISION OVER PERFORMANCE OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

Klíčová slova: profesní samospráva – nezávislost – státní dozor – profesní komory – veřejná správa – správní soudnictví

Key words: professional self-government – independence – state supervision – professional chambers – public administration – administrative judiciary

Anotace: Jedním ze základních znaků (nejen) profesní samosprávy je relativní nezávislost veřejnoprávních korporací při výkonu samosprávy. Jde však o relativní nezávislost, neboť stát vykonává státní dozor nad výkonem některých samosprávných činností. Příspěvek analyzuje dozor státu realizovaný jak ze strany ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, tak i soudů. Zaměřuje se na to, v jakém rozsahu a jakými formami a prostředky je tento dozor realizován. Cílem je též zhodnotit současnou právní úpravu státního dozoru nad profesní samosprávou, identifikovat případné problematické aspekty a formulovat doporučení de lege ferenda.

Annotation: One of the basic features of (not only) the professional self-government is the relative independence of public corporations in the exercise of the self-government. However, it is a matter of a relative independence, as the state exercises the state supervision over the performance of certain self-governing activities. The paper analyzes the state supervision carried out by both ministries and other central administrative authorities, as well as courts. It focuses on the extent to which and in what forms and means this supervision is carried out. The aim is also to evaluate the current legal regulation of state supervision over the professional self-government, to identify possible problematic aspects and to formulate recommendations de lege ferenda.

Úvod

Samosprávu obecně chápeme jako Ústavou a zákony vymezený okruh úkolů veřejné správy, jejichž výkon (vlastním jménem) je svěřen samosprávným veřejnoprávním korporacím odlišným od státu. Jde tedy o část správy státu, decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru (veřejnoprávní korporace), přičemž k tomuto přenosu výkonu části veřejné moci může dojít pouze zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv

a svobod).²⁰ Myšlenka samosprávy (ať již územní, profesní či jiné) je slučitelná pouze s demokracií, založenou na pluralitě společenských a politických zájmů, a jako taková spočívá vždy na partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací jakožto subjektů samosprávy.²¹

Jedním ze základních znaků samosprávy je relativní nezávislost veřejnoprávních korporací, resp. jejich orgánů při výkonu samosprávy, neboť tyto stojí mimo hierarchický systém státní správy (neuplatňuje se tedy princip subordinace). Na stranu druhou se jedná o nezávislost „relativní“, neboť státu přísluší pravomoc výkonu právního dozoru ve vztahu k (zpravidla vybraným) činnostem samosprávních korporací (a to jak prostřednictvím k tomu zmocněných správních úřadů, tak soudů).²² Jak uvádí Ústavní soud ČR, „pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejích rozhodnutí (prováděným soudy). Je však státním orgánům (především orgánům státní správy) nepodřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně“.²³

Není proto jednoduchým úkolem pro zákonodárce nastavit rozsah a limity státního dozoru nad výkonem samosprávy tak, aby na jednu stranu byla respektována a zachována nezávislost samosprávních korporací, avšak na stranu druhou byla zajištěna dostatečná a důvodná míra dozoru státu nad právností (zákonností) vybraných činností samosprávy. Příspěvek se proto zaměřuje na zkoumání této problematiky, a to konkrétně z pohledu profesní samosprávy v ČR. Předmětem výzkumu bude jednak otázka, jak je státní dozor zajištěn po stránce organizační, tj. které orgány dozor ve vztahu k profesním veřejnoprávními korporacím realizují. Další otázkou k zodpovězení bude, ve vztahu ke kterým činnostem či jiným aspektům fungování profesní samosprávy se dozor uskutečňuje, a následně též to, jakými formami a prostředky je tento dozor realizován. Cílem bude též zhodnocení stávající úpravy státního dozoru, včetně identifikace problematických aspektů, a v návaznosti na to formulace případných doporučení de lege ferenda.

²⁰ Podrobný rozbor pojmu „samospráva“ – viz například Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 306 – 313.

²¹ Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: nakl. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 66.

²² Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 312.

²³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/1993.

Profesní samospráva v ČR

Na rozdíl od samosprávy územní²⁴ nenajdeme v Ústavě ČR výslovnou garanci existence profesní samosprávy. Jistý odkaz obsahuje preambule Listiny základních práv a svobod, kde se mimo jiné poukazuje na „samosprávní tradice našich národů“. A za určitý ústavní základ profesní samosprávy lze považovat i čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje občanům právo na účast na správě veřejných záležitostí.²⁵ Jinak v ústavním pořádku není výslovné opory pro vznik tohoto typu samosprávy a požadavek zřizovat tzv. profesní komory se odtud na zákonodárce neklade.²⁶ Nicméně je třeba zdůraznit, že existence profesní samosprávy je v každém demokratickém právním státě více než žádoucí. „Samotná existence jakékoli samosprávy z principu omezuje státní byrokracii, umožňuje lidem starat se bezprostředně o věci, které se jich přímo dotýkají, a tím přispívá k větší svobodě a samostatnosti jednotlivce. Proto i profesní samospráva je demokratickým právním státem podporována.“²⁷

Předmětem profesní samosprávy je správa části věcí veřejných v souvislosti s výkonem určitého povolání, kdy je tato správa svěřena samosprávné veřejnoprávní korporaci odlišné od státu, jež při jejím výkonu není podřízena orgánům státu. Těmito samosprávnými veřejnoprávními korporacemi jsou profesní komory. Komory představují právnické osoby veřejného práva, disponující vrchnostenskou pravomocí, zřízené zákonem a sdružující příslušníky určitého profesního stavu,²⁸ kde je dán silný veřejný zájem na řádném výkonu předmětné profese.²⁹

Komory jsou samosprávné veřejnoprávní korporace, resp. samosprávné nepolitické stavovské organizace, jejichž cílem je především:

- a) dohled nad řádným (ve smyslu právním, odborném i etickém) výkonem příslušného povolání ze strany svých členů,
- b) ochrana profesních zájmů svých členů.³⁰

Jedním ze základních a zásadních problémů spojených s existencí profesní samosprávy v ČR, je absence kodifikace právní úpravy profesní samosprá-

²⁴ Srov. č. 8. Ústavy ČR.

²⁵ Filip, J.: *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty*. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, nakl. Doplněk, 2003, s. 503.

²⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06.

²⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01.

²⁸ K ústavní konformitě povinného členství srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06.

²⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01.

³⁰ Podrobněji Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 122.

vy, neboť právní úprava profesních komor je roztržena v dílčích zákonech, upravujících jednotlivé profesní komory v návaznosti na činnost, resp. oblast jejich působnosti. V současné době působí v ČR tyto profesní komory: Česká advokátní komora (zákon o advokacii³¹), Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora (zákon o České lékařské, stomatologické a lékárnické komoře³²), Komora veterinárních lékařů ČR (zákon o Komoře veterinárních lékařů ČR³³), Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR (zákon o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR³⁴), Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon³⁵), Notářská komora ČR (notářský řád³⁶), Komora daňových poradců ČR (zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR³⁷), Komora patentových zástupců (zákon o patentových zástupcích³⁸), Komora auditorů ČR (zákon o auditorech³⁹) a konečně Exekutorská komora ČR (exekuční řád⁴⁰).

Dozor státu nad činností profesních komor (obecně)

Jak uvádí výstižně Nejvyšší správní soud ČR, stát v případě samosprávných komor delegoval výše veřejné moci na veřejnoprávní korporaci, a to výše moci legislativní a moci exekutivní; jde o oprávnění k autonomní normotvorbě (jako obdoby oprávnění vydávat normativní právní akty) a oprávnění k samosprávě (jako obdoby moci exekutivní). Produktem autonomní

³¹ Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“).

³² Zákon ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon o České lékařské, stomatologické a lékárnické komoře“).

³³ Zákon ČNR č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů ČR (dále jen „zákon o Komoře veterinárních lékařů ČR“).

³⁴ Zákon ČNR č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR (dále jen „zákon o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR“).

³⁵ Zákon ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon) – dále jen „autorizační zákon“.

³⁶ Zákon ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) – dále jen „notářský řád“.

³⁷ Zákon ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR (dále jen zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR“).

³⁸ Zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví (dále jen „zákon o patentových zástupcích“).

³⁹ Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech) – dále jen „zákon o auditorech“.

⁴⁰ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) – dále jen „exekuční řád“.

normotvorby může být toliko normativní akt, výsledkem exekutivní činnosti samosprávy bude akt individuální, případně jiný úkon, jenž bude sto zasáhnout právní pozici člena korporace. Formy aplikace, tedy formy samosprávné činnosti mohou být různé (např. kárná pravomoc, konání zkoušek a rozhodování o členství, rozhodování o odborné způsobilosti atd.); přičemž Nejvyšší správní soud ČR nepochybuje, že takto pojímaná samospráva veřejnoprávní korporace tvoří součást veřejné správy.⁴¹ V této souvislosti je třeba zdůraznit a připomenout, že vykonává-li komora veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).⁴²

Je vcelku logické, že byť stát přenechává (deleguje) zákony část výkonu veřejné moci (jejímž je originárním nositelem) k relativně samostatnému výkonu profesním komorám jakožto veřejnoprávními korporacím, ponechává si pravomoc výkonu dozoru nad realizací určitých činností ze strany komor a jejich orgánů. Tento dozor je vykonáván zpravidla omezeně, tj. jen ve vztahu k některým oblastem výkonu samosprávné moci, nadto významná část dozoru je realizována mimo sféru veřejné správy, a to soudy. Pouze pro některé situace jsou stanovena určitá dozorová oprávnění ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, resp. ministrů či jejich vedoucích. Výjimečně jsou některé kompetence svěřeny i vládě ČR.

Dozor státu nad profesní samosprávou realizovaný v rámci samotné veřejné správy

Dozorčí oprávnění orgánů veřejné správy ve vztahu k profesním samosprávným korporacím, resp. jejich právní úprava, se bohužel vyznačují stejným problémem jako celá úprava profesní samosprávy: a to roztržitostí (nejednotností) a nekoncepčností. Tudíž lze s určitou nadsázkou konstatovat, že co každý jeden zákon upravující profesní komoru (komory), to jiný rozsah a jiné formy dozoru státu. I přesto si dovolím pokusit se o určitou kategorizaci těchto dozorčích oprávnění, a to na základě druhově podobných znaků těchto oprávnění.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 3. 2009, č.j. 6 Aps 2/2007–134.

⁴² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003, č.j. 28 Ca 152/2001–58.

Jako prvou skupinu lze vymezit dozorová oprávnění vztahující se ke krea-
ci a jednání orgánů samosprávných komor. Aniž bych se chtěla opakovat, tak
i pokud jde o vnitřní organizaci jednotlivých komor, není jednotná, nicméně
při určitém zobecnění bývá obvyklá tato struktura: sjezd členů či delegátů
jako nejvyšší orgán komory; mezi jednotlivými sjezdy komory působí kolek-
tivní exekutivní orgán, v jehož čele stojí volený představitel, zpravidla prezi-
dent. Dále pak komory za účelem realizace kárné (disciplinární) pravomoci
zřizují zvláštní disciplinární orgán, mezi další orgány lze řadit revizní orgány,
zkušební komise apod. Na nižší (územní) úrovni zpravidla působí jednotlivé
územní organizační jednotky (např. územní sdružení).⁴³

Do této prvé skupiny oprávnění spadají různé formy spoluúčasti ministra
či vedoucího jiného ústředního správního úřadu na ustavení určitého orgánu
komory (zpravidla zkušební komise či obdobného orgánu posuzujícího od-
bornou způsobilost budoucích členů). Kupříkladu členy zkušební komise pro
advokátní zkoušky, zkoušky způsobilosti a uznávací zkoušky České advokát-
ní komory jmenuje ministr spravedlnosti, a to nejméně jednu třetinu jejích čle-
nů na návrh komory a jednu třetinu jejích členů na návrh Nejvyššího soudu
ČR (§ 52 odst. 2 zákona o advokacii). Členy autorizační rady České komory
architektů a členy autorizační rady České komory autorizovaných inženýrů
a techniků činných ve výstavbě⁴⁴ jmenuje na dobu tří let ministr pro místní
rozvoj (§ 29 autorizačního zákona).⁴⁵ Ministr může členy autorizačních rad
v zákonem stanovených případech taktéž odvolat. Také zákon o daňovém
poradenství a Komoře daňových poradců ČR stanoví, že polovinu členů zku-
šební komise pro kvalifikační zkoušky daňových poradců jmenuje minister-
stvo financí (§ 5 odst. 6). Zkušební komisaře, resp. příslušné zkušební komise
pro složení odborné zkoušky patentového zástupce jmenuje předseda Úřadu
průmyslového vlastnictví (§ 11 zákona o patentových zástupcích). Konečně
část členů zkušební komise a také kárné komise Exekutorské komory jmenuje
ministr spravedlnosti (§ 8 exekučního řádu). Dále lze do této prvé skupiny
oprávnění zařadit právo ministra spravedlnosti požádat o svolání Sněmu
Exekutorské komory (§ 110 exekučního řádu). Prezidium komory je povinno
této žádosti vyhovět a sněm do 2 měsíců svolat.

⁴³ Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 330.

⁴⁴ Autorizační rada je orgán Komory oprávněný rozhodovat na podkladě vykonaného autori-
začního řízení o udělení autorizace.

⁴⁵ Zastoupení v autorizačních radách jsou ze zákona zástupci Ministerstva pro místní rozvoj,
Ministerstva kultury, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva dopravy, Ministerstva
průmyslu a obchodu a Ministerstva zemědělství. Část zástupců navrhuje ministru ke jme-
nování samy komory. Srov. podrobněji § 29 autorizačního zákona.

Druhá skupina oprávnění ministrů a vedoucích jiných ústředních správních úřadů je spjata s procesem uplatňování disciplinární (kárné) odpovědnosti vůči členům profesních komor. Ministrovi či vedoucímu podle některých zákonných úprav přísluší (spolu s jinými subjekty) postavení kárného žalobce, tj. má zákonem dáno oprávnění podat návrh na zahájení kárného řízení ve vztahu k členovi komory. Ministru spravedlnosti náleží toto postavení jak dle zákona o advokacii (§ 51), či notářského řádu (§ 49), tak i podle exekučního řádu (§ 117). Ministrovi financí postavení kárného žalobce přiznává zákon o auditorech (§ 26). Předseda Úřadu průmyslového vlastnictví je oprávněn podat návrh na zahájení disciplinárního řízení Komoře patentových zástupců (§ 64).

Třetí skupina dozorových oprávnění souvisí s vnitřními předpisy, které komory vydávají. Autonomní normotvorbu lze považovat za konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci. „Aplikace autonomních normativních aktů je pak složkou samosprávné činnosti komory a spočívá především v oprávnění donucovat adresáty autonomních norem (zde členy komory), aby se chovali v souladu s nimi.“⁴⁶ Stavovské předpisy jako výsledek autonomní novotvorby těchto korporací nemohou zasahovat do vnějších právních vztahů, tj. nejsou obecně závazné; jejich závaznost je dána pouze ve vztahu ke členům příslušné komory, výjimečně mohou přesáhnout tento okruh subjektů, kdy se budou vztahovat i na nečleny, resp. uchazeče o členství (např. zkušební řád).⁴⁷ Většina zákonů upravuje jistou formu dozoru státu nad stavovskými předpisy, a to buď nad všemi, nebo alespoň některými. Současně je třeba podotknout, že způsob a rozsah této formy dozoru se v rámci jednotlivých úprav vcelku liší.

Zřejmě nejsilnější formou participace státu ve vztahu k autonomní normotvorbě profesních komor je požadavek souhlasu či schválení předpisu komory příslušným ministerstvem či jiným ústředním správním úřadem, popř. vládou. K platnosti vybraných předpisů Notářské komory, jakož i Exekutorské komory je třeba souhlasu Ministerstva spravedlnosti.⁴⁸ Podle § 33 autorizčního zákona schvaluje ministr pro místní rozvoj autorizační řády České komory architektů a České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Velmi specifický a ojedinělý postup stanoví ve vztahu

⁴⁶ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 3. 2009, č.j. 6 Aps 2/2007–134.

⁴⁷ Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 123, shodně Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 333. Vyskytují se však i názory, že jde o podzákonný právní předpis – srov. Koudelka, Z.: *Zájmová samospráva a její předpisy*. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 5, s. 8 – 18, či Dvořáček, D.: *Právní povaha předpisů zájmové samosprávy*. *Právní rozhledy*, 2006, č. 24, s. 882–887.

⁴⁸ Srov. § 37 notářského řádu a § 110 exekučního řádu.

k platnosti stavovských předpisů zákon o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR (§ 20). Představenstvo každé z těchto komor je povinno předložit vládě ČR do 15 dnů od schválení sněmem statut, jednací, volební a příspěvkový řád komory. Vláda rozhodne do 30 dnů od předložení o jejich potvrzení. Jsou-li v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo byly-li přijaty v rozporu se zákonem o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR, nepotvrdí je. Pokud komora nezjedná nápravu do 45 dnů od rozhodnutí vlády, předloží vláda věc k rozhodnutí Poslanecké sněmovně (zákon hovoří ještě zastarale o České národní radě).

Poněkud mírnější formou účasti na tvorbě a nabytí platnosti stavovských předpisů je dohoda s příslušným ministerstvem jako předpoklad vydání daného předpisu. Tato forma je zakotvena v zákoně o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, kdy dle § 11 komora vydává po dohodě s Ministerstvem financí zkušební řád. Mělo by se tedy jednat o určité předběžné projednání návrhu předpisu a dosažení konsensu na jeho obsahu ještě před jeho vydáním.

Druhým typickým projevem dozoru nad vydáváním stavovských předpisů je povinnost předložit (zaslat) vydané stavovské předpisy příslušnému ministerstvu (či jinému ústřednímu správnímu úřadu). Na tento krok je pak zpravidla navázáno oprávnění osoby stojící v čele úřadu podat návrh na soudní přezkum stavovského předpisu, má-li za to, že je v rozporu s právními předpisy. Tak například Česká advokátní komora je povinna předložit Ministerstvu spravedlnosti veškeré přijaté stavovské předpisy (do 30 dnů od přijetí). Má-li ministr spravedlnosti za to, že stavovský předpis komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho přezkoumání soudem (§ 50 zákona o advokacii). Zcela stejná oprávnění má totéž ministerstvo, resp. ministr i ve vztahu ke stavovským předpisům přijatým orgány Exekutorské komory (srov. § 8a exekučního řádu). Také Komora veterinárních lékařů je povinna do 30 dnů předložit Ministerstvu zemědělství veškeré stavovské předpisy přijaté jejími orgány. Má-li ministr zemědělství za to, že stavovský předpis komory je v rozporu s ústavním nebo jiným zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho zrušení soudem (§ 19 zákona o Komoře veterinárních lékařů ČR). I Komora patentových zástupců je povinna ve třicetidenní lhůtě předložit veškeré přijaté stavovské předpisy Úřadu průmyslového vlastnictví. Pokud jeho předseda dospěje k závěru, že vnitřní předpis komory je v rozporu se zákonem nebo s předpisem práva Evropské unie, je oprávněn podat žalobu u příslušného soudu ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí (§ 64 zákona o patentových zástupcích).

Konečně je třeba zmínit, že ojediněle některé předpisy (jenž si jinak vydávají komory zpravidla samy), mají přímo ze zákona podobu podzákoného

právního předpisu vydaného příslušným ministerstvem. Příkladem může být Kárný řád České advokátní komory či Advokátní zkušební řád, které mají podobu vyhlášek Ministerstva spravedlnosti.⁴⁹

Poslední skupinu oprávnění lze vymezit jako určitou obecnou dohledovou pravomoc státu (tj. kontinuálně realizovanou) ve vztahu k činnostem vykonávaným komorami, resp. jejich členy. Popřípadě může jít o výjimečné pravomoci zasáhnout v závažných případech do výkonu těchto činností za zákonem stanovených předpokladů.

Podle § 45 notářského řádu vykonává Ministerstvo spravedlnosti státní dohled nad výkonem notářství (ve smyslu jeho vymezení v § 2 tohoto zákona). Ministr spravedlnosti může ze zákonem stanovených důvodů pozastavit notáři výkon činnosti notáře (např. v případě zahájení trestního stíhání za úmyslný trestný čin), v určitých situacích jde o povinnost výkon činnosti pozastavit (např. po dobu výkonu trestu odnětí svobody). Vedle tohoto „dočasného“ zásahu do výkonu činnosti notáře stanoví notářský řád taktéž pravomoc ministra notáře odvolat (srov. § 11). Velmi obdobně je konstruována dohledová pravomoc téhož ministerstva ve vztahu k Exekutorské komoře. Dle exekučního řádu vykonává Ministerstvo spravedlnosti státní dohled nad exekuční činností a nad vybranými činnostmi exekutorů. Ministr spravedlnosti opět disponuje pravomocí pozastavit výkon exekutorského úřadu, jakož i exekutora odvolat (což je důvodem zániku výkonu exekutorského úřadu).⁵⁰

Oproti jiným zákonům upravujícím profesní samosprávu však ministr spravedlnosti v případě Exekutorské komory disponuje výjimečným právním nástrojem, kterým může citelně zasáhnout do činnosti nikoli jednotlivých členů – exekutorů, ale do činnosti celé stavovské organizace, tj. Exekuční komory. Podle § 8d exekučního řádu platí, že poruší-li Exekuční komora opakovaně závažným způsobem povinnost stanovenou jí zákonem, může ministr rozhodnout o nucené správě této komory. Dnem, kdy rozhodnutí o nucené správě nabude právní moci, se v rozsahu stanoveném v tomto rozhodnutí pozastavuje výkon funkce orgánů komory, vyjma podání žaloby k soudu proti tomuto rozhodnutí. Rozhodování o věcech náležejících do působnosti orgánů komory tímto okamžikem přechází v rozsahu, v němž byl výkon jejich funkce pozastaven, na Ministerstvo spravedlnosti.

Vcelku specifickou konstrukci dohledu pak volí zákon o auditorech. Přímou tímto zákonem se zřizuje Rada pro veřejný dohled nad auditem. Rada je právnickou osobou, která mimo jiné vykonává veřejný dohled nad výkonem

⁴⁹ Srov. § 51 a § 52 zákona o advokacii.

⁵⁰ Také podle zákona o advokacii vykonává Ministerstvo spravedlnosti státní dohled nad vybranými činnostmi advokátů – srov. § 52b.

auditorské činnosti a činnosti Komory auditorů. Jejím výkonným orgánem je Prezidium, jehož členy jmenuje ministr financí po dohodě s Českou národní bankou (srov. § 39 zákona o auditorech). Ministerstvo se tedy podílí na dohledu nepřímo, prostřednictvím Rady. Rada mimo jiné projednává s Komorou auditorů návrhy vnitřních předpisů komory nebo jejich změn před procesem jejich schvalování; členové Prezidia Rady mají právo účastnit se (bez hlasovacího práva) sněmu komory nebo zasedání jiných orgánů komory, členové disciplinárního výboru, kontrolního výboru a zaměstnanci Rady mají právo účastnit se (opět bez hlasovacího práva) sněmu komory, zasedání dozorcí komise nebo kárné komise, a to po předchozím projednání s prezidentem komory. Rada také podává komoře návrh na zrušení nebo změnu vnitřního předpisu komory nebo jeho části, pokud jsou v rozporu se zákonem o auditorech nebo s jiným právním předpisem; nevyhoví-li komora tomuto návrhu ve lhůtě stanovené Radou, může Rada podat návrh na zrušení vnitřního předpisu soudu.⁵¹

Dozor státu nad profesní samosprávou realizovaný soudy

Vedle orgánů veřejné správy jsou to dále soudy, které realizují dozor nad některými formami činnosti stavovských komor. Zásadní otázkou, která se v tomto směru nabízí, je, zda jsou v těchto věcech příslušné rozhodovat správní soudy dle soudního řádu správního,⁵² nebo soudy civilní podle občanského soudního řádu.⁵³

Prvou z forem činnosti, kterou profesní komory realizují své pravomoci a kterou mohou zasáhnout do práv do svých členů, jsou rozhodnutí (individuální správní akty). Příkladem může být rozhodnutí kárného orgánu komory o kárném provinění člena komory. Jak v této souvislosti uvedl Nejvyšší správní soud ČR, „profesní komory – a mezi nimi i Notářská komora České republiky – jsou právníckými osobami, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí komor o veřejných subjektivních právech a povinnostech jejich členů proto přezkoumávají soudy ve správním soudnictví v řízení o žalobách podle § 65 a násl. s. ř. s., a nikoliv obecné soudy v civilním řízení soudním. Proti rozhodnutím správních soudů

⁵¹ Srov. podrobněji k postavení Rady pro veřejný dohled nad auditem § 37 a násl. zákona o auditorech.

⁵² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“).

⁵³ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

mají pak účastníci řízení k dispozici opravné prostředky toliko podle soudního řádu správního, a nikoliv podle občanského soudního řádu“.⁵⁴

Odpovídajícím prostředkem soudní ochrany je tedy v těchto případech žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního (§ 65 a násl.). Některé zákony upravující profesní komory obsahují výslovný odkaz na soudní ochranu,⁵⁵ jiné nikoli. Nicméně s ohledem na to, že komory rozhodují jako správní orgány o veřejných subjektivních právech a povinnostech svých členů, podléhají s odkazem na § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního kognici správních soudů všechna rozhodnutí komor, pokud je jimi do těchto práv a povinností zasahováno, a to i v případech, kdy to zákon (upravující postavení dané komory) výslovně nestanoví. Zmínit lze i náález Ústavního soudu ČR, který konstatoval: „Pokud Česká lékařská komora rozhodovala o vydání osvědčení o splnění podmínek provozování soukromé lékařské praxe, činila tak v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Takovéto rozhodnutí České lékařské komory má charakter rozhodování ve věcech veřejné správy, protože má autoritativní povahu a kladné rozhodnutí je podmínkou sine qua non pro výkon podnikatelské činnosti v daném oboru.“⁵⁶

Komory mohou zasáhnout do práv svých členů, popř. uchazečů o členství, také svou nečinností. Většina právních úprav míří především na soudní ochranu před nečinností komor v případech, kdy nebyl proveden (ve stanovených lhůtách) zápis do příslušného seznamu vedeného komorou (např. Českou advokátní komorou,⁵⁷ Českou lékařskou, stomatologickou či lékárnickou komorou,⁵⁸ nebo Komorou veterinárních lékařů ČR⁵⁹). V některých právních úpravách je ochrana před nečinností rozšířena i o další případy nečinnosti, např. nebylo-li v zákonem stanovené lhůtě vydáno osvědčení o zápisu do příslušného seznamu, nebylo-li uchazeči v zákonem stanovené lhůtě umožněno vykonat příslušnou zkoušku či složit slib (např. zákon o advokacii, či zákon o pantových zástupcích). Nejobecnější formulaci pak obsahuje zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, který stanoví, že „zůstává-li komora nečinná v případech, kdy je podle tohoto zákona povin-

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 1 As 21/2004–38.

⁵⁵ Srov. například § 55a odst. 2 zákona o advokacii, kde se mimo jiné stanoví, že nevyhovující rozhodnutí musí obsahovat poučení o možnosti podat proti němu žalobu dle soudního řádu správního. Srov. též § 22 odst. 3 a § 30g autorizačního zákona, či § 15 odst. 1 zákona o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, a další.

⁵⁶ Náález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 86/99.

⁵⁷ Ust. § 55b zákona o advokacii.

⁵⁸ Ust. § 7 zákona o České lékařské, stomatologické a lékárnické komoře.

⁵⁹ Ust. § 4 odst. 4 zákona o Komoře veterinárních lékařů ČR.

na rozhodnout, má fyzická osoba dotčená její nečinností právo domáhat se ochrany návrhem u soudu“ (§ 15 odst. 2).

Příslušným prostředkem ochrany v situaci, kdy je komora nečinná, je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, popř. žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle soudního řádu správního.⁶⁰ Domnívám se, že nejen v případech vydání, resp. nevydání osvědčení (o zápisu), ale i v případech, kdy osobě nebylo umožněno (v zákonem stanovených lhůtách) vykonat zkoušku nebo složit slib nebo nebyla zapsána do příslušného seznamu, vystupuje daná komora v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 soudního řádu správního, jež svým nezákonným jednáním, konkrétně nečinností zasahuje do veřejných subjektivních práv a povinností svých členů (žadatelů o členství). Veškeré výše uvedené úkony jsou podmínkami nezbytnými (*conditio sine qua non*) pro výkon příslušného povolání či odborné činnosti, nadto s ohledem na stávající právní úpravu správního soudnictví již neobstojí ani dřívější argument absence správně-soudní ochrany proti nečinnosti.⁶¹ Naopak, stávající soudní řád správní výslovně upravuje žalobu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl.), která směřuje proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení nebo nevydání rozhodnutí ve věci samé. Pokud je pak správní orgán (komora) nečinný v jiných případech (než je nevydání rozhodnutí nebo osvědčení – například neumožní vykonat zkoušku či složit slib), lze se bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. soudního řádu správního), neboť v těchto případech lze nečinnost chápat jako nezákonný zásah správního orgánu.⁶²

Zásahovou žalobou podle soudního řádu správního se lze bránit též v případech, kdy dojde k zásahu do právní sféry člena komory jiným úkonem komory, než je rozhodnutí, např. osvědčovacím úkonem.

Některé zákony bohužel zvolily pro úpravu soudní ochrany v těchto vě-

⁶⁰ Shodný názor srov. Sládeček, V.: Dozor nad zájmovými veřejnoprávními korporacemi. In: Kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP v Olomouci ve spolupráci s nakladatelstvím Periplum, 2009, s. 103 a násl.; či obdobně též Mates, P.: Státní dozor nad zájmovou samosprávou. *Právní rozhledy*, 2011, č. 24, s. 888.

⁶¹ Například dle Městského soudu v Praze „nejde v těchto případech o žalobu nebo opravný prostředek podle části páté občanského soudního řádu, nýbrž o návrh, kterým se uplatňuje, aby bylo rozhodnuto o splnění povinnosti, která vyplývá ze zákona, z právního vztahu nebo z porušení práva (§ 80 písm. b) občanského soudního řádu). Tato zvláštní úprava soudní ochrany umožňuje na rozdíl od správního soudnictví také ochranu před nečinností“ (usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2001, č. j. 38 Ca 233/2001).

⁶² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

cech velmi nešťastnou jazykovou formulací. Například § 55b zákona o advokacii stanoví, že ten, kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu advokátů, nebo komu nebylo vydáno osvědčení o zápisu advokáta do seznamu, či nebylo umožněno vykonat advokátní zkoušku, složit slib a další, je oprávněn obrátit se na soud, aby „o jeho právu rozhodl“. Obdobnou formulaci obsahuje i zákon o patentových zástupcích (§ 67). Nejvyšší správní soud ČR v jednom ze svých rozhodnutí k tomuto uvedl: „V žádném z případů uvedených v ust. § 55b odst. 1 zákona o advokacii, a tedy ani v projednávané věci, žalovaná, i když vykonává veřejnou správu na úseku advokacie (§ 40 odst. 3 zákona o advokacii), nevydává správní rozhodnutí, které by bylo možno přezkoumat soudem ve správním soudnictví (...), je třeba ve vztahu k projednávané věci vyvodit závěr, že, ačkoliv se jedná o veřejné subjektivní právo, jde o jinou věc ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř., a k projednání a rozhodnutí o žalobě toho, kdo nebyl ve lhůtě stanovené zákonem o advokacii zapsán do seznamu advokátních koncipientů, je věcně příslušný soud jednající v občanském soudním řízení. Tentýž závěr je třeba učinit pro všechny případy uvedené v ust. § 55b odst. 1 zákona o advokacii.“⁶³

Dovoluji si v tomto ohledu vyjádřit odlišný názor. Mám zato, že i v těchto situacích je odpovídající postup obrany skrze žalobu na ochranu proti nečinnosti, popř. žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu (tedy v rámci správního soudnictví), nikoli v řízení před civilními soudy. Ostatně zákon o patentových zástupcích, jenž spornou formulaci taktéž obsahuje, na soudní řád správní přímo odkazuje (byť poznámka pod čarou nemá normativní charakter, lze i toto chápat jako podpůrný argument pro aplikaci soudního řádu správního). Vycházím ve svých úvahách z toho, že komora v těchto situacích vystupuje jako správní orgán zasahující do veřejných subjektivních práv člena komory, a tudíž je dána příslušnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Není tedy důvodu pro to, aby věc řešily soudy civilní. Poněkud neobratná dikce zákona na tomto závěru nic nemění.

Konečně poslední oblastí, kde můžeme hovořit o soudní ochraně, představuje pravomoc soudů přezkoumat a zrušit stavovský předpis. Jak již bylo výše uvedeno, pouze některé zákony zakládají ministru (či vedoucímu ústředního správního úřadu) aktivní legitimaci k podání žaloby za účelem přezkumu stavovského předpisu soudem. Zásadním problémem v tomto směru je skutečnost, že soudní řád správní co do typů žalob, resp. řízení o nich, výslovně neupravuje podle jakého typu žaloby v takovéto situaci postupovat. V. Slá-

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3 Ads 98/2007–37. Obdobný názor srov. též Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 412.

deček se domnívá, že procesně by se mělo patrně postupovat podle právní úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu⁶⁴ (např. zákon o patentových zástupcích na toto ustanovení i přímo odkazuje, srov. § 64). Nicméně sám upozorňuje na to, že nejde o řešení optimální, neboť stavovské předpisy vykazují znaky bližší spíše abstraktnímu, nikoli individuálnímu aktu. M. Kopecký se právě s ohledem na znak abstraktnosti stavovského předpisu kloní spíše k využití žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (než k uplatnění žaloby proti rozhodnutí).⁶⁵ Domnívám se, že by bylo možno uvažovat též o řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jenž je aktem abstraktně konkrétním).

Závěr

Z výše uvedeného vyplývá, že dozor státu nad výkonem profesní samosprávy je realizován jak ze strany ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, resp. osob stojících v jejich čele, tak i ze strany soudů. Zpravidla jde o samostatná dozorčí oprávnění, lze však identifikovat i případy, kdy se tato oprávnění vzájemně podmiňují (například podání návrhu ze strany příslušného ministra na soudní přezkum stavovského předpisu). Základním problémem, který vyplynul z provedené analýzy státního dozoru nad profesní samosprávou v ČR, je absolutní roztržičnost a zejména nekonceptnost stávající právní úpravy. Dozor státu, stejně jako jiné aspekty realizace profesní samosprávy, jsou upraveny v jednotlivých zvláštních zákonech bez jakékoli snahy souladné úpravy alespoň základních institutů organizace a činnosti profesních komor. Tato skutečnost zakládá značné rozdíly jak v rozsahu státního dozoru, tak i jeho formách a prostředcích ve vztahu k jednotlivým profesním komorám. Příkladem může být na straně jedné minimalistický dozor státu ve vztahu k České lékařské komoře versus maximalistický státní dozor ve vztahu k Exekutorské komoře (s možností ministra spravedlnosti rozhodnout o nucené správě celé komory).

Z pohledu výkonu dozoru ze strany samotné veřejné správy (ministerstev a jiných ústředních správních úřadů) lze na základě jistého zobecnění vymezit několik kategorií dozorčích oprávnění, a to oprávnění vztahující se ke kreaci a jednání orgánů samosprávných komor, oprávnění ve vztahu k uplatňování kárné (disciplinární) odpovědnosti ve vztahu k členům komor, oprávnění participovat na procesu vydávání stavovských předpisů a konečně

⁶⁴ Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 333.

⁶⁵ Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 125.

jistou obecnou dohledovou pravomoc (tj. kontinuálně realizovanou) ve vztahu k činnostem vykonávaným komorami, resp. jejich členy (včetně výjimečné pravomoci zasáhnout v závažných případech do výkonu těchto činností za zákonem stanovených předpokladů). Lze mít za to, že co do volby oblastí výkonu samosprávných činností podléhajících dozoru, má tato volba své opodstatnění a dokládá zájem státu na řádném výkonu příslušné profese ve vztahu k adresátům. Odstraněna by však měla být de lege ferenda zjevná a neodůvodněná rozdílnost v úpravách tohoto dozoru co do jeho rozsahu a forem. Je otázkou, nakolik by byla realizovatelná myšlenka celkové kodifikace úpravy profesní samosprávy, nic však dle mého názoru nebrání „zesouladit“ v tomto ohledu jednotlivé parciální úpravy (a samozřejmě tam, kde to je a bude odůvodněné, ponechat i specifické nástroje dozoru).

Pokud jde o dozor státu realizovaný prostřednictvím soudů, je bezesporu pozitivem, že se lze bránit jak proti rozhodnutím, tak i nečinnostem či jiným zásahům profesních komor v řízeních před správními soudy. Tato možnost je dána vždy, bez ohledu na to, zda ji výslovně zakotvují jednotlivé zákony upravující profesní samosprávu. Plyne totiž z čl. 36 Listiny základních práv a svobod, jakož i ze soudního řádu správního. Domnívám se, že v těchto případech by měly ochranu poskytovat vždy soudy správní, nikoli civilní, neboť profesní komory, resp. jejich orgány vystupují v těchto situacích jako správní orgány, které vrchnostensky zasahují do práv a povinností svých členů. Nejvíce otázek a problémů působí v této oblasti kompetence soudů přezkoumávat stavovské předpisy. Jednak tuto možnost zakotvují jen některé zákony a zejména pak není jasné, podle jakých ustanovení soudního řádu správního má být v takovémto řízení postupováno. Z tohoto pohledu by proto bylo žádoucí opět jednak sjednotit úpravy a do všech vložit možnost soudního přezkumu stavovských předpisů. A dále by de lege ferenda bylo více než vhodné novelizovat soudní řád správní a včlenit do něj ustanovení, která by reflektovala specifika řízení o návrhu na zrušení stavovského předpisu.

LITERATURE:

- Dvořáček, D.: Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2006, č. 24, s. 882 – 887. ISSN 1210-6410.
- Koudelka, Z.: Zájmová samospráva a její předpisy. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 5, s. 8 – 18. ISSN 1210-6348.
- Filip, J.: *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty*. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, nakl. Doplněk, 2003, 556 s. ISBN 80-210-3254-5.
- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 568 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

- Mates, P.: Státní dozor nad zájmovou samosprávou. *Právní rozhledy*, 2011, č. 24, s. 885 – 889. ISSN 1210-6410.
- Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: nakl. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- Sládeček, V.: Dozor nad zájmovými veřejnoprávními korporacemi. In: Kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP v Olomouci ve spolupráci s nakladatelstvím Periplum, 2009, s. 103 a násl. ISBN 978-80-86624-50-1.
- Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

Author's contact details:

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
Palacký University in Olomouc, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail: katerina.frumarova@upol.cz

VEREJNÝ ZÁUJEM A VEREJNÁ SPRÁVA V SAMOSPRÁVE ŠPORTU⁶⁶

PUBLIC INTEREST AND PUBLIC ADMINISTRATION IN SPORTS SELF-GOVERNANCE

prof. JUDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M

Kľúčové slová: verejná správa – šport – verejný záujem – disciplinárne konanie

Key words: public administration – sport – public interest – disciplinary proceedings

Anotácia: Autor v referáte argumentuje za to, že športové organizácie nie sú orgánmi záujmovej samosprávy, nerealizujú v oblasti verejného záujmu prenesený či zverený výkon právomocí verejnej správy, a ani samotná podstata ich činnosti nespadá do verejnej správy – a to ako v otázkach verejného záujmu, tak ani v otázkach disciplinárnych konaní či rozhodovania sporov. Jedinou potenciálne otvorenou v tejto súvislosti môže zostať otázka oprávnenia rozhodovať o spôsobilosti športových odborníkov získavať oprávnenie na výkon podnikania v zmysle preverovania a priznávania ich odbornej spôsobilosti pre daný šport.

Annotation: In the paper, the author argues that sports organizations are not bodies of public interest administration, do not carry out in the area of public interest neither delegated nor entrusted powers of public administration, and the very nature of their activities does not fall within public administration – both in matters of public interest, as well as in matters of disciplinary proceedings or dispute settlement. The only potential question in this context may remain open with regard to their authority to decide on the capacity of sports experts to obtain a licence to conduct business in the field – in terms of verification and recognition of their professional competence for the specific sports.

Úvod

Rekodifikácie právnej úpravy prinášajú niekedy ako vedľajší efekt jurisprudénne zmeny aj v otázkach, ktorých sa zákonodarcia pôvodne ani nemienil dotknúť. Takou zmenou bolo aj prijatie civilných procesných kódexov a zároveň prijatie zákona o športe, ktoré spoločne priniesli doktrínálnu aj praktickú výzvu pre právny status športových organizácií v Slovenskej republike, stojacich na pomedzí medzi súkromným a verejným právom, súkromnou samosprávou a verejnou správou. Podrobná a často kogentná právna

⁶⁶ Tento referát vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

úprava športu v novom zákone prirodzene zvädzala teoretikov aj praktikov k verejno(s)právnemu chápaniu športu. Recentná súdna prax sa tiež aj pod vplyvom niektorých predstaviteľov teórie uberať viac smerom verejnoprávnym a verejnosprávnym. Tento trend však podľa nášho hodnotenia vychádza z nesprávnych záverov o statuse športových organizácií a charaktere ich činnosti. Uvedomujeme si, že je to zrejme dôsledok toho, že hranice tu nie sú jasne vymedzené. Na druhej strane by však mlčanie zákonodarcu malo viesť skôr k zdržanlivosti v rozširovaní princípov verejného práva na šport – aspoň ak sme zástancami liberálneho prístupu k riadeniu súkromného sektora. Preto v tomto príspevku budeme naopak argumentovať v prospech súkromnoprávného chápania športových organizácií a ich činnosti. Domnievame sa, že sumarizácia právnych argumentov v prospech súkromnoprávných východísk fungovania športu má práve dnes osobitný význam – tak ako totiž nedávny vývoj smerom k verejnoprávnosti „priniesli“ nové kódexy a nový zákon o športe, rovnako môže aktuálne vytvorenie Najvyššieho správneho súdu a pripravovaná rozsiahla novelizácia zákona o športe vytvoriť priestor na opačný postup a zvrátenie doterajšej praxe aj doktríny.

1. Autonomia športu: Liberalizmus alebo etatistická byrokratizácia?

Šport a športové hnutie boli od 19. storočia tradične vnímané ako zložka občianskej spoločnosti a civilného života, bez podstatnejších zásahov štátu. Štát v danej dobe reguloval zásadne iba otázky vzniku spolkov a športových organizácií, a hoci mohol byť podozrievavý voči ich činnosti a vnútorným pomeroch, do ich činnosti priamo nezasahoval. Naopak, sú to práve totalitné režimy minulosti aj súčasnosti, ktoré sa vyznačovali a vyznačujú snahou o kontrolu a podriadenie športu a jeho predstaviteľov – najmä športových reprezentantov – režimistickým záujmom.⁶⁷ Po ukončení tejto etatistickej etapy vo vývoji športu na našom území sme však od roku 1989 boli svedkami opätovného návratu k liberálnemu ponímaniu športu a športovej činnosti, s minimalizáciou zásahov štátu do fungovania športu. Ekonomické, ale i spoločenské zmeny, v oblasti športu osobitne v podobe väčšej komercializácie a profesionalizácie, však už od konca 90. rokov 20. storočia viedli k snahe o podrobnejšiu právnu úpravu tejto sféry života spoločnosti, ako aj ekonomického sektora. Štát však svojou právnou úpravou dlhodobo nedokázal zasiahnuť do samotných vnútorných vzťahov v športe, ktoré do veľkej miery zostali založené na princípoch spolkových a zmluvných. Až v roku 2015 nový zákon

⁶⁷ Gábríš, T.: *Športové právo*. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 46 a nasl.

o športe č. 440/2015 Z. z. priniesol prelom v tom zmysle, že šport podrobne reguloval, a to nielen vo vzťahu k verejnej správe v tejto oblasti (patriacej pod Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, ďalej len „MŠVVaŠ“), ale i v otázkach vnútorných vzťahov a fungovania športu na internej úrovni. Po novom tak štát reguloval aj limity zmluvnej slobody v športe a zaviedol viaceré záruky ochrany práv a oprávnených záujmov športovcov, ale aj športových organizácií v ich vzájomných vzťahoch.

Nová regulácia by však napriek svojej kogentnosti nemala byť vnímaná ako rozporná s princípmi autonómie športu. Napriek určeniu hraníc a limitov voľnosti v športe by zásadne mala dominovať súkromnoprávna regulácia športu, ako základný rozlišovací znak demokratických režimov a právnych štátov západnej civilizácie, osobitne v Európe. Hodnotu autonómie v riadení športu totiž zdôrazňujú práve dokumenty Rady Európy – napríklad v rezolúcii č. 2 o autonómii šport z roku 2008,⁶⁸ ale tiež v odporúčaní o princípe autonómie v športe z roku 2011 (CM/Rec(2011)3)⁶⁹ Podobne však tieto princípy presadzuje aj medzinárodné olympijské hnutie.⁷⁰

V tomto kontexte by zásahy štátu do fungovania športu a jeho vnútornej správy mali byť minimalizované, rešpektujúc princíp subsidiarity – oprávňujúc štát zasahovať iba tam, kde činnosť občianskej spoločnosti a športového hnutia zlyháva a kde je prítomný verejný záujem na náprave zlyhaní, resp. kde dochádza k zásahom do základných práv a slobôd subjektov športového hnutia, ktoré sa domáhajú pomoci zo strany štátu a jeho orgánov.

I napriek všeobecnej akceptácii takéhoto prístupu existujú v Európe štyri rôzne základné prístupy k miere autonómie, ktorá je športovému hnutiu garantovaná. Podľa toho sa rozlišujú štyri modely fungovania športu v Európe:⁷¹

⁶⁸ Porovnaj Chappelet, J.-L.: *Autonomy of sport in Europe. Sports policy and practice series*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010.

⁶⁹ „ensure that the principles of autonomy of the sports movement are respected at national level, both in governmental and in non-governmental structures“.

⁷⁰ Olympic Agenda 2020 Recommendation 28 Support autonomy, body 4 a 5: „4. The autonomy of sports organisations is a basic principle of the Olympic Movement which results from the specific nature of sport. Autonomy is not an end in itself, but a necessary means of ensuring the universality of sport, its values and its rules, and the integrity of sports competitions. 5. The principle of autonomy implies rights (freedom of association, power of selfregulation and definition of sporting and internal governance rules by sports organisations without undue external interference, etc.) but also duties (respect of the general legal framework applicable in the country, the rules and statutes of the international sports organisations concerned, the basic principles of good governance for the proper functioning of the organisation, its credibility and reputation, etc.). It is in this sense that the Olympic Movement speaks of “responsible autonomy”.“

⁷¹ Chappelet, J. – L.: *Autonomy of sport in Europe. Sports policy and practice series*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010, s. 20. Ide o výsledky projektu „Vocasport project on employment in sport across Europe“.

- 1.) dobrovoľnícky model (Rakúsko, Dánsko, Nemecko, Taliansko, Luxembursko, Švédsko)
- 2.) byrokratický model (Francúzsko, Belgicko, Cyprus, Česká republika, Slovenská republika, Slovinsko, Maďarsko, Poľsko, Litva, Lotyšsko, Estónsko, Fínsko, Grécko, Malta, Portugalsko, Španielsko)
- 3.) podnikateľský model (Írsko a Spojené kráľovstvo)
- 4.) sociálny model (Holandsko).

Pochopiteľne, najmenší rozsah autonómie športu je prítomný v byrokratickom modeli riadenia športu, ktorý je príznačný aj pre fungovanie športu v Slovenskej republike. Uvedené rámcovanie pritom môže slúžiť na lepšie pochopenie, ale určite nie na ospravedlnenie a zdôvodnenie ďalšieho znižovania miery autonómie v športe v Slovenskej republike, akého sme svedkami v súčasnosti aj v súvislosti s podradňovaním športu pod pojem a koncept verejnej správy a následne aj pod kontrolu správneho súdnictva. Etatizácia športu je totiž v priamom rozpore nielen s princípmi autonómie športu, ale tiež s tradíciou a podstatou fungovania občianskej spoločnosti a športu samotného v celej Európe vrátane Slovenskej republiky. Tento širší spoločenský a právny kontext, resp. hodnoty a princípy právnej úpravy občianskej spoločnosti a právneho štátu v oblasti športového hnutia je nutné mať pred očami aj pri hodnotení verejno(s)právnych prvkov v športe.

2. Judikatúrny vývoj v Slovenskej republike

2.1 Rozhodnutie NS SR vo veci sp. zn. 4Asan/25/2018

Status športových organizácií v Slovenskej republike prekonáva od roku 1989 vývoj, ktorý zjavne ešte stále nie je definitívne ukončený. Dokladom uvedeného je aj premenlivá judikatúra, resp. rozhodovacia prax súdov Slovenskej republiky, ktorá má ešte ďaleko od ustálenej rozhodovacej praxe. Tak súdna moc v Slovenskej republike v recentných rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky dospela dokonca k úplne protikladnému záveru v porovnaní s dovtedajšou judikatúrnou líniou, a to že po novom športové organizácie v Slovenskej republike predstavujú orgány záujmovej samosprávy (sic!), ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb vo verejnej správe. S uvedeným záverom vysloveným v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Asan/25/2018 zo dňa 10. septembra 2019 budeme v našom príspevku polemizovať. Pokúsime sa jeho východiská, závery, ale aj argumentačnú cestu k nim spochybniť, a naopak ponúknuť riešenie, ktoré aj vo svetle princípov

načrtnutých vyššie vidíme ako schodnejšie, presvedčivejšie a celkovo akceptovateľnejšie.

Pre presnosť zacitujeme príslušnú pasáž z odôvodnenia rozsudku vo veci sp. zn. 4Asan/25/2018 zo dňa 10. septembra 2019, s ktorou tu budeme polemizovať: *„Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky možno v kontexte športových organizácií a ich disciplinárnych orgánov hovoriť o týchto ako o orgánoch záujmovej samosprávy sui generis, ktorým zákon o športe zveril okrem iného právomoc rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb.“*

Z uvedeného nám vyplýva niekoľko problematických tvrdení, s ktorými sa pokúsime na tomto mieste vyrovnáť:

- 1.) športové organizácie predstavujú záujmovú samosprávu (hoci *„sui generis“*),
- 2.) zákon zveril športovým organizáciám rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb, a
- 3.) zákon zveril športovým organizáciám rozhodovanie v oblasti verejnej správy.

Nie náhodou Najvyšší súd SR (ďalej len „NS SR“) vo svojom rozhodnutí poukázal práve na prvé dva znaky športových organizácií. Ide totiž o znaky, ktoré predstavujú predpoklad a podmienku toho, aby sa športové organizácie považovali za orgány verejnej správy na účely Správneho súdneho poriadku č. 162/2015 Z. z. (ďalej len „SSP“), a teda na účely preskúmateľnosti v správnom súdnictve.

Podľa ust. § 4 písm. c), d) a e) SSP totiž platí, že: *„Orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú ...*

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

d) právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,

e) štátne orgány, iné orgány alebo subjekty, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.“

Práve argument, že ide o *orgány záujmovej samosprávy*, a zároveň že im zákon zveril *rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby* sú teda dva argumenty, ktoré NS SR umožnili podradiť agendu športových organizácií pod § 4 písm. c) SSP.

Tretí znak, podmienku *rozhodovania v oblasti verejnej správy* prešiel naopak NS SR mlčaním, hoci práve táto otázka je podľa nášho názoru tou naj-

významnejšou – podľa ust. § 2 ods. 1 SSP totiž platí, že: *„V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy...“* Okrem opomenutia tohto podstatného znaku a predpokladu preskúmateľnosti v správnom súdnictve nás však v tomto príspevku bude zaujímať aj to, ako dospel NS SR k záveru, že športové organizácie predstavujú *„orgány záujmovej samosprávy sui generis“*, a následne aj to, či vôbec a ako im zákon (resp. „osobitný predpis“) zveril *rozhodovanie* o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby.

Dopredu pritom avizujeme, že závery NS SR nepovažujeme za správne a postavíme sa k nim odmietavo. Môžeme sa pritom oprieť aj o závery z judikatúry predchádzajúcej inkriminovanému rozsudku NS SR, a to o rozhodovaciu prax do roku 2016, do prijatia a nadobudnutia účinnosti ako zákona o športe č. 440/2015 Z. z. (ďalej len „ZoŠ“), tak aj SSP. Ani od roku 2016 však súdna prax nie je v tejto otázke jednotná, a rozhodnutie NS SR podľa nášho náhľadu treba považovať za excés z množiny podobných rozhodnutí, ktoré dospievajú k opačným záverom.

2.2 Status športových organizácií v judikatúre pred a po roku 2016

Do množiny rozhodnutí spred roku 2016 patrí napríklad uznesenie Krajského súdu Bratislava, sp. zn. ISo/1/2016 z 15. novembra 2018 (avšak vychádzajúce ešte z právneho stavu spred roku 2016) o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia Odvolacej komisie Slovenského futbalového zväzu (ďalej len „SFZ“). V tomto prípade žalobca pôvodne podal žalobu na Krajský súd v Prešove, ktorý však vec postúpil Okresnému súdu Bratislava II s odôvodnením, že rozhodnutie Odvolacej komisie SFZ *je síce rozhodnutím o právach a povinnostiach jeho člena, nie je však rozhodnutím v oblasti verejnej správy, nakoľko vzťah združenia a jeho člena je vzťahom súkromnoprávnym a nespadá do oblasti verejnej správy, keďže predmetné rozhodnutie odporcu nie je realizáciou verejnej moci, ale ide o realizáciu interného predpisu združenia.*

Súd k tomu výslovne uviedol: *„28. Slovenský futbalový zväz je občianskym združením, teda právnickou osobou, ktorá vznikla podľa zákona o združovaní občanov (§ 18 ods. 2 písm. a) Občianskeho zákonníka), nejedná sa preto o orgán štátnej správy ani územnej samosprávy. Taktiež nejde o orgán záujmovej samosprávy, ako sa mylne domnieva žalobca, pretože za takéto považuje teória správneho práva subjekty korporatívneho charakteru pôsobiace spravidla na profesijnom základe – profesijné komory (advokátov, lekárov, architektov).*

29. Rozhodnutia právnickej osoby podliehajú v zmysle § 244 ods. 2 O. s. p. súdne-

mu prieskumu v správnom súdnictve len v prípade, že im zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.“

Napriek tomuto záveru sa však rozhodovacia prax po roku 2016 sa začala meniť, a to zrejme aj pod dojmom novej právnej úpravy v ZoŠ a v SSP, hoci podľa nášho náhľadu v skutočnosti zmena a odklon od doterajšej praxe v príslušných právnych predpisoch nemá žiadny právny základ.

Od roku 2016 tak môžeme uviesť najmä už zmienené rozhodnutie NS SR sp. zn. 4Asan/25/2018, ale tiež rozhodnutie vo veci sp. zn. 10Asan/15/2015, ktoré predstavujú judikatúrny obrat v posudzovaní statusu športových organizácií a charakteru ich činnosti.

Napriek tomu však v tejto súvislosti možno poukázať aj na uznesenie Krajského súdu Nitra, ktoré sa ešte pridržalo pôvodnej judikatúrnej línie spred roku 2016 – ide o uznesenie vo veci sp. zn. 11S/137/2017 z 30. augusta 2018 o preskúmanie zákonnosti a zrušenie rozhodnutia žalovaného č. OdK 10/2016/2017. Podľa súdu tu platí, že:

„14. Správne súdy majú v zmysle Správneho súdneho poriadku právomoc rozhodovať vo veciach občianskych združení len v súvislosti s odmietnutím registrácie (§ 391 ods. 1 SSP) a s rozpustením občianskeho združenia (§ 391 ods. 2 SSP). V predmetnej veci je predmetom konania preskúmanie rozhodnutia súkromnoprávneho subjektu a nie preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. V danej veci nejde o správnu žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, a teda o vec patriacu do správneho súdnictva (občianske združenie, teda žalovaného nemožno považovať za orgán verejnej správy podľa § 4 SSP).“

Odklon od tejto línie najprv predznačil rozsudok Krajského súdu Bratislava, sp. zn. 1S/131/2017 z 20. decembra 2018 o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného OdK č. 4/2017, kde šlo o prípad odstúpenia z futbalovej súťaže, a tým o „narušenie integrity“ športovej súťaže, a kde súd presne opačne argumentoval nasledujúco:

„Žalovaný nie je orgán štátnej správy a ani územnej samosprávy, ale je právnickou osobou, na ktorú bola v zmysle ust. § 2 zákona o športe prenesená právomoc rozhodovať vo verejnom záujme v športe za účelom ochrany integrity športu a teda rozhodovať o sporoch vzniknutých v súvislosti so športovou činnosťou športovej organizácie, t.j. aj žalobcu.“

Bez toho, aby sme šli do detailov tohto prípadu tu môžeme uviesť, že s argumentáciou použitou v tomto rozhodnutí si dovoľíme nesúhlasiť, a to už len z toho dôvodu, že citované ustanovenie § 2 ZoŠ o verejnom záujme v športe v skutočnosti iba definuje verejný záujem v športe, a samo neobsahuje žiadne skutočné zverenie právomoci športovým organizáciám rozhodovať v akýchkoľvek otázkach. Ako zaujímavosť tu pritom tiež poukazujeme i na skutoč-

nosť, že v tomto rozhodnutí sa ešte nepoužíva ani argument o tom, že by malo ísť o orgán záujmovej samosprávy (sui generis). Namiesto toho sa hovorí iba o právnických osobách – zrejme v zmysle ust. § 4 písm. d) SSP.

Práve toto rozhodnutie následne potvrdil aj NS SR, a to vo svojom rozhodnutí 10Asan/15/2019. Z odôvodnenia možno vybrať:

„Krajský súd ... konštatoval, že žalovaný je občianskym združením, teda právnickou osobou, ktorá vznikla podľa zákona o združovaní a z jeho činnosti a charakteru tohto subjektu, ako aj z príslušných ustanovení zákona o športe je zjavné, že žalovaný je organizáciou uznanou Ministerstvom školstva SR pre výkon výlučnej pôsobnosti v oblasti telovýchovy, a to pre futbal. Žalovaný autoritatívne určuje podmienky a organizáciu futbalových súťaží na Slovensku, vrátane stanovenia predpisov a právnych následkov z nich vyplývajúcich pre jeho členov. Žalobca a iné športové organizácie, pokiaľ majú záujem zúčastniť sa futbalových súťaží, sa musia podriaďovať pravidlám, ktoré autoritatívne pre oblasť futbalu určuje žalovaný (ako národný futbalový zväz). S poukazom na uvedené správny súd uviedol, že žalovaný preskúmaným rozhodnutím posudzoval aj narušenie integrity športu, ktoré spadá do okruhu verejného záujmu vymedzeného zákonom o športe. Dodal, že žalovaný nie je orgán štátnej správy a ani územnej samosprávy, ale je právnickou osobou, na ktorú bola v zmysle ust. § 2 zákona o športe prenesená právomoc rozhodovať vo verejnom záujme v športe za účelom ochrany integrity športu a teda rozhodovať o sporoch vzniknutých v súvislosti so športovou činnosťou športovej organizácie, t. j. aj žalobcu.“

Naopak, sťažovateľ argumentoval tým, že jeho činnosť „nemôžno považovať za činnosť v oblasti verejnej správy. Konštatoval, že dostatočným základom pre ustanovenie právomoci správneho súdu vec prejednať a rozhodnúť nemôže byť skutočnosť, že vo výroku rozhodnutia je odkaz na narušenie integrity dotknutej súťaže“. Poukazyval teda na to, že samotný verejný záujem na integrite športu nepostačuje na to, aby boli rozhodnutia športových organizácií považované za rozhodnutia pri výkone verejnej správy, s preskúmateľnosťou v správnom súdnictve.

NS SR však napriek tomu mal za to, že rozhodnutie Krajského súdu Bratislava bolo správne, a že vec integrity súťaží, navyše sankcionovaná v disciplinárnom konaní na úrovni SFZ, je vecou patriacou do správneho súdnictva, ako vec rozhodovania o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb vo verejnej správe, zverená národnému športovému zväzu.

2.3 Nová línia argumentácie NS SR – späť k sp. zn. 4Asan/25/2018

2.3.1 Záujmová samospráva?

Na závery načrtnuté v rozsudku Krajského súdu Bratislava vo „futbalovej kauze“ sp. zn. 1S/131/2017 z 20. decembra 2018 o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného OdK č. 4/2017, potvrdené aj rozhodnutím NS SR, nadviazal aj už skôr spomenutý rozsudok NS SR sp. zn. 4Asan/25/2018 zo dňa 10.09.2019, ktorý sa síce netýka futbalu ale plávania, ale pritom aj „vysvetľuje“, prečo považuje športové organizácie za orgány záujmovej samosprávy. Stále tu však absentuje poukaz na konkrétne ustanovenie ZoŠ, ktorým by sa športovým organizáciám zverovala právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy. Zacitujme tu extenzívne z odôvodnenia rozhodnutia, týkajúceho sa v tomto prípade Slovenskej plaveckej federácie (ďalej len „SPF“):

„93. Naplňaním poslania SPF v spoločnosti sa sleduje verejný záujem a dosahujú sa ciele SPF späté s harmonickým rozvojom športu vo všeobecnosti a naplňania verejného záujmu v športe, ktorým sú podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie na významných súťažiach, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva.

94. ... verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i poslaním a úlohami orgánov verejnej moci. Podmienka verejného záujmu musí mať obsah, ktorý slúži na dosiahnutie cieľa ustanoveného ústavou. Verejným záujmom v športe sa v zmysle ustanovenia § 2 zákona o športe rozumie „podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva.“

95. Z uvedeného vyplýva, že z hľadiska verejného záujmu športové organizácie spĺňajú podmienky definície orgánu konajúceho vo verejnom záujme. Jednou zo zložiek verejnej správy je aj záujmová samospráva, kam patria predovšetkým rôzne stavovské organizácie, ale aj iné korporácie fungujúce na záujmovom princípe o členstvo v tejto organizácii. Pod uvedený pojem možno subsumovať všetky inštitúcie, ktoré svoju existenciu odvodzujú od združovacieho práva a zároveň tie, ktoré spája konkrétny spoločenský záujem. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky možno v kontexte športových organizácií a ich disciplinárnych orgánov hovoriť o týchto ako o orgánoch záujmovej samosprávy sui generis, ktorým zákon o športe zveril okrem iného právomoc rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb. Zákon o športe svojou dikciou zároveň upravil pri športovej organizácii, ktorá rozhoduje ako disciplinárny orgán o disciplinárnom previnení svojho člena, definíciu orgánu verejnej správy (§ 4 písm. c/ SSP).“

Uvedený rozsudok teda zjavne považuje športové organizácie za orgány

záujmovej samosprávy, činí tak však iba na základe toho, že šport je vecou verejného záujmu. Od slova „záujem“ tak NS SR automaticky premosť k „záujmovej samospráve“, akoby všetky veci verejného záujmu mali automaticky znamenať, že ide zároveň o oblasť patriacu do záujmovej samosprávy a do verejnej správy. Uvedené tvrdenie je však vecne nesprávne, a aj logicky a argumentačne je odôvodnenie v tomto prípade nesprávne vystavané, ako je to zrejme už na prvý pohľad, kde jediným spojovacím prvkom záujmovej samosprávy a verejného záujmu je len slovo „záujem“.

Slovenský právny poriadok pritom pozná množstvo prípadov, kde sa v zákonnej úprave zákonodarca dovoľáva verejného záujmu, a to pritom bez akejkoľvek nutnej spojitosti s verejnou správou či záujmovou samosprávou. Tieto príklady nám teda dokazujú neexistenciu nutnej spojitosti medzi verejným záujmom a verejnou správou, či záujmovou samosprávou. Ide napríklad o zákon č. 487/2013 Z. z. o protifašistickom odboji, postavení a pôsobnosti Slovenského zväzu protifašistických bojovníkov, ktorým sa sleduje vystupovanie proti extrémnym silám propagujúcim nacionalizmus, šovinizmus, rasizmus, antisemitizmus, neofašizmus, neonacizmus, neoludáctvo a xenofóbiu. Tiež zákon č. 37/2014 Z. z. o Dobrovoľnej požiarnej ochrane Slovenskej republiky sleduje ciele verejného záujmu, ako sú výchova a príprava obyvateľstva k ochrane pred požiarimi a nežiaducimi udalosťami.⁷² V týchto prípadoch samotný verejný záujem nevedie k tomu, že by sa ktorákoľvek z organizácií upravených príslušným zákonom považovala za záujmovú samosprávu či za orgán verejnej správy. Verejný záujem je totiž nanajvýš iba jedným z prvkov a dôvodov, prečo štát určité vzťahy považuje za potrebné právne regulovať tak, že ich zverí orgánom záujmovej samosprávy, resp. orgánom verejnej správy, či štátnym orgánom.⁷³ Neplatí teda argumentačná skratka, podľa ktorej verejný záujem automaticky robí zo vzťahu verejnoprávny vzťah, a zo subjektu tohto vzťahu orgán záujmovej samosprávy. Uvedené platí, iba ak tak zákon výslovne konštatuje. Správne totiž konštatuje K. Csach: *„Pre pripustenie verejnoprávneho režimu činnosti právnických osôb súkromného práva by sme mali vyžadovať veľmi jasný zákonný mandát na aplikáciu určitých pravidiel ako aplikácie verejného práva a taktiež podriadenie konania právnických osôb pravidlám ústavného práva a správneho práva procesného. ... Ak právnická osoba koná ako správny orgán, tak môže konať len to, čo jej zákon umožňuje, a navyše by mala byť viazaná pravidlami správneho konania, alebo aspoň určitými procesnými princípmi pri prijímaní*

⁷² Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 218 – 219.

⁷³ Podobne aj dôvodová správa k zákonu o športe, § 2. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=418165>

rozhodnutia. A ak by jej rozhodnutie malo byť nezákonné, za spôsobenú škodu bude zodpovedať štát. Ak ide o súkromnoprávne rozhodnutie, zodpovedá za škodu ten, kto ju protiprávne spôsobil.“⁷⁴

Uvedené zdôraznil aj Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení svojho nálezu zo dňa 16. marca 2016 (PL. ÚS 19/2014-83), v ktorom sa vyjadril k dovtedajšej judikatúre NS SR takto: „V právnom štáte je absolútne vylúčené priznať akejkoľvek právnickej osobe verejno-mocenské oprávnenia bez explicitnej opory v zákone. ... V slovenskom právnom prostredí existuje množstvo občianskych združení a iných subjektov tzv. tretieho sektora, ktorých nezisková aktivita je vecne orientovaná na sféru priraditeľnú k verejnému záujmu (oblasť starostlivosti o sociálne odkázaných, oblasť zdravotníctva, sféra starostlivosti a ochrany o životné prostredie, o kultúrne pamiatky a pod.). U žiadneho z týchto subjektov to však ipso facto nemá za následok jeho právnu kvalifikovateľnosť ako subjektu záujmovej samosprávy podieľajúceho sa na výkone verejnej moci. Samotná orientácia aktivity príslušného subjektu na spoločenské vzťahy zahrňajúce evidentný prvok verejného záujmu nepostačuje pre záver o danosti verejno-mocenského postavenia tohto subjektu. K popísanej orientácii nevyhnutne musí pristúpiť aj explicitné zákonné zakotvenie pôsobnosti a právomoci, v súhrne teda kompetencie ako nevyhnutnej podmienky verejnomocenského postavenia. V právnom štáte je totiž iba zákonodarca oprávnený takéto postavenie priznať.“⁷⁵

Ak by sme naopak mali akceptovať skratkovitú argumentáciu NS SR, že všetky otázky verejného záujmu sú zároveň otázkami verejnej správy, resp. konkrétne výkonu záujmovej samosprávy, zjavne by sme sa pri výklade príslušného ust. § 2 ZoŠ o verejnom záujme v športe dopracovali k tomu, že v zásade každé rozhodovanie v športových organizáciách by bolo rozhodovanie orgánu verejnej správy/záujmovej samosprávy. Uvedené ust. § 2 ZoŠ totiž znie: „Verejným záujmom v športe je podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva.“ Ak by sme pritom aj „šport mládeže“ vykladali iba úzko, stále až príliš široko možno chápať športovú reprezentáciu podľa § 29 ods. 1 ZoŠ: „Športová reprezentácia je účasť športového reprezentanta na významnej súťaži vrátane prípravy na túto súťaž podľa plánu prípravy schváleného národným športovým zväzom.“ Obdobne, pod ochranu integrity športu a podporu zdravého spôsobu života obyvateľstva by zrejme patrila celá zvyšková agenda športových organizácií. Zdravý spôsob života obyvateľstva síce v zá-

⁷⁴ Csach, K.: Prieskum rozhodnutí orgánov právnickej osoby súkromného práva v správnom súdnictve. In: *Právny obzor*, 2022, č. 1 (v tlači).

⁷⁵ Porovnaj Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 243 – 244.

kone nemáme definovaný, ale podľa § 3 písm. j) ZoŠ platí, že integritou sa rozumieju: „princípy zaručujúce prirodzenú neistotu a nepredvídateľnosť priebehu a výsledku súťaže a rovnaké pravidlá a podmienky pre účastníkov súťaže pred začiatkom súťaže a počas celého priebehu súťaže.“ Ťažko si dnes predstaviť, čo všetko by sa dalo ukryť pod „rovnaké pravidlá a podmienky pre účastníkov súťaže pred začiatkom súťaže a počas celého priebehu súťaže“, a tým pod pojem „integrity“ – ako dôvodu na podradenie príslušného rozhodovania pod rozhodovanie orgánu záujmovej samosprávy.

2.3.2 Zverenie právomocí rozhodovať v oblasti verejnej správy?

Rovnako nejasným je však i zdôvodnenie v bode 95. rozsudku NS SR sp. zn. 4Asan/25/2018 zo dňa 10. 9. 2019, na ktoré sa mimochodom in extenso odvoláva aj rozhodnutie vo veci 10Asan/15/2019, a to konkrétne zdôvodnenie, prečo by do verejnej správy mali spadať disciplinárne konania vedené orgánmi športových organizácií: „Zákon o športe svojou dikciou zároveň upravil pri športovej organizácii, ktorá rozhoduje ako disciplinárny orgán o disciplinárnom previnení svojho člena, definíciu orgánu verejnej správy (§ 4 písm. c/ SSP).“ Nie je nám zrejmé, čo sa tu myslí „dikciou“ ZoŠ – keďže ZoŠ v skutočnosti definíciu orgánu verejnej správy neobsahuje, a ani disciplinárne konanie neoznačuje za konanie patriace do oblasti verejnej správy. Dokonca, ako na to poukážeme v nasledujúcej citácii zo ZoŠ, aj samotná formulácia úpravy disciplinárneho konania v ZoŠ je skôr permissívna, než kogentná a striktná. Podľa § 52 ods. 1 ZoŠ totiž platí, že „Športová organizácia vykonáva v súlade s jej predpismi pôsobnosť na riešenie sporov podľa odseku 2 nad osobami s jej príslušnosťou“. Podľa ods. 2, „Orgány na riešenie sporov sú oprávnené

a) rozhodovať spory vzniknuté v súvislosti so športovou činnosťou športovej organizácie a osôb s jej príslušnosťou,

b) ukladať sankcie a opatrenia za porušenie pravidiel súťaže, predpisov alebo rozhodnutí orgánov športovej organizácie,

c) preskúmavať rozhodnutia orgánov športových organizácií s jej príslušnosťou,

d) preskúmavať súlad predpisov športových organizácií s jej príslušnosťou s jej zakladajúcim dokumentom v časti, ktorá je pre tieto športové organizácie záväzná.“

Obdobne, podľa § 54 ods. 1 ZoŠ, „Disciplinárne konanie môžu viesť disciplinárne orgány športovej organizácie voči športovcovi, športovému odborníkovi, športovej organizácii alebo inej osobe, ktorá má príslušnosť k športovej organizácii, za porušenie pravidiel súťaže, predpisov športového zväzu alebo rozhodnutia športového zväzu, ktorého sa dopustila v čase, keď mala príslušnosť k športovej organizácii“.

Ťažko tu teda hovoriť o akejkolvek dikcii zverenia úloh verejnej správy, a už vôbec nie o definícii orgánu verejnej správy v zmysle ust. § 4 SSP.

Zrejme aj preto sa argumentačne v rozsudku NS SR sp. zn. 4Asan/25/2018 odkazuje skôr na § 194 SSP: „96. Po zvážení uvedených argumentov zaujal Najvyšší súd Slovenskej republiky stanovisko, že rozhodovanie disciplinárnych orgánov športovej organizácie v rámci disciplinárneho konania možno považovať za „administratívne trestanie“ tak, ako ho definuje Správny súdny poriadok v ustanovení § 194. Z uvedeného dôvodu možno rozhodnutie odvolacej komisie žalovaného považovať za spôsobilý predmet prieskumu v rámci správneho súdnictva.

97. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že zákon o športe vytvára predpoklady pre rozhodovanie sporov orgánmi športovej organizácie (ustanovenie § 52 zákona o športe), športovými rozhodcami (ustanovenie § 53 zákona o športe) a disciplinárnymi orgánmi (ustanovenie § 54 zákona o športe), pričom právna ochrana členov športovej organizácie voči rozhodnutiam disciplinárnych orgánov je poskytovaná v intenciách správneho súdnictva.“

Uvedme tu však znenie odkazovaného ust. § 194 SSP, konkrétne jeho ods. 1: „Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.“ Aj v tomto prípade sa tak zjavne predpokladá podmienka, aby šlo o trestanie realizované orgánom verejnej správy, a to v zmysle definície orgánu verejnej správy v ust. § 4 SSP. Pritom ale vzhľadom na spornosť podradenia športových organizácií pod ust. § 4 SSP však zároveň musí platiť, že aj samotné disciplinárne konanie je preto vo svojej tvrdennej podstate rozhodovania vo verejnej správe rovnako pochybným, ako podradovanie športových organizácií pod orgány záujmovej samosprávy a rovnako pochybným, ako široký výklad verejného záujmu v športe, slúžiaci ako dôvod na podradenie športu pod verejnú správu.

Argumenty NS SR nás teda nepresvedčili o tom, že by verejný záujem v športe automaticky spôsobil, že športové organizácie sú *orgánmi záujmovej samosprávy*. Tiež nás NS SR nepresvedčil o tom, že by športové organizácie mali výslovne *zverené rozhodovanie* o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby. Žiadnu takúto formuláciu sa NS SR ani nepokúsil nájsť.

Po spochybnení toho, že by v prípade športových organizácií šlo o orgány záujmovej samosprávy (na to nestačí samotný „verejný záujem“), a spochybnení toho, že by športové organizácie mali zverené rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb (formulačne ide zásadne len o možnosť vyplývajúcu z interných predpisov športových organizácií), sa nakoniec vráťme ešte aj k otázke, či vôbec ide o úlohy z oblasti verejnej správy, ako to vyžaduje § 4 SSP.

Posúdenie toho, do akej miery ide o úlohy patriace verejnej správe, možno vyvodzovať osobitne z toho, či tieto úlohy pred prijatím ZoŠ patrili do ob-

lasti verejnej správy, a či šlo (a ide) o úlohy štátu či verejnej správy, ktoré by v prípade neexistencie či zániku športových organizácií vykonával štát (verejná správa). V prípadoch identifikovaných ako oblasti verejného záujmu sme pred prijatím ZoŠ neidentifikovali, že by patrili do oblasti verejnej správy.

Jediné miesto v aktuálne platnom a účinnom ZoŠ, ktoré má k takejto povahe činnosti blízko, je paradoxne ustanovenie, ktoré ako jedno z mála v ZoŠ nemá nič spoločné s verejným záujmom. Máme na mysli *ustanovenia o športových odborníkoch. Im totiž oprávnenie na výkon ich činnosti vydáva na určitých úrovniach národný športový zväz. Podľa ust. § 16 ods. 2 písm. i), zväz „určuje druhy športových odborníkov pre príslušný šport vrátane odbornej spôsobilosti vyžadovanej na vykonávanie odbornej činnosti v športe, zabezpečuje ich odbornú prípravu a overuje ich odbornú spôsobilosť“*. Podľa § 16 ods. 2 písm. k) podobne zväz: *„uznáva odbornú kvalifikáciu športových odborníkov, ak sa na uznanie príslušnej odbornej kvalifikácie nevzťahuje osobitný predpis“* (osobitným predpisom je ust. § 49 ods. 1 písm. d) tretí bod zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Podľa § 85 ZoŠ zasa platí: *„Ak sa na výkon odbornej činnosti v športe vyžaduje odborná spôsobilosť, podmienky získania odbornej spôsobilosti, rozsah a obsah odbornej prípravy a spôsob vykonania skúšky preukazujúcej odbornú spôsobilosť na výkon odbornej činnosti príslušného športového odborníka upravujú predpisy*

a) medzinárodnej športovej organizácie, odbornú prípravu a vykonanie skúšky spôsobilosti zabezpečuje podľa podmienok príslušného druhu športu národný športový zväz,

b) národného športového zväzu; odbornú prípravu a vykonanie skúšky spôsobilosti zabezpečuje podľa podmienok príslušného druhu športu národný športový zväz; národný športový zväz môže predpismi určiť, že odbornú prípravu a vykonanie skúšky odbornej spôsobilosti športového odborníka zabezpečí športová organizácia, ktorá je jeho členom.“

Odhliadnuc od toho, že v prípade niektorých kategórií športových odborníkov môže ísť o výlučne interné posúdenie spôsobilosti, ktoré nemusí mať vplyv vo sfére verejného práva v Slovenskej republike, predsa len platí, že na základe takto preverenej a získanej spôsobilosti športoví odborníci môžu vykonávať svoju činnosť ako podnikatelia. Pritom platí, že aby mohol športový odborník získať oprávnenie na podnikanie, musí byť vopred zapísaný do registra fyzických osôb v športe podľa § 80 ZoŠ ako športový odborník, čo v niektorých prípadoch súvisí práve s overením spôsobilosti príslušným národným športovým zväzom.⁷⁶

⁷⁶ Porovnaj: <https://www.minedu.sk/cinnost-sportoveho-odbornika-ako-podnikanie/>

Nanajovýš v tomto prípade by sa teda mohlo hovoriť o zverení oprávnenia rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby. Nejde však pritom stále o rozhodovanie orgánu záujmovej samosprávy, ale o rozhodovanie právnickej osoby – keďže ani v prípade akceptovania argumentácie NS SR o verejnom záujme v športe nepatrí zrejme úprava výkonu činnosti športového odborníka pod širokú definíciu „verejného záujmu v športe“. Navyše však môže byť stále otáznе aj to, či pritom ide o rozhodovanie v oblasti verejnej správy. Už pred prijatím ZoŠ však platilo, že o uznaní vzdelania, resp. praxe športového odborníka rozhodoval čiastočne štát – a to na základe vyhlášky MŠVVaŠ č. 444/2008 Z. z. z 27. októbra 2008 o akreditačnej komisii pre oblasť telesnej kultúry a o Jednotnom vzdelávacom systéme odborníkov v športe Slovenskej republiky. Z tohto pohľadu sa tak naozaj môže javiť, že v prípade rozhodovania o spôsobilosti športových odborníkov by mohlo v aktuálnom znení ZoŠ ísť o rozhodovanie v oblasti verejnej správy, ktoré bolo v ZoŠ zverené národným športovým zväzom ako právnickým osobám.

Aj tento príklad však výrečne poukazuje na úplne iný kontext a právny základ tohto druhu rozhodovania v porovnaní s tvrdým právnym základom statusu športovej organizácie ako orgánu záujmovej samosprávy, a tiež s tvrdým zvereníom rozhodovania v oblasti verejnej správy vo vzťahu k široko formulovanému verejnemu záujmu v športe.

O zverení úloh verejnej správy vo vzťahu k národným športovým zväzom by sa ešte potenciálne dalo uvažovať v súvislosti s ust. § 16 ods. 2 písm. b) až h) ZoŠ, podľa ktorých národný športový zväz:

b) navrhuje športových reprezentantov na zaradenie do rezortného športového strediska,

c) zaraďuje športovcov do zoznamu talentovaných športovcov podľa výkonnostných kritérií určených predpisom národného športového zväzu,

d) vedie a každoročne zverejňuje zoznam talentovaných športovcov, ktorý obsahuje údaje v rozsahu podľa § 80 ods. 2 písm. a), b), f), k), n) až q),

e) metodicky riadi a usmerňuje prípravu talentovaných športovcov,

f) organizuje a riadi celoštátne súťaže a iné súťaže alebo ich organizovaním a riadením poveruje inú športovú organizáciu,

g) schvaľuje podmienky účasti športovej organizácie v súťaži podľa písmena f) a udeľuje športovej organizácii právo na účasť v nej na základe ich splnenia,

h) vedie zoznam športových reprezentantov, ktorý obsahuje údaje v rozsahu podľa § 80 ods. 2 písm. a), b), f), k), n) až q).

Pri rozhodnutí otázky, či tu ide o zverenie právomoci v oblasti verejnej správy by však opäť podľa nášho náhľadu malo byť rozhodujúcim to, či ide

o úlohy štátu, resp. úlohy, ktoré predtým plnil štát (verejná správa), resp. ktoré by namiesto zväzov v prípade ich nečinnosti realizoval štát či verejná správa, osobitne napríklad MŠVVaŠ. Zásadne vo všetkých uvedených prípadoch možno mať za to, že tu nejde o taký prípad, a že uvedené ustanovenia ZoŠ upravujú len práva a povinnosti športových organizácií, ktoré získali status národných športových zväzov, hoci je to rozhodovanie v otázkach, ktoré patria do verejného záujmu štátu na rozvoji športu a najmä na rozvoji športovej reprezentácie Slovenskej republiky. Ide tu teda na rozdiel od otázok športových odborníkov o prípady, kde je verejný záujem prítomný, avšak tu naopak jednoznačne platí, že nejde o záujem z oblasti verejnej správy. Verejný záujem sa tu realizuje tým, že štát finančne podporuje súkromné subjekty – športové organizácie, aby tak naplnil verejný záujem realizovaný a potenciálne (bez záruky úspechu) dosahovaný činnosťou národných športových zväzov v ich vlastnej oblasti pôsobnosti, ktorá sa nachádza mimo právomoci a pôsobnosti štátu a verejnej správy. Štát obdobné úlohy sleduje a plní vo vlastnej réžii iba a výlučne v rezortných športových strediskách, ktoré však majú úplne iný právny status a povahu činnosti než súkromné športové organizácie.

Záver

ZoŠ v ust. § 1 vymedzuje predmet úpravy tak, že *„upravuje šport, osoby v športe, právne vzťahy pri športovej činnosti, pôsobnosť orgánov verejnej moci a orgánov verejnej správy v oblasti športu a opatrenia proti negatívnym javom v športe“*. Z uvedenej dikcie je zjavné, že šport a osoby v športe nie sú automaticky orgánmi verejnej moci a verejnej správy v oblasti športu. Tam, kde rozlišuje medzi subjektmi športového práva zákon, musí medzi nimi rozlišovať aj súd a musíme medzi nimi rozlišovať aj my. Rovnako tak činí aj ust. § 8 ZoŠ, podľa ktorého *„športovou organizáciou nie je orgán verejnej správy“*. Podľa ust. § 16 ods. 2 písm. a) ZoŠ totiž tiež platí, že národný športový zväz *„zastupuje, chráni a presadzuje záujmy príslušného športu vo vzťahu k orgánom verejnej správy“*. Aj podľa § 17 ods. 2 písm. d) má zväz povinnosť *„poskytovať súčinnosť ministerstvu školstva a iným orgánom verejnej správy pri plnení úloh v oblasti športu“*. Vo všetkých týchto prípadoch sa teda má za to, že športové organizácie zjavne nie sú orgánmi verejnej správy, a ani jej druhu – záujmovej samosprávy.

Ani skutočnosť kogentnej právnej úpravy postavenia a vzťahov v rámci športových organizácií, osobitne národných športových zväzov (najmä § 16 ZoŠ, vymedzujúci podmienky uznania športovej organizácie za národný športový zväz) pritom nemení podstatu týchto organizácií ako subjektov súkromného práva, ktorých práva a povinnosti síce môžu byť upravené kogent-

nými normami verejného práva, avšak bez vplyvu na ich súkromnoprávny základ. Rovnako podľa S. Košičiarovej platí, že „*ani zákonné vymedzenie predmetu činnosti právnickej osoby, nemôže ovplyvniť súkromnoprávnu povahu takýchto subjektov*“.⁷⁷ Odkazuje pritom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 3/2016-86 zo dňa 14. júna 2017), ktorý sa týkal právnej povahy záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb. Ich predmet činnosti vymedzil § 129a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov ako „presadzovanie spoločenskej zodpovednosti ako predmetu verejného záujmu“. Samotný verejný záujem však ani z tohto združenia nevytvoril orgán záujmovej samosprávy.

Rovnaký záver by mal platiť aj na športové organizácie, ktoré nie sú orgánmi záujmovej samosprávy, nerealizujú v oblasti verejného záujmu ani len prenesený či zverený výkon právomocí verejnej správy, a ani samotná podstata ich činnosti nepatrí do verejnej správy – a to ako v otázkach verejného záujmu, tak ani v otázkach disciplinárnych konaní či rozhodovania sporov. Jedinou potenciálne otvorenou v tejto súvislosti môže zostať otázka oprávnenia rozhodovať o spôsobilosti športových odborníkov získavať oprávnenie na výkon podnikania v zmysle preverovania a priznávania ich spôsobilosti pre daný šport.

LITERATURE:

- Csach, K.: Prieskum rozhodnutí orgánov právnickej osoby súkromného práva v správnom súdnictve. In: *Právny obzor*, 2022, č. 1 (v tlači).
- Činnosť športového odborníka ako podnikanie. Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/cinnost-sportoveho-odbornika-ako-podnikanie/>
- Dôvodová správa k zákonu o športe, § 2. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=418165>
- Gábriš, T.: *Športové právo*. Bratislava: Eurokódex, 2011.
- Chappelet, J. – L.: *Autonomy of sport in Europe. Sports policy and practice series*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010.
- Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019.
- Olympic Agenda 2020 Recommendation 28 Support autonomy.

Author's contact details:

prof. JUDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M.
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: tomas.gabris@truni.sk

⁷⁷ Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 47.

AUTONÓMIA A SAMOSPRÁVA⁷⁸

AUTONOMY AND SELF-GOVERNMENT

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

Kľúčové slová: autonómia – samospráva – korporácia

Key words: autonomy – self-government – corporation

Anotácia: Autonómia a samospráva sú kľúčovými pojmami pri charakterizovaní korporácií ako organizácií osôb, ktoré sa vo svojom význame pre právo prelínajú. Príspevok sa zaoberá autonómiou a samosprávou z teoreticko-právneho hľadiska a identifikuje s ohľadom na historický i recentný vývoj ich právny rozmer, a to ako vo verejnom, tak i v súkromnom práve. Samosprávny subjekt (korporácia) je subjekt autonómny, ktorý si spravuje svoje záležitosti sám, rozhoduje sa sám, koná sám (prostredníctvom príslušných orgánov), sám si tvorí (mení) vlastné pravidlá. Jeho autonómia ako motivácia ku konaniu je prednastavená právnym predpisom – aký účel sleduje a akými činnosťami ho má dosiahnuť. Samosprávny subjekt (korporácia) je postavený (výlučne) na osobách. Samosprávny subjekt v zmysle verejnoprávnej korporácie sa vyznačuje aj ďalšími znakmi, zriadením zákonom a verejnoprávnym účelom. Subjekt sa môže vyznačovať autonómiou, aj keď nereprezentuje niektorý prejav samosprávy v jej verejnoprávnom zmysle, napríklad autonómny je aj štátny podnik, ústavný súd.

Annotation: Autonomy and self-government are key concepts in characterizing corporations as organizations that overlap in their legal significance. The paper deals with autonomy and self-government from a theoretical and legal point of view and identifies their legal dimension with regard to historical and recent developments, both in public and private law. A self-governing entity (corporation) is an autonomous entity that manages its own affairs, decides itself, acts alone (through the relevant bodies), and creates (changes) its own rules. Its autonomy as a motivation to act is preset by law - what purpose it pursues and by what activities it is to achieve it. A self-governing entity (corporation) is built (exclusively) on persons. A self-governing entity in the sense of a public corporation is also characterized by other features, establishment by law and public law purpose. An entity may be characterized by autonomy, even if it does not represent any manifestation of self-government in its public sense, for example, a state enterprise, the constitutional court, is also autonomous.

Úvod

Autonómia a samospráva sú kľúčovými pojmami pri charakterizovaní korporácií ako organizácií osôb. Pri korporáciách súkromného práva ide o dlho-

⁷⁸ Tento referát vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21 „Zaujímavá korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

dobu zaužívanú požiadavku na ich právnu i faktickú existenciu. Autonómia a samospráva sú však imanentnou súčasťou aj verejnoprávných korporácií.

V prospech autonómie a samosprávy judikuje aj Európsky súd pre ľudské práva, a to najmä pri interpretácii článku 11 či 9. Zvýrazňuje sa autonómia rôznych združení pri vydávaní rozhodnutí a pri správe svojich vnútorných vecí, autonómia ako požiadavka na kvalitu existencie určitého samostatne organizovaného spoločenstva, právo na autonómnou existenciu.⁷⁹ Čo sa týka združení verejnoprávného charakteru, ESLP rešpektuje ich existenciu a povahu, ktorá vyplýva zo skutočnosti, že na výkon úloh majú štátom delegovanú špecifickú administratívnu a disciplinárnu právomoc a vykonávajú procesy verejnej autority.⁸⁰

V prospech samosprávy a autonómie judikujú aj vrcholové súdne autority vrátane ústavného súdnictva a uznáva sa tým autonómia združeniu pri formulovaní vlastných pravidiel pre vlastné rozhodovanie a vlastné spravovanie, pre samosprávu. Uznáva sa samospráva ako jeden z princípov subjektov oddelených od štátu, ktorý sa prejavuje cez autonómiu vôle zakladateľov. Uznáva sa takisto sebaurčenie (samospráva) členov združenia, ktorí sa podieľajú na tvorbe vôle združenia buď priamo, alebo prostredníctvom z nich kreovaných orgánov, pričom sebaurčenie znamená právo regulovať (upraviť) si vlastné záležitosti bez vplyvu pochádzajúceho zvonku.⁸¹

⁷⁹ Napr. „*Ide o právo zakladať združenia ako organizácie súkromného práva, ktoré vznikli na základe súkromnoprávných predpisov a majú plnú autonómiu pri vydávaní rozhodnutí a pri správe svojich vnútorných vecí.*“ (Rozhodnutie ESLP z 30.6.1993, Sigurdur a. Sigurjónsson v. Island, sťažnosť č. 16130/90); „*Od doby, kedy náboženské spoločenstvá majú vnútorné organizovanú štruktúru, musí byť čl. 9 Dohovoru interpretovaný v zmysle čl. 11 Dohovoru, ktorý chráni inštitút združovania proti neoprávneným zásahom štátu. Autonómna existencia náboženských spoločenstiev je nepostrádateľná pre pluralitu v demokratickej spoločnosti, preto jej článok 9 poskytuje osobitnú ochranu. To priamo zahŕňa nielen organizáciu komunity ako takej, ale aj výkon práva na slobodu náboženského vyznania všetkými aktívnymi členmi.*“ (Rozhodnutie ESLP z 26.10.2000, Hasan a Chaush v. Bulharsko, sťažnosť č. 30985/96, § 62); S ohľadom na dlhodobý stav nepriznania právnej subjektivity náboženskej spoločnosti súd vyslovil: „*Právo na autonómnou existenciu je samotnou podstatou ochrany poskytnutej čl. 9 Dohovoru.*“ (Rozhodnutie ESLP, Scientologická cirkev Moskvy v. Rusko, sťažnosť č. 18147/02 z 5.4.2007, § 79).

⁸⁰ Z našej historickej skúsenosti (20. roky 20. st.), ale aj podľa rozhodovacej činnosti ESLP združovanie vo verejnoprávných samosprávnych komorách s povinným členstvom nebráni slobodnému združovaniu podľa čl. 11. (Rozhodnutie ESLP, Le Compte, Van Leuven a De Mayere v. Belgicko z 23. júna 1981, sťažnosť č. 6878/75; 7238/75, časti 62 – 66; Gajdošová, M.: *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 109, 210 a nasl.)

⁸¹ Napr. „*Pokiaľ vnútorná úprava pomerov v združení (napr. stanovy, disciplinárny poriadok) nie je v rozpore so zákonom, štát ju má rešpektovať a poskytnúť ochranu dotknutému členovi.*“ (Nález ÚS SR, zo dňa 8.4.2010, sp. zn. II. ÚS 413/09-35); „*Forma rozhodnutí občianskeho združenia je na jeho voľi. Je vhodné pripomenúť, že úprava § 15 z. č. 83/1990 Zb. nekladie žiadne osobitné nároky na to, akou formou či spôsobom by malo byť rozhodnutie občianskeho združenia vyjadrené, aby mohlo byť predložené na súdne preskúmanie, a v súlade s autonómiou spolkov (vyvierajúcej z poňatia združova-*

Samospráva a autonómia sú pojmami pevne zviazanými s demokraciou a právnym štátom a u nás po roku 1989 sú pojmami neprehliadnuteľne zvyrazňovanými. Samospráva územná sa zakotvila aj do ústavy, samospráva záujmová sa dostala (navrátila) do právneho prostredia prostredníctvom zákonov. Samospráva je spojená s decentralizáciou moci a jej záujmová forma sa považuje prvok demokratickej formy vlády. Konštatoval tak ústavný súd: *„Záujmovú samosprávu je potrebné považovať za prvok demokratickej formy vlády, pretože rovnako ako právny štát, s ktorým sa spája ústavná ochrana mnohých princípov, tak aj demokratický štát implikuje súbor princípov, foriem a metód uplatňovania verejnej moci a jednou z nich je záujmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybne aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku.“*⁸²

V uvažovaní o hodnotách právneho štátu 21. storočia možno dodať, že medzi ne patrí *„férová a vopred daná možnosť oboznámiť sa s požiadavkami práva, predvídateľnosť práva, rovnosť pred zákonom, dôstojnosť občianskej samoregulácie podľa práva a sloboda od úradníckej svojvôle“*.⁸³ Dôstojnosť občianskej samoregulácie azda najviac splýva s požiadavkou samosprávy a autonómie.

Autonómia i samospráva sú zložené slová, ktorých prvá časť *auto-* i *samo-* predznačuje, že sa čosi vzťahuje na seba samého. Druhá časť slova *-nómia* i *-správa* dávajú tušiť, že pôjde o pravidlá i spravovanie podľa pravidiel. Preto objasnenie autonómie a samosprávy potvrdzuje už dosiaľ poznané, že významy oboch pojmov sa značne prelínajú.

cieho práva podľa čl. 20 Listiny základných práv) ponecháva na každom jednotlivom združení, aby si samo upravilo, ako chce formovať svoje rozhodnutia a informovať o nich vlastných členov.“ (Rozsudok, Nejvyšší soud ČR, zo dňa 17.2.2015, spis. zn. 28 Cdo 1050/2014); „Významným ústavným princípom, ktorý sa musí rešpektovať pri zákonnej úprave, je aj to, že politické strany a politické hnutia sú oddelené od štátu, to znamená, že sa musí rešpektovať aj určitý samosprávny princíp zakladania politických strán, ktorý sa presadzuje cez autonómiu vôľ zakladateľov, budúcich členov politických strán.“ (Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 3/01 zo 6. septembra 2001 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 156, pod č. 386/2001; ZbNaU ÚS č. 2/01); „Existencia členskej základne je conditio sine qua non aplikovateľnosti ústavných noriem garantujúcich slobodu združovania. Podstatným je tu prvok sebaurčenia (samosprávy) členov združenia, ktorí sa podieľajú na tvorbe vôľ združenia buď priamo, alebo prostredníctvom z nich kreovaných orgánov. Sebaurčenie znamená právo regulovať (upraviť) si vlastné záležitosti bez vplyvu pochádzajúceho zvonku (rozsudok Spolkového ústavného súdu z 19. januára 2001 vo veci 1 BvR 1759/91).“ (Nález ÚS SR z 23.11.2011, spis. zn.: PL. ÚS 11/2010, časť B, bod 1.6 – 1.11)

⁸² *„Existencia záujmovej samosprávy nemá explicitnú oporu v ústave, no svoje zdôvodnenie nepochybne môže čerpať z demokratického charakteru štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 ústavy.“* Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 19/2014, zo 16. 3. 2016, bod 115.

⁸³ Summers, R. S.: Form and Funktion in a legal System: A General Study. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 45; In: Colotka, P., Káčer, M., Berdisová, L.: *Právna filozofia dvadsiateho storočia*. Praha: Leges, 2016, s. 264.

1. Autonómia a samospráva podľa „slovníkových“ významov

Autonómia je slovo gréckeho pôvodu, ktorého význam sa v čase, ale aj v okolnostiach vyvíja. Narába s ním mnoho vedeckých disciplín. Časť zloženého slova *auto-* vyjadruje grécky základ s významom vlastný, pôvodný, vzťahujúci sa na seba samého⁸⁴. Celková podstata pojmu – vzťahovanie sa na seba samého je však tiež základom pojmu *samo-správa*.

V 70-tych rokoch sa u nás autonómia interpretovala ako právo určitého celku (záujmovej organizácie, národnostnej skupiny alebo i jednotlivca) riešiť samostatne otázky jeho špecifického záujmu v medziach väčšieho celku, a to aj v súvislosti so štátoprávnym usporiadaním. Dokonca „*myšlienka autonómie podľa národnostného princípu sa uplatňovala široko od konca 19. storočia, zvlášť po veľkej októbrovej socialistickej revolúcii. V súčasných socialistických štátoch je autonómia jednou z foriem práva na sebaurčenie národov.*“ Psychologický rozmer autonómie zahŕňa snahu o udržanie integrity osobnosti a odolávanie vonkajším tlakom.⁸⁵

Problematickosť vymedzenia týchto dvoch pojmov – autonómie a samo-správy – spočíva v skutočnosti, že sa (niekedy) zamieňajú. Samosprávou je definovaná „*forma správy, ktorú vykonávajú plnoprávni občania buď priamo sami, alebo prostredníctvom volených zástupcov. Niekedy sa samosprávou rozumie tiež autonómia, self-government.*“⁸⁶ Socialistické obdobie pod pojmom správa rozumelo „*činnosť orgánov štátnych, družstevných a spoločenských organizácií, spočívajúcu v organizovaní a riadení štátnej, hospodárskej, kultúrnej a sociálne zdravotnej výstavby socialistickej spoločnosti.*“⁸⁷

Zamieňanie, resp. stotožňovanie týchto dvoch pojmov je zrejmé aj v neskoršom období. *Encyclopaedia Beliana* (1999) pojem autonómie vysvetľuje ako samosprávu, samostatnosť (v rámci väčšieho celku), formu určitej (obmedzenej) nezávislosti, samozákonodarstvo, samoriadenie.⁸⁸ Aj Krátky slovník

⁸⁴ *Encyclopaedia Beliana*. Prvý zv. Bratislava: Encyklopedický ústav SAV a VEDA, vydavateľstvo SAV, 1999, s. 472.

⁸⁵ Ďalším významom bolo v oblasti štátneho práva, obvykle „*ústavou potvrdené právo obyvateľov územnej jednotky upravovať vnútornú správu jednotky podľa vlastných noriem a prostredníctvom vlastných orgánov. (...) Psychológia označuje autonómiou obvykle snahu o udržanie integrity osobnosti, tendenciu odolávať niektorým enkulturačným tlakom a zachovať určité, v minulosti osvedčené a navyknuté formy správania.*“ *Malý encyklopedický slovník A – Ž*. Encyklopedický inštitút ČSAV. Praha: Academia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1972, s. 73

⁸⁶ *Malý encyklopedický slovník A – Ž*. Encyklopedický inštitút ČSAV. Praha: Academia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1972, s. 1054.

⁸⁷ *Malý encyklopedický slovník A – Ž*. Encyklopedický inštitút ČSAV. Praha: Academia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1972, s. 1141.

⁸⁸ Pre porovnanie, „*v antike pojem autonómie označoval slobodu gréckych mestských štátov vo vzťahu k cudzím vplyvom, v osvietenstve možnosť človeka stanoviť si v súlade s prírodnými zákonitostami*

slovenského jazyka⁸⁹ tieto dva pojmy autonómia a samospráva považuje za synonymá a pridáva k nim samobytnosť a nezávislosť.

Autonómia v zahraničných slovníkoch sa zjednodušene vyjadruje ako právo organizácie, krajiny, regiónu na nezávislosť a samospravovanie.⁹⁰ Autonómia je tiež stav existovania alebo konania oddelene od iných. Autonómia je kvalita alebo stav byť samospravovaným (self-governing), taktiež je to seba-riadiaca sloboda a špeciálne morálna nezávislosť, personálna autonómia.⁹¹

Samospráva (self-government) sa vymedzuje ako riadenie krajiny alebo oblasti ľuďmi, ktorí tam žijú, alebo riadenie (kontrola) organizácie skupinou ľudí nezávislých od centrálnej alebo lokálnej vlády, pričom ako synonymum sa používa self-rule.⁹² Self-rule (rule = pravidlo i vláda) možno preložiť ako akt (zákon, pravidlo) krajiny, časti krajiny alebo národa, ktorý si vyberá vlastnú vládu a kontroluje (riadi) svoje vlastné aktivity, pričom synonymom je samospráva.⁹³

Samosprávny (self-governing) sa znova vracia k výrazu autonómny. Prídavné meno samosprávny znamená, že má kontrolu alebo vládu nad sebou, špecificky znamená mať samosprávu, byť autonómny. Synonymá sú autonómny, slobodný (free, freestanding), nezávislý (independent), samosprávny

a svojim rozumom vlastné zákony. Autonómia vyjadruje vlastnosť dynamických systémov samostatne, podľa charakteru vlastných vnútorných zákonov a princípov rozhodovať o forme a spôsobe svojej existencie. Pojem autonómie sa využíva (...) v biológii, v etike sa autonómia môže využívať ako jediný princíp všetkých mravných zákonov. Podľa Kanta je autonómia najvyšším princípom mravnosti a mravného konania subjektu. V prenesenom zmysle je autonómia nárok človeka na samospravovanie vlastných vecí a vecí sveta bez podriadenia sa akémukoľvek vyššiemu zákonu či princípu, takže na rozdiel od teonómie (predstavujúcej podriadenie sa Božej zákonitosti) vierou samého v seba nahrádza aj vieru v Boha“. V právnom význame sa autonómia chápe ako „právo určitej spoločnosti alebo národnostnej skupiny riešiť samostatne a nezávisle vlastné otázky a problémy. Jestvuje (...) napr. autonómia kultúrna, politická. Jednotlivé druhy autonómie určuje miera, rozsah delegovanej právomoci a kompetencií uplatňovaných na základe zákona (príp. štatútu o autonómii) autonómnymi orgánmi, ktoré môžu byť v prípade silnej autonómie parlament, kabinet, resp. aj súdnictvo, polícia a iné orgány a organizácie. Zákony prijaté autonómnym parlamentom si spravidla vyžadujú súhlas ústredných orgánov štátu. V prípade ich vetovania ústrednými orgánmi rozhoduje ústavný súd. Ako súčasť decentralizovaného, v niektorých prípadoch aj centralizovaného štátu sa autonómne útvary v súčasnosti vyskytujú v Ruskej federácii, Španielsku, Izraeli, Taliansku (južné Tirolsko) a iných štátoch“. Encyklopédia Beliana. Prvý zv., Bratislava: Encyklopedický ústav SAV a VEDA, vydavateľstvo SAV, 1999, s. 483

⁸⁹ Autonómia -ie ž. samospráva, nezávislosť: *politická, kultúrna a.; autonómny príd.: a. štát, a-a republika; a. vývoj podľa svojich vnútorných zákonov; autonómnosť -i ž. samobytnosť, nezávislosť*; In: *Krátky slovník slovenského jazyka 4*, 2003, <https://slovník.juls.savba.sk/?w=auton%C3%B3mia&s=exact&c=D3ee&cs=&d=kssj4#>

⁹⁰ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/autonomy?topic=colonisation-and-self-government>

⁹¹ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/autonomy>

⁹² <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/self-government>

⁹³ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/self-rule>

(self-governed), samospravovaný, dávajúci si vlastné pravidlá (self-ruling), oddelený (separate), suverénny (sovereign). Antonymá sú závislý (dependent), neautonómny (nonautonomous), nesamosprávny (non-self-governing), podriadený (subject), neslobodný (unfree).⁹⁴

V pojme autonómia je druhou nosnou časťou slova -nomos.⁹⁵ Prusák, vychádzajúc z *Durkheima*, pôvodný grécky výraz nomos označuje ako zákon, pravidlo, dohodu, pričom anómiu označuje ako stav bez noriem, vyvolaný rozkladom normatívnych systémov v spoločnosti. Uvádza, že anómia sprevádza vývoj moderných spoločností, ktoré nie sú spôsobilé vytvárať účinné bariéry proti honbe za peniazmi, peniazmi, ziskom, výhodami a prestížou.⁹⁶

Autonómny je nezávislý, samostatný, samosprávny, svojbytný. Samosprávny je samospravujúci sa a autonómny. Napriek zamieňaniu a vzájomnému synonymickému využívaniu samosprávy a autonómie je potrebné pristaviť sa osobitne pri oboch, zvlášť pri ich používaní v práve.

1. Samospráva a autonómia v práve

Možno pojmy autonómia a samospráva stotožniť? Alebo subsumovať jeden pod druhý? Ktorý je všeobecnejší? Bez nároku na úplnú odpoveď si dovoľím uviesť nasledujúcu zjednodušenú schému, ktorú možno využiť na používanie oboch pojmov v práve, s cieľom ujasniť si, kde konkrétne sa prelínajú.

1.1 Samospráva

Samospráva je spravovanie určitých svojich záležitostí vlastným spôsobom, nezávisle od subjektu (celku) na vyššej úrovni alebo od subjektu (celku) na rovnakej či porovnateľnej úrovni.

1.1.1 Samospráva vo verejnoprávnom priestore

Samospráva v práve sa v súčasnosti interpretuje v jej verejnoprávnom význame v dvojdelení samosprávy územnej a záujmovej, prípadne v ďalšom poddelení záujmovej samosprávy na osobitné typy, alebo osobitné typy popri

⁹⁴ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/self-governing>

⁹⁵ Nomos (grécky: „právo/zákon“ alebo „zvyk“ – custom) množ. č. Nomoi; v práve – pojem práva v starogréckej filozofii. <https://www.britannica.com/topic/nomos-Greek-philosophy>.

⁹⁶ Prusák, J.: *Teória práva*. Bratislava: VO PF UK, 1997, s. 42.

územnej a záujmovej samospráve.⁹⁷ Právne predpisy tu pojem „samospráva“, „samosprávny“ výslovne používajú.

Samospráva vo verejnoprávnom význame sa tak viaže na osoby, územie a verejnoprávny účel (územná samospráva), alebo sa viaže na osoby a verejnoprávny účel (záujmová a prípadne ďalšie druhy samosprávy). Prejavuje sa v povinnosti vytvárať si vlastné orgány a vlastné normatívne akty (pravidlá) a v medziach právnych predpisov si obstarávať vlastné záležitosti pri dosahovaní niektorého verejného účelu definovaného právnym predpisom. Prejavuje sa však aj v prípadnom oprávnení tvoriť si dobrovoľne ďalšie orgány a tiež ďalšie vnútorné pravidlá.

1.1.2 Charakteristické znaky samosprávy v jej verejnoprávnom význame

Samospráva sa vyznačuje nasledovnými znakmi, ktoré spolu tvoria jej stavebné štrukturálne prvky. Sú spoločnými pre samosprávne verejnoprávne korporácie⁹⁸.

1.1.2.1 Samospráva je zakotvená pre právom definovaný subjekt priamo zákonom.⁹⁹

⁹⁷ Vrabko rozlišuje samosprávu na územnú a záujmovú, pričom záujmovú samosprávu vníma predovšetkým profesijnú samosprávu profesijných a stavovských komôr, do záujmovej samosprávy radí aj samosprávu akademickú a samosprávu sudcov. In: Vrabko, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 127 a nasl.; Trellová člení záujmovú samosprávu na profesijnú, národnostnú, ekonomickú, spoločenskú, politickú a zmiešanú. In: Trellová, L.: In: Cibulka, L. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 272 – 273; Košičiarová popri záujmovej samospráve osobitne vyčleňuje organizácie samosprávy v školstve, a to v školách podľa školského zákona, akademickú samosprávu na vysokých školách a pridáva aj samostatne samosprávu Slovenskej akadémie vied; In: Košičiarová, S.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2015, s. 141 a nasl. Košičiarová verejnoprávne záujmové korporácie člení na „stavovské organizácie (tzv. profesijné komory združujúce zabezpečenie riadneho výkonu regulovaných povolání alebo odborných činností a na verejnoprávne inštitúcie na ochranu záujmov ich členov (tzv. hospodárske komory)“, pričom tým prvým je zákonom zverená právomoc vykonávať úlohy v rámci tzv. vrchnostenskej verejnej správy. In: Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 304 – 305.

⁹⁸ Autorka vychádza najmä zo znakov definovaných Jozefom Prusákom; In: Prusák, J., *Obsoletná/absolutná právna norma, verejnoprávna korporácia a verejnoprávna inštitúcia*. *Justičná revue*, 58, 2006, č. 11, s. 1631.

⁹⁹ Napr. samospráva vysokej školy – z. č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, samospráva Slovenskej advokátskej komory – z. č. 586/2003 Z. z., o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov; územná samospráva – Ústava SR, čl. 64 – 71, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, z. č. 302/2001 Z. z., o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

Samosprávou disponuje tento zákonom zriadený subjekt, a to na základe daného zákona. Samosprávny subjekt disponuje samostatnou právnou subjektivitou. Právo mu dáva dôvod vzniku a akceptuje ho, určuje jeho pôsobnosť a predovšetkým definuje jeho úlohu pre verejnoprávny priestor. Z pohľadu právom vymedzenej oblasti pôsobnosti je osobitne významný priestor právom zverený vnútornej normotvorbe, pretože zákon zároveň ukladá, prípadne tiež pripúšťa normatívnu pôsobnosť orgánov samosprávneho subjektu.

1.1.2.2 Samospráva je spojená s plnením verejného záujmu.

Verejný záujem ako účel vyplýva zo zákonného definovania, špecifickosť účelu každého samosprávneho subjektu je upravená vnútornými predpismi. Verejný záujem ako účel samosprávneho subjektu predznamenáva aj činnosti, ktorými sa tento účel naplňa; tiež sú definované zákonom a vnútornými predpismi. Úlohy i charakter činností, ktoré samosprávny subjekt vykonáva, si vyžadujú nezávislosť, predovšetkým nezávislosť od štátnej moci a jej neustáleho usmerňovania. Pre spravovanie a napĺňanie vyčleneného verejného účelu samosprávny subjekt vznikol, teda preto je mu v čo najúplnejšej miere zverený. To znamená, že účel a spôsob jeho zabezpečovania samosprávnym subjektom bol oddelený od spravovania a zabezpečovania verejných vecí štátom.

1.1.2.3 Samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov.¹⁰⁰

Títo jednotlivci majú svoje úlohy, práva a povinnosti zadané najmä zákonom, ale aj internými aktmi samosprávneho subjektu. Takto jednotlivci ako autonómni členovia daného spoločenstva vykonávajú svoje špecifické úlohy a podieľajú sa aj na tvorbe vôle tohto samosprávneho subjektu. Práva a povinnosti voči samosprávnemu subjektu vykonávajú popri iných právach a povinnostiach uskutočňovaných v ďalších verejnoprávných i súkromnoprávných vzťahoch, čiže práva a povinnosti jednotlivcov voči samosprávnemu subjektu, ktorého sú súčasťou, nie sú ich jedinou sieťou právnych vzťahov.

¹⁰⁰ Napr. advokáti združení v advokátskej komore, obyvatelia obce, alebo akademická obec podľa § 3 prvá veta, z. č. 131/2002 Z. z.: *Akademickú obec vysokej školy tvoria vysokoškolskí učitelia a výskumní pracovníci, ktorí sú s vysokou školou v pracovnom pomere na ustanovený týždenný pracovný čas, ďalší zamestnanci vysokej školy, ak tak určí štatút vysokej školy (zamestnanecká časť akademickkej obce vysokej školy), a študenti vysokej školy (študentská časť akademickkej obce vysokej školy).*

1.1.2.4 Samosprávny subjekt sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi.

Pôsobnosť orgánov a ich kreovanie určuje zákon, ďalšie podrobnosti určujú vnútorné predpisy samosprávneho subjektu. Orgány sú predovšetkým volené, ale aj inak obsadzované. Zákon vzhľadom na zverené úlohy a predpokladanú normotvorbu počíta alebo môže počítať aj s orgánmi vytvorenými výlučne na základe internej normotvorby v súlade s vôľou členov samosprávneho subjektu. Samosprávne spoločenstvo je oprávnené najčastejšie voliť si spomedzi seba svojich zástupcov, ktorí vykonávajú funkcie v jednotlivých orgánoch v zákonom i vnútornými normatívnymi aktmi určenom rozsahu a spôsobom. Spravidla ide o orgány, ktoré možno všeobecne označiť za orgán najvyšší – najčastejšie spoločenstvo všetkých členov, alebo ich delegátov, orgán štatutárny a výkonný, orgán disponujúci kontrolnou právomocou a orgán disciplinárny, ktorý v konečnom dôsledku zabezpečuje vynútenie správanie sa v súlade s vnútornými pravidlami. Orgány sú kreované zvnútra, členmi samotného spoločenstva, nie sú dosadzované „zvonka“. Orgány v rámci záujmovej samosprávy zachovávajú vo veľkej miere už v minulosti zaužívaný princíp tzv. laickej správy, čo znamená, že ide o neplatenú, čestnú funkciu.¹⁰¹

1.1.2.5 Samosprávny subjekt disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom.

Vnútorný normatívny systém samosprávneho subjektu je tvorený vnútornými predpismi. Vnútorná normotvorba je určená predovšetkým zákonom. Zákon zároveň priamo určuje, ktoré vnútorné predpisy vydáva samosprávny subjekt, prípadne určí aj okruh vzťahov, ktoré má vnútorný predpis upraviť. Okrem toho zákon často pripúšťa, že vnútorná normotvorba splnomocní na vydanie ďalšej vnútornej normotvorby jednotlivé orgány samosprávneho subjektu.¹⁰² Obsah internej normotvorby závisí od samosprávneho subjektu, pričom sa vyžaduje princíp súladu so zákonom a ostatnými formálnymi

¹⁰¹ Demokratický charakter samosprávy a princíp laickej správy, na rozdiel od štátnej správy vykonávanej úradníkmi ako svojho plateného povolania, pri tvorení orgánov definoval Weyr; in: Weyr, F.: *Teorie práva*. Brno – Praha, nakladatelství Orbis Praha, 1936, s. 311. Štandardne sú dodnes tieto funkcie čestné, pričom sa funkcionárom hradia iba osobitné náhrady za výkon funkcie podľa vnútorných predpisov. V akademickej samospráve sa samostatne finančne ohodnocuje pôsobenie vo výkonnom orgáne. Výkon funkcií v územnej samospráve má svoje ohodnotenie definované právnymi predpismi.

¹⁰² Napr. § 15, § 33, § 48 z. č. 131/2002 Z. z., § 5 ods. 3, § 6 ods. 1 a 2 z. č. 586/2003 Z. z., § 12 ods. 11 z. SNR č. 369/1990 Zb.

prameňmi práva. Vnútrotný normatívny systém zaväzuje členov tohto spoločenstva, jednotlivcov tvoriacich samosprávny subjekt, ako aj jeho orgány. Túto záväznosť vnútorného normatívneho systému do vnútra samosprávneho subjektu rešpektuje aj štát. Podrobnosť vnútornej normatívnej úpravy samosprávneho subjektu vychádza z vnútorných potrieb daného spoločenstva a tvoria ho pravidlá hmotné i procesné.

1.1.2.6 Samosprávny subjekt disponuje svojím vlastníctvom.

Samosprávny subjekt disponuje vlastníctvom, pričom financovanie samosprávneho subjektu a financovanie jeho úloh upravuje právny predpis, prípadne aj jeho vnútorné predpisy. Práve problematika nastavenia financovania, respektíve samofinancovania a najmä financovania plnenia úloh samosprávnych subjektov z verejných zdrojov patrí k najzložitejším a spôsobuje mnohé napätia, najmä tam, kde sa očakáva najväčšia miera financovania z verejných zdrojov (azda najvypuklejším problémom je financovanie samosprávnych subjektov zameraných na vzdelanie, vedu a výskum).

1.1.2.7 Limity samosprávy určuje zákon.

Limity samosprávy samosprávneho subjektu sú určené právnymi predpismi, ktoré presne určujú oprávnenia jednotlivých orgánov štátu vstúpiť do priestoru samosprávneho subjektu (napríklad kontrola, dozor, dohľad, oprávnenie podať disciplinárny návrh, normotvorné oprávnenie ministerstva upraviť vykonávacím právnym predpisom určitú oblasť spoločenských vzťahov týkajúcu sa činností zastrešených samosprávnym subjektom, súdny prieskum rozhodnutí a podobne).

Práve súdny prieskum rozhodnutí, ktorý chráni práva a právom chránené záujmy člena samosprávneho subjektu, sú dôležitou súčasťou nastavenia ochrany zákonnosti i ústavnosti konania a pôsobenia samosprávneho subjektu prostredníctvom svojich orgánov voči svojim členom. Súdna ochrana člena je vždy určená zákonom.¹⁰³

¹⁰³ Napr. § 11 z. č. 586/2003 Z. z.; „Aj keď sa totiž disciplinárne previnenia členov samosprávnych stavovských organizácií de lege lata zaraďujú medzi správne delikty, predmetná kategória vykazuje v porovnaní s ostatnými kategóriami správnych deliktov odlišnosti nielen z hmotnoprávneho hľadiska, ale predovšetkým z procesnoprávneho hľadiska. (...) V situácii, keď súdy v rámci správneho súdnictva musia z úradnej povinnosti prihliadať na základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie (§ 195 Správneho súdneho poriadku), takáto povinnosť nepriamo ovplyvňuje aj zákonnosť postupu a rozhodovania disciplinárnych orgánov samosprávnych stavovských organizácií.“ In: Košičiarová, S.: Procesné princípy v konaní o disciplinárnom

1.1.2.8 Osobitosťou prejavu samosprávy je aj rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby na dosiahnutia legitímnych cieľov samosprávy, a to v medziach zákona.

Každá právnická osoba sa viaže na príslušnú právnu úpravu (vznik – existencia, organizácia a činnosť – zánik), či už v explicitnom alebo len v implicitnom vyjadrení¹⁰⁴. Ústavný súd prepočil voľnosť samosprávy s rozhodnutím samosprávnych orgánov o vzniku právnickej osoby zriadenej v medziach a pre dosiahnutie legitímnych cieľov samosprávy, ak to zákon pripúšťa.¹⁰⁵

1.1.3 Samospráva v súkromnoprávnom priestore

Samospráva v súkromnoprávnom priestore sa chápe v povinnosti (paradoxne, pri zachovaní dobrovoľnosti) rozmanitých subjektov vytvárať si svoje

previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.): *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 48, 70; http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

¹⁰⁴ „Možnosť vytvoriť novú formu (typus) právnickej osoby je obmedzená a prináleží len zákonodarcovi. Tento záver vyplýva aj z konceptu kogentnosti absolútneho erga omnes právnych pozícií, ktoré musia byť právom vytvorené a nie sú v dispozícii jednotlivých subjektov práva.“ In: Csach, K.: Numerus clausus právnických osôb a implicitne ustanovená subjektivita právnickej osoby. In: Števec, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol.: *Občiansky zákonník I. Komentár*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 105.

¹⁰⁵ Problematickou bola právna subjektivita Regionálnej poľnohospodárskej a potravinárskej komory Košice, pričom súd konštatoval, že „pre posúdenie otázky, či subjekt je právnickou osobou, je významné to, či mu zákon priznáva vlastnosti, ktoré sú charakteristické pre právnické osoby (najmä názov, sídlo, organizačná štruktúra, štatutárny orgán, majetok slúžiaci na plnenie úloh, vlastná zodpovednosť za ujmu spôsobenú inému). Zákon môže ustanoviť, že určitý subjekt je právnickou osobou nielen tým, že tento subjekt za právnickú osobu výslovne vyhlási, ale aj tým, že danému subjektu prizná vlastnosti, ktorými je právnická osoba charakteristická a ktoré možno vyvodiť z ustanovení Občianskeho zákonníka.“ Pritom „Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora je neštátnou verejnoprávnou samosprávnou inštitúciou, ktorej poslaním je okrem iného aj uplatňovanie oprávnených spoločných záujmov svojich členov a ochrana ich podnikania v záujme rozvoja a zveľaďovanie poľnohospodárstva a potravinárstva v Slovenskej republike (§ 1 ods. 2 zákona č. 30/1992 Zb.). (...) SPPK „je samosprávnou inštitúciou, prostredníctvom ktorej realizujú jej členovia i svoje základné právo združovať sa s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. Sloboda takéhoto združovania a princípy liberalitu sa spájajú so základnými charakteristikami demokratickej spoločnosti a z nich plynúcimi spoločenskými tendenciami. Štát v tejto oblasti nepresadzuje nevyhnutnosť striktnej kontroly štátnou mocou, ponecháva samospráve voľnosť, ktorá je predpokladom realizácie základných práv jej členov. Vychádzajúc z týchto princípov, je potrebné posudzovať aj rozhodnutia samosprávnych orgánov smerujúcich ku vzniku nových subjektov (vrátane ich rozhodnutí o vzniku právnických osôb) zriaďovaných v medziach a pre dosiahnutie legitímnych cieľov samosprávy, z ktorých jedným je nepochybne aj ochrana hospodárskych a sociálnych záujmov ich členov. Tento prístup vyžaduje takéto rozhodnutia rešpektovať, pokiaľ nie sú v rozpore s právnymi predpismi (čl. 2 ústavy)“. Uznesenie ÚS SR z 24. júna 2014, sp. zn. II. ÚS 325/2014.

orgány a v povinnosti vytvárať si interné pravidlá s povinne určenými minimálnymi náležitosťami a takýmto spôsobom si obstarávať vlastné záležitosti. Týka sa teda všetkých súkromnoprávných právnických osôb, pričom treba zvýrazniť, že sa týka ako združení osôb, tak aj združení majetku.¹⁰⁶ Právny predpis v takýchto prípadoch pojem „samospráva“ nepoužíva, používa ho však právna veda, a to vedno s autonómiou. „Samosprávny a autonómny charakter“ sa týka obchodných spoločností, občianskych združení, politických strán, odborových organizácií, nadácií, etc.

Otázne je, či možno samosprávu vzťahnuť aj na fyzickú osobu – ak by sme správu vlastných záležitostí vlastným spôsobom označili samo-spravovaním, tak áno. Právny predpis ani právna veda tu však pojem „samospráva“ nepoužíva. Právna veda väčšmi využíva pojmy sloboda vôle¹⁰⁷ či autonómia vôle vo vlastnom konaní. Prejavuje sa v majetkovo-právnych vzťahoch, pracovno-právnych vzťahoch, rodinno-právnych vzťahoch, v záväzkovo-právnych vzťahoch, v obchodno-právnych vzťahoch a podobne. „Správa vlastného majetku“ je doslovne vyjadrená napríklad aj v Ústave SR ako dovoľená aktivita pri nezlučiteľnosti výkonu niektorých funkcií (čl. 61, čl. 109 ods. 2, čl. 137 ods. 2, čl. 141a ods. 4, čl. 145a ods. 2).

Samosprávne právnické osoby súkromného práva (korporácie) sú organizáciami osôb, teda sú postavené na autonómnych osobách (napr. členoch), ktorých vôľa sa podľa vnútorných pravidiel transformuje do vôle celku, pričom vôľa celku sa prejavuje prostredníctvom orgánov. Garancia samosprávy takýchto korporácií zo strany štátu používa aj tzv. poistku, a to súdnu ochranu člena. Súdny prieskum rozhodnutí, ktorý chráni práva a právom chránené záujmy člena súkromnoprávneho samosprávneho subjektu (korporácie), sú dôležitou súčasťou nastavenia ochrany zákonnosti i ústavnosti konania a pôsobenia samosprávneho subjektu prostredníctvom svojich orgánov voči svojim členom. Súdna ochrana člena je určená zákonom.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Pri združení majetku ide o samosprávny charakter činností orgánov právnickej osoby a ich kompetencií, ktorý do istej miery závisí od rozhodnutia zakladateľa pri formulovaní zakladajúcej listiny, napr. nadačnej listiny pri vzniku nadácie. Pozri napr. Gajdošová, M.: *Komentár zákona č. 34/2002 Z. z. Zákon o nadáciách*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2021, § 4 a nasl.

¹⁰⁷ K problematike hĺbky ľudskej bytosti a otázke existencie slobodnej vôle pozri napr.: Turčan, M.: Slobodná vôľa ako ľudský atribút? In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2021, roč. 31, č. 1, s. 195 – 203; <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/issue/view/12/11>

¹⁰⁸ Napr. *Žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že rozhodnutie orgánu politickej strany je nezákonné alebo odporujúce stanovám*. (§ 375 ods. 4 z. č. 162/2015 Z. z. SSP); K osobitostiam súdnej ochrany člena občianskeho združenia po vypustení § 15 zo z. č. 83/1990 Zb. pozri napr. Gajdošová, M.: *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 198, 299; k osobitostiam sporov v združeniach v športe napr.: Svák, J.: Verejnoprávne a súkromnoprávne prelínanie v združovaní v športe. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S.: *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: PF TU, 2019, s. 2 – 33; <http://publikacie.iu->

Autonómia

Autonómia má v práve niekoľko významov aj pre skutočnosť, že ide o základnú morálnu i politickú hodnotu.¹⁰⁹ Najčastejšie spomínaným autorom v tejto súvislosti je Kant, podľa ktorého *„sloboda, autonómnosť ľudskej bytosti je základným prirodzeným právom, ktoré v sebe obsahuje ostatné práva“*. Jeho kategorický imperatív *„je nepodmienečný príkaz rozumu adresovaný vôli, nepodmienečný predpis o povinnosti človeka ako rozumnej bytosti, vládnucej slobodnou vôľou, (ktorý je) záväzný sám osebe, bez ohľadu na osobné ciele. (...) Tým, že človek sebanútením dosiahol zhodu vôle s povinnosťou, stal sa občanom nadzmyselného sveta, dotkol sa absolútna a získava dôstojnosť. (...) Konaj tak, aby maxima tvojej vôle (princíp, podľa ktorého konáš) mohla stať základom všeobecného zákonodarstva“*. Dodnes oceňovaným a inšpirujúcim je jeho príkaz nepoužiť druhých, ale ani seba, ako prostriedok na dosiahnutie niečoho: *„Vždy uznávajte, že ľudské bytosti majú svoj cieľ, a nezaobchádzajte s nimi ako iba s prostriedkami na dosiahnutie svojho cieľa.“*¹¹⁰ Napokon aj Kantov príkaz: *„Konaj navonok tak, aby slobodné používanie tvojej ľubovôle bolo zlučiteľné so slobodou každého podľa všeobecného zákona“*¹¹¹ a jeho rozlišovanie medzi legalitou (zákonnosťou – konaním v súlade so zákonom bez ohľadu na pohnútku) a moralitou/mravnosťou (konaním v súlade s povinnosťou zákona i s pohnútkou konania tak konať) je dodnes dôležitou súčasťou úvah o práve. Nemožno vynechať ani Kantov vplyv na vývoj právneho myslenia v kontexte myšlienky právneho štátu a ľudských práv a jeho požiadavku slobodného rozvoja individuálnych vlôh v občianskej spoločnosti v rámci štátu.¹¹²

Niekoľko odlišností pre pojem autonómie opisuje Christman: Morálna autonómia sa vzťahuje na schopnosť vnútiť sebe samému morálny zákon a podľa Kanta je považovaná za základný organizačný princíp celej morálky.

ridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf;

¹⁰⁹ „Kladenie morálnej váhy na schopnosť jednotlivca vládnuť si nezávisle od miesta individuálnej autonómie v metafyzickom poriadku alebo jej úlohy v sociálnych štruktúrach a politických inštitúciách je do značnej miery produktom modernistického humanizmu, ktorého odnožou je veľká časť súčasnej morálnej a politickej filozofie. (...). Myšlienka, že morálne princípy a povinnosti, ako aj legitimita politickej autority by mali byť zakotvené v samosprávnom (self-governing) jednotlivcovi, bez ohľadu na rôzne miestne, kultúrne a sociálne pomery, pozýva skeptikov z viacerých strán. Autonómia je teda do značnej miery vo výre komplexného (pre)zvažovania modernity.“ In: Christman, J.: *Autonomy in Moral and Political Philosophy*. 2020; <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=autonomy-moral>

¹¹⁰ Krsková, A.: *Štát a právo v európskom myslení*. Bratislava: Iura edition, 2002, s. 316 – 319.

¹¹¹ Bröstl, A.: *Frontisterion*. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 159.

¹¹² V štáte definovanom ako „zjednotenie množstva ľudí podriadených právnym zákonom“; Colotka, P., Káčer, M., Berdisová, L.: *Právna filozofia dvadsiateho storočia*. Praha: Leges, 2016, s. 245.

Osobná autonómia je vlastnosť, ktorú môžu jednotlivci prejavovať vo vzťahu k akýmkoľvek aspektom svojho života, neobmedzujúc sa na otázky morálnych záväzkov. Osobná (alebo individuálna) autonómia sa odlišuje od slobody, aj keď niektoré koncepcie pozitívnej slobody ich vyjadrujú ekvivalentne. Vo všeobecnosti možno odlíšiť autonómiu od slobody tým, že sloboda sa týka schopnosti konať bez vonkajších alebo vnútorných obmedzení a tiež (podľa niektorých koncepcií) s dostatočnými zdrojmi a mocou na to, aby boli túžby účinné. Autonómia sa týka nezávislosti a autenticity túžob (hodnoty, emócie atď.), ktoré človeka podnecujú konať. Niektorí rozlišujú autonómiu od slobody v tom, že sloboda sa týka konkrétnych činov, kým autonómia je globálnejší pojem, ktorý sa týka stavov osoby. Autonómia sa môže použiť na označenie globálneho stavu (autonómna osobnosť) aj ako lokálnejšieho pojmu (autonómny vzhľadom na určitú vlastnosť, motív, hodnotu alebo sociálny stav). Christman odlišuje základnú autonómiu (basic autonomy), ako minimálny status byť zodpovedný, nezávislý a schopný hovoriť sám za seba, od ideálnej autonómie (ideal autonomy), dosiahnutie ktorej slúži ako cieľ, ku ktorému by sme mohli aspirovať a podľa ktorého človek je maximálne autentický a zbavený manipulatívnych, sebakresťujúcich vplyvov. Pritom základná autonómia znamená, že väčšina dospelých, ktorí netrpia oslabujúcimi patológiami alebo nie sú v represívnych a obmedzujúcich podmienkach, sa považujú za autonómnych. Autonómiu ako ideál môže využívať len veľmi málo jednotlivcov, ak vôbec nejaki, pretože funguje ako cieľ, ktorý sa má dosiahnuť.¹¹³

Autonómia má v práve niekoľko významov. Používa ho teória štátu a práva, ústavné a štátne právo pri interpretácii štátneho zriadenia, pričom autonómiu a suverenitu považuje ako kvalitu „rôznej úrovne samostatnosti politicko-právnych jednotiek (subjektov)“.¹¹⁴ V súkromnom práve sa viaže najmä na jeho bazálnu zásadu spojenú s prejavom autonómie vôle. Najviac sa tu akcentuje samostatnosť a nezávislosť jednotlivcov smerom navonok (voči iným subjektom) – v konaní. Zároveň však treba uviesť autonómiu aj ako samostatnosť a nezávislosť v upravení si vnútorných záležitostí a spravovaní si svojich vnútorných záležitostí – týka sa právnických osôb. Autonómia sa však naprieč

¹¹³ Christman, J.: *Autonomy in Moral and Political Philosophy*, 2020; <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=autonomy-moral>; autor tu citoval: Hill, Thomas, 1989. "The Kantian Conception of Autonomy," in: Christman (ed.), pp. 91 – 105; Dworkin, Gerald, 1988. *The Theory and Practice of Autonomy*. New York: Cambridge University Press. Pp. 34 – 47, 13 – 15, 19 – 20; Berlin, Isaiah, 1969. "Two Concepts of Liberty," in: *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press, pp. 131 – 134; Crocker, Lawrence, 1980. *Positive Liberty*. The Hague: Martinus Nijhoff; McCallum, Gerald, 1967. "Negative and Positive Freedom," *Philosophical Review*, 76: 312 – 334

¹¹⁴ Cibulka, L. a kol.: *Ústavné právo a štátoveda*. Bratislava: PF UK, 2013, s. 57.

celým právnym poriadkom používa vo význame (i) autonómnej existencie subjektu – samostatnej, nezávislej, svojbytnnej existencie a (ii) autonómneho konania – samostatného, nezávislého konania, či rozhodovania. Táto samostatnosť a nezávislosť je však vždy „závislá“ od právnej úpravy (ústavy, zákona iného formálneho prameňa práva), ale aj od internej normotvorby – pričom interná normotvorba je nielen limitom tejto „nezávislosti“, ale aj priamo jej prejavom.

Autonómne sú fyzické a právnické osoby v dobrovoľnom rozhodnutí iniciovať vznik novej autonómnej právnickej osoby súkromného práva, v súlade s právom. Autonómnosť jedného subjektu však už „nepanuje“ nad autonómiou novovzniknutého subjektu, no aj tu je možné nájsť právom dovolené obmedzenia – napríklad existencia (zánik) novovzniknutého subjektu sa viaže na naplnenie účelu alebo uplynutie doby, ktoré určil subjekt zakladajúci novovzniknutý subjekt.¹¹⁵ Na druhej strane ako príklad zreteľne obmedzenej autonómie možno uviesť organizačné jednotky občianskych združení s vlastnou právnou subjektivitou, ktoré sú svojím vznikom, činnosťou a aj zánikom závislé od tzv. hlavného občianskeho združenia.¹¹⁶

1.2.1 Autonómia v súkromnom práve

Autonómia je nosným pojmom súkromného práva a patrí k základným zásadám súkromného práva. V súkromnom práve sa autonómia viaže na osoby a je vyjadrená v zásade súkromného práva, ktorá stavia na autonómii osôb spájanej so slobodou vôle.

Lazar uvádza, že hodnoty spoločnosti, akými sú hodnota pluralitnej demokracie, právneho štátu a najmä trhového hospodárstva sa odrážajú v súkromnom práve predovšetkým v zásadách, na ktorých je súkromné právo postavené. Ako prvú uvádza zásadu individuálnej autonómie osôb (slobodu vôle). *„Autonómne postavenie osôb v súkromnom práve znamená predovšetkým ich právnú nezávislosť jedného od druhého. V dôsledku toho sa súkromnoprávna úprava vyznačuje takým vymedzením pravidiel správania subjektov majetkových, osobných*

¹¹⁵ Ďalším príkladom môže byť právo zakladateľa nadácie rozhodnúť, alebo zakladateľov dohodnúť sa na zrušení nadácie, ak je jej správna rada nefunkčná viac ako rok, § 14 písm. f) z. č. 34/2002 Z. z. o nadáciách; k „vplyvu“ zakladateľa na nadáciu pozri napr.: Gajdošová, M.: *Komentár zákona č. 34/2002 Z. z. Zákon o nadáciách*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2021, § 4 a nasl.; iný príklad môže byť rozhodnutie zakladateľov občianskeho združenia založiť ho na naplnenie konkrétneho účelu alebo na určitý čas.

¹¹⁶ § 11a, § 13 ods. 6 z. č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov; § 3 ods. 2 písm. d) z. č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov; podrobnejšie k „pobočkám“ Gajdošová, M.: *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 269 a nasl.

a osobnomajetkových vzťahov, ktorá vytvára široký a voľný priestor pre slobodnú ekonomickú iniciatívu a iné aktivity zodpovedajúce podmienkam trhového hospodárstva v demokratickom právnom štáte.“ Slobodnú autonómiu subjektov v súkromnoprávných vzťahoch Lazar identifikuje v slobodnej možnosti mať či nadobúdať a využívať majetok (vlastnícka sloboda), v slobodnej možnosti nakladať s majetkom, majetkovými hodnotami a právami (zmluvná sloboda), napokon v slobodnej možnosti rozvoja osobnosti človeka a jeho tvorivej duševnej činnosti (sloboda tvorby).¹¹⁷

Luby formuloval princíp súkromnoprávnej autonómie ako právnu zásadu, „podľa ktorej každý jednotlivec je oprávnený svoje súkromnoprávne pomery upraviť podľa svojej vôle a vlastným prejavom vôle (teda právnymi úkonmi; nakoľko najčastejším právnym úkonom je smluva, hovorí sa niekedy o zásade smluvnej autonómie)“.¹¹⁸

Princíp autonómie vôle Števček opisuje ako „prejavenie slobody jednotlivca svojou autonómnou, na objektívnom práve nezávislou vôľou stanovovať práva a povinnosti nezávisle od textu právnej normy. Inak povedané tam, kde intenzita spoločenského záujmu neodôvodňuje kogentné (spravidla imperatívne) ustanovenie práv a povinností priamo zákonom, môže subjekt práva prejavením svojej vôle ustanovenie zákona postaviť do hypotetického, subsidiárneho režimu práv a povinností“.¹¹⁹ Veľká prepojenosť individuálnej autonómie osôb ako základnej zásady súkromného práva je zreteľná aj v objeme väčšiny dispozitívnych ustanovení súkromného práva.

Akokoľvek, právna civilistika pojem autonómia spája predovšetkým so slobodou vôle osoby konať navonok a vstupovať do právnych vzťahov. Pri zásade individuálnej autonómie osôb ako slobode vôle nezvýrazňuje samostatne slobodu vôle upraviť si dovnútra svoje vlastné vzťahy (vlastnú organizáciu), čo sa týka predovšetkým právnických osôb. Tu však treba upriamiť pozornosť na vnútornú organizáciu právnickej osoby ako jeden zo znakov právnickej osoby, kde sa prejavuje ako autonómia, tak aj samospráva. Na druhej strane však treba dodať, že vnútorné predpisy právnických osôb súkromného práva sa v právnej vede označujú ako *lex contractus*, teda ako pravidlá zmluvne dobrovoľne dohodnuté v zákonnom i ústavnom rámci.¹²⁰

¹¹⁷ Lazar, J. a kol.: *Občianske právo hmotné. 1.* Bratislava: Iuris libri, 2018, s. 13 – 15.

¹¹⁸ Luby, Š.: *Základy všeobecného súkromného práva.* III. vydanie pôvodného diela. Šamorín: Heureka, 2002, s. 19.

¹¹⁹ Števček, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol.: *Občiansky zákonník I. Komentár.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 17 – 18.

¹²⁰ Podrobnejšie: Gajdošová, M.: *Lex contractus – povaha stanov združenia.* In: *Právo jako multidimenzionální fenomén: pocta Aleši Gerlochovi k 65. narodeninám.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. s. 622 – 629.

Právnické osoby súkromného práva sú postavené na autonómii osôb, ktoré ju založia či tvoria, teda ako na autonómii v zmysle samostatnosti a nezávislosti týchto osôb, tak aj na autonómii ich vôle, teda na samostatnosti a nezávislosti ich vôle. Autonómia právnickej osoby súkromného práva sa vzťahuje na jej samostatnosť a nezávislosť existencie vo svete regulovanom právom a prejavuje sa v jej autonómnej vôli konať navonok, pričom táto vôľa je vyjadrená príslušnými orgánmi vytvorenými a konajúcimi podľa vnútorných pravidiel v rámci limitov daných zákonmi. Autonómia právnickej osoby sa prejavuje aj dovnútra, v zákonnom rámci – možnosťou upraviť si (meniť si) vnútorné predpisy podľa vlastných potrieb a vykonávať činnosti podľa určenia a koordinovania vlastnými orgánmi, samosprávne.

Autonómny je v skratke nezávislý, samostatný, slobodný. V súkromnom práve sú autonómne ako fyzické, tak aj právnické osoby. Vnútorné usporiadanie právnických osôb a aj ich právne relevantné konanie je síce limitované konkrétnym zákonom, no zvyrazňuje sa ich autonómny a samosprávny charakter.

Pojmy autonómia a samospráva sa v oblasti súkromného práva nevyskytujú v právnych predpisoch, ale používa ich právna veda.

1.2.2 Autonómia vo verejnom práve

Jeden význam pojmu autonómia sa viaže na vzťahy v štátoprávnom usporiadaní, pri definovaní formy štátu, resp. štátneho zriadenia.¹²¹ Na účely tohto príspevku sa nebudem zaoberať týmto významom.

Autonómia je špecifická v tom, že sa v právnej vede používa tiež vo význame nezávislého, samostatného, „slobodného“ konania orgánu aplikácie práva, viazaného „len“ zákonom. Ide o správne uváženie,¹²² čiže rozhodovaciu autonómiu príslušného orgánu aplikácie práva. Teda prvok najviac

¹²¹ V členení štátov na zložené a jednotné je dôležitý aspekt povahy moci, ktorou disponujú územnosprávne jednotky. V zložených štátoch to nie je „moc priznaná spoločným zákonodarcom, ale majúca svoj vlastný zdroj. Výhodiskovým princípom je delená suverenita“. V zložených štátoch existujú územnosprávne jednotky, ktoré disponujú zvrchovanosťou alebo autonómiou. V jednotných štátoch, akými je aj Slovenská republika, „ani samosprávne kraje, ani obce nedisponujú mocou, ktorá by vyvierala z vlastného, nezávislého zdroja, právny poriadok je na celom území spoločný a nedelený na viacero úrovní, jednotné sú aj systavy inštitucionálne a symbolické“. V Slovenskej republike ide o relatívne vysokú mieru decentralizácie, pričom „aj tzv. pôvodné kompetencie orgánov územnej samosprávy sú v skutočnosti kompetenciami, ktoré obciam, krajom či iným municipálnym entitám „prideluje“ centrálny zákonodarca a ako ich prideluje, tak ich vie aj odňať“. In: Procházka, R., Káčer, M.: *Teória práva*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 39.

¹²² Procházka, R., Káčer, M.: *Teória práva*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 270; V rámci aplikácie práva k voľnému a viazanému uváženiu pozri napr. Fábry, B., Kasinec, R., Turčan, M.: *Teória práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, PF UK, 2019, s. 202 – 203.

spojený so súkromným právom sa vo svojej línii slobody a samostatnosti či sľobnosti prenáša aj do konania orgánov disponujúcich verejnou mocou – do oblasti verejného práva, čiže do konania subjektu samostatného a právne zodpovedného, samobytného, ktorý v danej situácii *secundum et intra legem* vykonáva verejnú moc.

Autonómia sa v oblasti verejnoprávnych vzťahov viaže na konanie subjektov verejného práva, teda aj na verejnoprávne korporácie, a to v zmysle samostatného, svojbytného, „slobodného“ konania, ktoré je limitované zákonom. Týka sa konania takýchto subjektov vo verejnoprávnych vzťahoch, ale aj konania v súkromnoprávnych vzťahoch.

Autonómna existencia subjektov verejného práva však zahŕňa aj schopnosť tvoriť si svoje vlastné pravidlá (štát – právo, orgán štátu – interné normatívne akty *secundum et intra legem*, verejnoprávna korporácia – vnútorná normotvorba).

2. Socialistická právna veda a úloha autonómie a samosprávy

Pre samosprávu a autonómiu sú najlepším „materiálom poznávania“ rozmanité združenia z histórie i zo súčasnosti. Pretože tie prenášajú kód samosprávneho a autonómneho usporiadania vytvoreného i fungujúceho na princípe dobrovoľnosti a oddelenosti od štátu.¹²³ Napokon tiež demokracia je samospráva ľudu, a to aj *ľudová demokracia* – v istej kvalite.

Rozmanité ľudské združovanie sa stalo otázkou skúmania a interpretácie socialistickej právnej vedy, osobitne kvôli formulovaniu budúcej komunistickej samosprávy. Ľudské združovanie sa považovalo za významnú súčasť organizovania spoločnosti – politickej organizácie spoločnosti. Zvýrazňovalo sa jeho prepojenie so štátom, no nepovažovalo sa za výkon štátnej moci. Tento demokratický prvok organizačnej štruktúry spoločnosti sa považoval za dobrý základ pre ideologickú prevýchovu jednotlivcov a aj za základ prechodu ku komunistickej samospráve v bezštátnom zriadení. Výsledok sa formuloval ako vzdialený ideál bezštátnej a beztriednej samosprávy.¹²⁴

¹²³ Podrobnejšie sa téme autorka venovala v príspevku: Gajdošová, M.: Združenia ako permanentná inšpirácia úvah o práve. (Súčasná úloha združení osôb v rámci občianskej spoločnosti – teoreticko-právny pohľad). Príspevok bude publikovaný v počte k 10. výročiu úmrtia JUDr. et PhDr. Zdeňka Masopusta, DrSc., vydané Fakultou právnickou Západočeskej univerzity v Plzni (t. č. v tlači).

¹²⁴ „Spoločenské organizácie pracujúcich utvorené ešte za kapitalizmu pre boj s vykorisťovateľmi sa stávajú súčasťou systému novej politickej organizácie a zapájajú masy do spravovania spoločnosti a štátu. Iné preberajú na seba uskutočňovanie jednotlivých štátnych funkcií (napríklad odbory uskutočňujú ochranu

Podľa socialistickej právnej vedy boli spoločenské organizácie súčasťou socialistického politického systému a podieľali sa na rozhodovaní vo verejných záležitostiach. Čiže nešlo tu iba o uspokojovanie individuálnych a skupinových záujmov, ale aj o účasť na správe a riadení štátu. Podľa Řehůřka sa spoločenské organizácie spočiatku chápali ako súčasť štátnych orgánov a iných verejných inštitúcií. Neskôr sa začala zvýrazňovať ich nešťatná povaha, dokonca sa uvažovalo o preceňovaní reálnych možností spoločenských organizácií v politickom živote socialistickej spoločnosti, napríklad aj pri zakotvení myšlienky prechodu niektorých úloh štátnych orgánov na spoločenské organizácie.¹²⁵ Vysoko sa cenil význam pôvodného spolčovania v tzv. buržoáznom období – tá jeho časť, ktorá umožnila legálne organizovať robotnícke hnutie a odborové hnutie. Neskôr sa poukazovalo aj na samosprávny charakter združení, na dobrovoľnosť a vnútorné vzťahy medzi členstvom a organizáciou samotnou, dokonca na upevňovanie postavenia osobnosti.¹²⁶ Samosprávu spoločenských organizácií (dnešných rozmanitých združení, pozn. M. G.) časť vedy považovala za budúcu formu organizácie celej spoločnosti: „predobraz komunistickej samosprávy (je) v rozkvetе činnosti spoločenských organizácií, ktoré postupne preberú úlohy a funkcie socialistického štátu“.¹²⁷

Socialistická právna veda zvýrazňovala samosprávu – pre svoje ciele, nie však pojem autonómie v tomto kontexte (odhliadnuc od už spomenutej autonómie ako práva národov na sebaurčenie ako výdobytku VOSR).

práce v podnikoch). V celku však spoločenské organizácie pracujúcich nemožno pokladať za bezprostredné orgány štátnej moci, hoci s nimi úzko spolupracujú pri ochrane záujmov pracujúcich a pri organizovaní výstavby socializmu a komunizmu. Komunistická strana sa stáva vládnuou stranou, usmerňujúcou a vedúcou silou socialistického štátu a celej politickej organizácie socialistickej spoločnosti. (...) Upevňuje sa spojenie medzi štátnymi a spoločenskými organizáciami, ako aj so všetkými pracujúcimi, plnšie sa prejavuje demokratická povaha socialistického štátu. (...) Osobitosť politickej organizácie spoločnosti je v tom, že má hlboko demokratický obsah, jej forma a organizačná štruktúra zabezpečuje ďalší rast socialistickej demokracie a uvedomelej disciplíny nás, ktoré si postupne zvykajú dobrovoľne plniť svoje povinnosti, čo tvorí najvýznamnejší predpoklad prechodu k bezštatnému zriadeniu. Zdokonaľovanie politickej organizácie socialistickej spoločnosti umožňuje v rámci tejto organizácie „opracúvať“ mechanizmus budúcej komunistickej samosprávy, ktorá si už nevyžaduje politický „obal“. Tento „obal“ sa vyčerpá a odumrie.“ In: Konstantinov, F. V. a kol.: Základy marxisticko-leninskej filozofie. Bratislava: Nakladateľstvo Pravda, IV. prepracované vydanie, 1977, s. 297 – 298.

¹²⁵ Řehůřek, M.: *Společenské organizace v Československu*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1985, s. 5, 8, 14.

¹²⁶ Řehůřek, M.: *Společenské organizace v Československu*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1985, s. 28, 31, 33 38, 39, 44.

¹²⁷ Flegl, V.: Ústavní základy Československé socialistické republiky. Praha 1981, s. 142; in: Řehůřek, M.: *Společenské organizace v Československu*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1985, s. 74; Podrobnejšie k socialistickému názoru na celoštátne dobrovoľné spoločenské organizácie a na ďalšie členenie združení pozri: Gajdošová, M.: *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 118 a nasl.

Autonómia vôle v súkromnoprávnom priestore v socialistickom období mala špecifické postavenie – „celý Občiansky zákonník bol postavený na negovaní princípu autonómie vôle – napríklad v pôvodnom znení právnej úpravy z roku 1964 existovala len absolútna neplatnosť právneho úkonu ako dôsledok ich väd. Úplne absentovala úprava relatívnej neplatnosti právnych úkonov ako jedného z nosných prejavov princípu autonómie vôle“.¹²⁸

3. Súčasný pohľad na samosprávu a autonómiu

Vývoj po roku 1989 priniesol úplne nový pohľad na samosprávu a autonómiu, na rozmanité ľudské združovanie a vytváranie rôznych subjektov práva. Vo veľmi širokej miere sa garantuje sloboda združovania (v politických stranách, občianskych združeniach a v odborových organizáciách), jednotlivé typy právnických osôb – združenia osôb i združenia majetku disponujú širokou mierou dobrovoľnosti, samosprávy, autonómie a oddelenosti od štátu. Ústava zakotvila územnú samosprávu. Dokonca do právneho poriadku sa navrátili verejnoprávne korporácie, ktoré sa vyznačujú samosprávnym a autonómnym charakterom a ich oddelenosť, resp. prepojenosť so štátom (prípadne až dohľad štátu) má v každom jednotlivom prípade zreteľné zákonné vymedzenie. Samospráva sa vrátila aj do akademického prostredia¹²⁹.

Jednotiacou myšlienkou je rešpekt k slobode vo všetkých jej právnych prejavoch, k pluralizmu, dobrovoľnosti, samospráve, autonómnosti a oddelenosti od štátu v čo najširšom meradle.

Nové podoby samosprávy sa však objavujú aj v ďalších súvislostiach – v nových autonómnych samosprávnych sieťach aktérov, pochádzajúcich z vlády i mimo nej. V posledných desaťročiach sa rôzne samosprávne združenia stali súčasťou nových teórií správy, ich postavenie sa formuluje do (spolu)aktérov správy. Vedy o spoločnosti operujú s pojmom novej správy (*new governance*), čím sa rozumie správa prostriedkami sociálnej koordinácie, teda istej podoby demokratickej (samo)správy.¹³⁰ Ide o nové nástroje správy, stále

¹²⁸ Števček, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol.: *Občiansky zákonník I. Komentár*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 15.

¹²⁹ Ako reakciu na súčasné ohrozenie samosprávy v súvislosti s pripravovanou novelou zákona o vysokých školách pozri napr.: Gajdošová, M.: *Akademická samospráva ako neodmysliteľný prvok demokratického a právneho štátu*. In: *Tvorba a výklad práva v podmienkach právneho pluralizmu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 247 – 263.

¹³⁰ Gábriš, T.: *Preskriptívna teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV, 2020, s. 28; autor tu citoval: Lee, M.: *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. 2003; <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf>; Podľa Lee-a: „(i) správu vecí verejných/spravo-

založené na vláde práva (*rule of law*), ktorá definuje práva a povinnosti členov, kde sa však spochybňuje autorita centrálného, byrokratického práva. Právo ako efektívny spôsob správy sa podľa tejto teórie musí decentralizovať, pričom „jeho zdrojom tak ponovom má byť spoločnosť, a občan sa má miesto pasívneho konzumenta práva stať aktívnym účastníkom na správe spoločnosti, ktorá sama má nadobudnúť namiesto hierarchického pyramidálneho usporiadania skôr podobu „sieť““.¹³¹ Za charakteristický prvok *new governance* sa považuje stieranie hraníc medzi zodpovednosťou za riešenie ekonomických a sociálnych problémov a organizácia prostredníctvom autonómnej siete aktérov pochádzajúcich zo sféry reprezentujúcej verejnú moc i zo sféry mimo nej.¹³² Čiže znova autonómia, tentoraz ako samostatnosť siete subjektov „premiešaných“ z verejného i súkromného práva, charakteristickej pre nový typ organizácie.

Nateraz však úvahy o novom spôsobe spravovania spoločných vecí stále zotrávajú na koncepcii spravovania vládou reprezentujúcou verejnú moc v štáte, či už centrálnou vládou, alebo stále viac „lokálnymi“ vládami. Decentralizácia je súčasným trendom. Dôraz na sieťovanie a koordináciu však badať celkom zjavne pri definovaní aktérov, s ktorými má vláda (ústredná i lokálne) spolupracovať (viesť dialóg), ako vytvárať právne podmienky na financovanie takýchto spoločných „podujatí“ a akú významnú (takmer partnerskú) rolu majú zohrávať organizácie občianskej spoločnosti. Vychádzať možno nielen z platnej právnej úpravy, ale aj zo strategických dokumentov.¹³³ V oblasti verejnej správy sa stále viac zvyrazňuje rozvoj občianskej spoločnosti a participácia občanov a ďalších partnerov.¹³⁴

vanie (*governance*) možno definovať ako „inštitúciu sociálnej koordinácie“; ii) *New Governance* je „inštitúcia“ sociálnej koordinácie založenej na logike spoločného riadenia a siete; a (iii) logika *New Governance* je totožná s logikou demokratickej správy“ (op. cit., s. 2).

¹³¹ Gábrš, T.: *Preskriptívna teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV, 2020, s. 28.

¹³² „*New Governance*: (i) odkazuje na súbor inštitúcií a aktérov, ktorí pochádzajú z vlády, ale aj mimo nej; (ii) identifikuje stieranie hraníc a zodpovednosti za riešenie sociálnych a ekonomických problémov; (iii) identifikuje mocenskú závislosť vo vzťahoch medzi inštitúciami zapojenými do kolektívnej akcie; (iv) ide o autonómne samosprávne siete aktérov; a (v) uznáva schopnosť dosiahnuť veci, ktoré nespočívajú na moci vlády rozkazovať alebo využívať svoju autoritu.“ Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. *International Social Science Journal*, 50(1): 17 – 28; s. 18; In: Lee, M. op. cit., s. 10.

¹³³ Napr. *Open Government Partnership* či *Vízia a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030 – dlhodobá stratégia udržateľného rozvoja Slovenskej republiky – Slovensko 2030*.

¹³⁴ Dokument „*Slovensko 2030*“ síce používa samosprávu vo význame územnej samosprávy, no na niektorých miestach možno samosprávu vnímať širšie. Napr. V bode „3. *Integrovaný rozvojový program III. – Rozvoj komunit*“ – je „*Cieľ Integrovaného rozvojového programu III*“ formulovaný takto: „*Rozvoj komunit a zvýšenie kvality života pre všetky sociálne skupiny prostredníctvom priblíženia správy vecí verejných občanom a sociálnej inklúzie a dostupných, koalíčných a efektívnych služieb*.“ Pričom ako kľúčová zmena sa definuje: „*Zvýšiť podporu rozvoja občianskej spoločnosti*

Nemožno opomenúť trend vo vnímaní oddelenosti štátu a občianskej spoločnosti, ktorý sa posúva smerom k „túženej“ vzájomnej kooperácii a koordinácii.¹³⁵

Samospráva a autonómia, spolu s nezávislosťou, samobytnosťou a samourčovaním sú súčasťou ľudskej existencie. Je to schopnosť ľudských jedincov existovať, existovať v určitej kvalite. Prejavuje sa v individuálnom živote každého jedinca osve, ale najmä v jeho vzťahoch s druhými. Vo vzťahoch vznikajúcich v rôznych skupinách, záujmových, rodinných, národných, štátnych, nadštátnych. Preto má veľký význam pre právo postihovať ich prejavy, či už explicitne, alebo implicitne. Určovať si svoje priority, ciele, obstarávať si vlastné záležitosti, organizovať si ich, dávať im hierarchiu dôležitosti i chronológiu ich vybavovania, urobiť si mechanizmus na vytváranie rozhodnutí a ich vykonávanie, vytvárať si k tomu pravidlá – to je doména človeka. Doménou človeka sú všetky normatívne systémy vrátane právneho. A právo vždy počítalo s autonómiou a samosprávou, nemohlo s ňou nepočítať. Poznáme rozmanité podoby samosprávnych a autonómnych „skupín“ či „celkov“, cechy, univerzity, slobodné kráľovské mestá, stavovské spoločenstvá, kapituly, cirkvi, komory, obce, spolky, politické strany, odborové organizácie, združenia najrôznejšieho druhu, obchodné spoločnosti, v širšom význame i štáty, medzinárodné organizácie a nadnárodné spoločnosti.

Zjednocovanie štátnej moci prinieslo koncept suverénnej štátnej moci, ktorá prostredníctvom práva rozhodne, koľko samosprávy a autonómie ktorej „skupine“ či „celku“ odovzdá, prípadne ponechá, a koľko slobody ponechá jednotlivcom. Za právom stojí štát, (hoci v poslednom období „sa stal iba jed-

a participácie občanov, socio-ekonomických partnerov a iných zainteresovaných aktérov na tvorbe, implementácii a kontrole verejných politik. Posilnenie územného princípu ako základu pri definovaní rozvojových politik, harmonizácii a integrácii sektorových politik a politik rôznych hierarchických úrovní verejnej správy v záujme občanov, komunit a ich udržateľného rozvoja. Optimalizácia systému štátnej správy a samosprávy založená na rozložení právomocí, zodpovedností a zdrojov na princípe subsidiarity, partnerskej spolupráce a synergie medzi jednotlivými úrovňami a sektormi verejnej správy v záujme efektívneho uspokojenia potrieb občanov. Dostupnosť, efektívnosť fungovania a udržateľnosť rozvoja infraštruktúry pre zdravé a súdržné komunity, vytvárajúcej podmienky pre plnohodnotný život obyvateľov každého regiónu Slovenska bez ohľadu na ich sociálno-ekonomické zázemie či znevýhodnenie.“ In: Návrh Vízie a stratégie rozvoja Slovenska do roku 2030 – dlhodobá stratégia udržateľného rozvoja Slovenskej republiky – Slovensko 2030 – nové znenie, schválené na rokovaní Vlády SR v roku 2021; In: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25655/1>

¹³⁵ „V pokročilom XX. storočí však dochádza i k tomu, že sa „polarita štátu a občianskej spoločnosti“ považuje za príznačnú skôr pre XIX. storočie a miesto nej sa kladie reflexia „polarity medzi spoločnosťou a spoločenstvom“. Namiesto „individuizácie“ sa tak vyzýva „solidarita“ ukotvená v rámci komunitarizmu s jeho príznačným „znovuobjavením spoločenstva (G. Delanty) a člením individuálnemu nešťastiu“. Rouland, N.: *L'anthropologie juridique*. Paris: Les Presses universitaires de France, 1990, s. 3; In: Colotka, P., Káčer, M., Berdisová, L.: *Právna filozofia dvadsiateho storočia*. Praha: Leges, 2016, s. 276.

ným z aktérov viacerých verejných mocí, na úrovni ktorých prebieha tvorba práva“¹³⁶). Samospráva a autonómia – v súkromnoprávnom i verejnoprávnom vzťahu teda predstavuje oprávnenie od štátu, delegáciu na samostatné, dovolené konanie, prirodzene, v súlade so štandardami vyplývajúcimi z ľudsko-právnych dohovorov; a taktiež garanciu tejto samosprávy a autonómie od štátu. V súkromnoprávnom priestore je koncipované široko – všetko, čo nie je zakázané, je dovolené. Vo verejnoprávnom priestore je vymedzené užšie, priamo zákonom (či dokonca ústavou), ale stále dostatočne široko pre interpretáciu. Samospráva a autonómia – v súkromnoprávnych i verejnoprávnych vzťahoch predstavuje i garanciu od štátu na samosprávne a autonómne existovanie.

Samospráva a autonómia sa viaže na istú „skupinu“, ktorá je postavená na osobách. Hoci hovoríme v prvom rade o združeniach osôb, korporáciách súkromnoprávnych i verejnoprávnych, nemožno si nevšimnúť aj rôzne združenia majetku. Nielen v našom právnom priestore existujú súkromnoprávne nadácie, fondy (alebo u nás tiež neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby), kde samospráva a autonómia je prenesená v zákonom stanovenom rámci na zakladateľa či zriaďovateľa a pre činnosť – i normotvornú – na orgány týchto subjektov. Obmedzenú, ale ešte stále samosprávu, prirodzene aj autonómiu, identifikujeme aj pri verejnoprávnych organizáciách majetku – rozmanité štátne fondy – najmä pre činnosť ich orgánov.

Hoci sa cyklicky objavujú rôzne teórie samosprávy, ktoré eventuálne vedú k inému konceptu usporiadania spoločnosti, dosiaľ napokon vždy prevládala koncepcia jednotnej štátnej moci, ktorá je nad všetkou správou, i samosprávou. Evidentné je to napríklad pri plánovaní zásahov do samosprávy zo strany štátu, kde v dôsledku rôznych „nevyhnutných“ dôvodov sa uvažuje o nových zákonných riešeniach, ktoré by jednotlivé prejavy samosprávy potláčali. Najaktuálnejším slovenským príkladom je nová verzia návrhu novely zákona o vysokých školách, ktorá má „v záujme zlepšenia manažérskeho riadenia“ vysokých škôl priniesť zmeny, ktoré sú v podstate oklieštením právomocí samosprávnych orgánov, teda oklieštením samosprávy.¹³⁷ Aktuálnou je aj situácia v úvahách o možných zmenách pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpoved-

¹³⁶ Colotka, P., Káčer, M., Berdisová, L.: *Právna filozofia dvadsiateho storočia*. Praha: Leges, 2016, s. 277.

¹³⁷ Napr. správa z 26. 10. 2021: Rektori požadujú stiahnuť novelu zákona o vysokých školách z legislatívneho procesu. In: https://uniba.sk/spravodajsky-portal/detail-aktuality/back_to_page/univerzita-komenskeho/article/rektori-pozaduju-stiahnut-novelu-zakona-o-vysokych-skolach-z-legislativneho-procesu-1/; Turčan, M.: Stručný štátovedný argument v prospech ochrany akademickej samosprávy. *Comenius* [elektronický dokument] – č. marec (2021), s. [1-7] [online], <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2021/03/08/strucny-statovedny-argument-v-prospech-ochrany-akademickej-samospravy/>

nosti advokátov¹³⁸ či zásah do samosprávy notárov.¹³⁹ Na porovnanie možno uviesť nemecký príklad, podľa ktorého lekári žiadajú väčšiu nezávislosť od štátu na organizovanie krízového manažmentu zdravotníctva.¹⁴⁰

Záver

Samospráva a autonómia sú pojmami, ktoré sa vo svojom význame pre právo prelínajú. Samosprávny subjekt (korporácia) je subjekt autonómny – vyznačujúci si sa autonómiou, ktorý si spravuje svoje záležitosti sám, rozhoduje sa sám, koná sám (prostredníctvom príslušných orgánov), sám si tvorí (mení) vlastné pravidlá. Jeho autonómia ako motivácia konania je však prednastavená právnym predpisom – aký účel sleduje a akými činnosťami ho má dosiahnuť. Samosprávny subjekt (korporácia) je postavený (výlučne) na osobách. Samosprávny subjekt v zmysle verejnoprávnej korporácie sa vyznačuje aj ďalšími znakmi, zriadením zákonom a verejnoprávnym účelom. Subjekt sa môže vyznačovať autonómiou, aj keď nereprezentuje niektorý prejav samosprávy v jej verejnoprávnom zmysle, napríklad autonómny je aj štátny podnik, ústavný súd. Samosprávny subjekt v súkromnoprávnom zmysle je tiež subjektom autonómnym, teda fyzické osoby i právnické osoby súkromného práva sú autonómne. Spravujú sa sami, rozhodujú o sebe, konajú sami (právnické osoby prostredníctvom príslušných orgánov), dávajú si vlastné pravidlá, aj ich menia.

Ako je to s úvahami o autonómii ako svojbytnosti a samospráve v plynutí času?

Keď sa pozrieme späť, svojbytnosť v individuálnom rámci je relatívne nové slovo, ktoré napríklad aj do ruštiny sa dostávalo iba postupne. Puškin vo svojej *Slečne sedliacke* dáva do ruského jazyka slová – pri vyjadrení charakteru ruských vidieckych slečien, – ktoré musí doložiť aj francúzskym ekvivalentom pre sú-

¹³⁸ Napr. správa z 19. 10. 2021: Benátska komisia neodporúča ministerke spravodlivosti meniť systém advokátskej samosprávy. In: https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/link/display/987183/_event

¹³⁹ S nadobudnutím účinnosti zákona o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny poriadok) sa Notárskej komore SR ako verejnoprávnej korporácii odníme rozhodovanie v disciplinárnych záležitostiach notárov a podstatne sa tak „vyprázdni“ účel jedného z jej orgánov, disciplinárnej komisie – zúži sa len na rozhodovanie o disciplinárnej zodpovednosti notárskych kandidátov.

¹⁴⁰ Dňa 2. 11. 2021 v správach pre RTVS Tibor Macák uviedol: „Nemecká lekárska komora navrhuje, aby akútny krízový manažment zdravotníctva prevzal Inštitút Roberta Kocha. Ten by koordinoval všetky krajiné úrady verejného zdravotníctva a bol by od vlády čo najviac nezávislý.“

dobú zrozumiteľnosť. „Samozrejme, každý sa môže slobodne smiať na niektorých ich zvláštnostiach, ale vtipy povrchného pozorovateľa nemôžu zničiť ich podstatné prednosti, z ktorých to hlavné: zvláštnosť (osobitosť) charakteru, samobytnosť (individualita), bez ktorých, podľa názoru Jean-Paula, ľudská veľkosť neexistuje.“¹⁴¹

V súčasnosti je pojem autonómny veľmi úzko prepojený s umelou inteligenciou – často sledujeme v televízii zábery autonómneho *Androvera*, ktorý vie samostatne vyhodnocovať statické a dynamické prekážky a pritom plniť svoje úlohy naplánované pre výskum v kozme, či ukážky vývoja autonómnych navigačných algoritmov na použitie na Zemi. Možno práve výskum v oblasti umelej inteligencie a kognitívnej vedy bude v budúcnosti inšpirujúci pre názory na usporiadanie spoločnosti. Dôležité je tu sieťovanie (neurónové siete¹⁴²), pričom so sieťovaním už narábajú rôzne teórie správy – so sieťovaním na rôznej úrovni, aj so sieťovaním rôznych subjektov, disponujúcich i nedisponujúcich štátnou či verejnou mocou (vrátane združení osôb). Zatiaľ sa učíme od toho, čo vie človek a pre vedcov je výzvou, čo by mohli (mali) vedieť umelo vytvorené systémy. Možno sa takto naučíme aj čosi o fungovaní sietí.

A azda sa tiež naučíme ponechať autonómnym jednotlivcom čo najviac samosprávy v jej súkromnoprávnom i verejnoprávnom význame (nielen už spomenutej – v súčasnosti ohrozenej – akademickej samospráve i advokátskej samospráve; či ju navrátiť – už obmedzenej notárskej samospráve).

¹⁴¹ Конечно, всякому вольно смеяться над некоторыми их странностями, но шутки поверхностного наблюдателя не могут уничтожить их существенных достоинств, из коих главное: особенность характера, самобытность (individualité), без чего, по мнению Жан-Поля, не существует и человеческого величия. In: Александр Сергеевич Пушкин (1799 – 1837): БАРЫШНЯ-КРЕСТЬЯНКА; <https://rvb.ru/pushkin/01text/06prose/01prose/0862.htm>; O rozvíjaní národného literárneho jazyka a o nevyhnutnosti vymýšľania „národných“ slov s ich vysvetlením pre salónneho čitateľa vo francúzštine pozri: Figes, O.: *Natašin tanec. Kultúrne dejiny Ruska*. Preložil Igor Otčenáš, Premedia, 2020, s. 73.

¹⁴² Vytváranie umelých neurónových sietí je inšpirované ľudskými neurónmi a popularizačne o nich píše prof. Ing. Igor Farkaš, Dr., z Fakulty matematiky, fyziky a informatiky Univerzity Komenského v Bratislave: „*Ľudský mozog obsahuje takmer 90 miliárd neurónov. Neurón je bunka, ktorá na rozdiel iných ľudských buniek vie komunikovať s veľkým množstvom iných buniek. Neuróny sú teda navzájom prepojené a tvoria neurónovú sieť. Umelý neurón je zjednodušená matematická napodobenina živého neurónu. Umelé neuróny môžu byť v počítači prepojené tak, aby umožňovali vzájomnú komunikáciu podobne, ako to robia neuróny v ľudskom mozgu. (...) Za súčasnými úspechmi v rozvoji umelej inteligencie sa skrývajú tzv. hlboké neurónové siete. Hlbokými sa nazývajú preto, lebo majú viacero vrstiev neurónov. To im umožňuje naučiť sa aj ťažšie úlohy. (...) V presnosti vykonávaní úloh už často dosahujú úspešnosť človeka a dokonca ho v niektorých prípadoch aj prekonávajú. Aj keď sú umelé neurónové siete inšpirované ľudským mozgom, riešia úlohy inak ako človek. Ukazuje sa teda, že pohľad cez optiku strojového učenia je zatiaľ dosť odlišný od toho, ako sa učí človek. „Pozerať sa“ ešte neznamená „vidieť“. Človek si z obrázka odvodí aj význam, kontext a ďalšie aspekty. Toto v umelých neurónových sieťach vieme dosiahnuť len čiastočne.*“ In: Farkaš, I.: *Ohrozí nás v budúcnosti umelá inteligencia?* In: <https://www.aktuality.sk/clanok/h1xfef3/ohrozi-nas-v-buducnosti-umela-inteligencia/> (31. 10. 2021)

LITERATURE:

- Bröstl, A.: *Frontisterion*. Bratislava: Kalligram, 2009.
- Cibulka, L. a kol.: *Ústavné právo a štátoveda*. Bratislava: PF UK, 2013.
- Csach, K.: *Numerus clausus* právnických osôb a implicitne ustanovená subjektivita právnickej osoby. In: Števček, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol.: *Občiansky zákonník I. Komentár*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019.
- Colotka, P., Káčer, M., Berdisová, L.: *Právna filozofia dvadsiateho storočia*. Praha: Leges, 2016.
- Encyclopaedia Beliana*. Prvý zv., Bratislava: Encyklopedický ústav SAV a VEDA, vydavateľstvo SAV, 1999.
- Fábry, B., Kasinec, R., Turčan, M.: *Teória práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, PF UK, 2019.
- Farkaš, I.: Ohroží nás v budúcnosti umelá inteligencia? In: <https://www.aktuality.sk/clanok/h1xe-fr3/ohrozi-nas-v-buducnosti-umela-inteligencia/>
- Figes, O.: *Natašín tanec. Kultúrne dejiny Ruska*. Preložil Igor Otčenáš. Premedia, 2020.
- Gábriš, T.: *Preskriptívna teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV, 2020.
- Gajdošová, M.: *Komentár zákona č. 34/2002 Z. z. Zákon o nadáciách*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2021.
- Gajdošová, M.: *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019.
- Gajdošová, M.: Lex contractus – povaha stanov združenia. In: *Právo jako multidimenzionální fenomén: pocta Aleši Gerlochovi k 65. narodeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020.
- Gajdošová, M.: Akademická samospráva ako neodmysliteľný prvok demokratického a právneho štátu. In: *Tvorba a výklad práva v podmienkach právneho pluralizmu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021.
- Gajdošová, M.: Združenia ako permanentná inšpirácia úvah o práve. (Súčasná úloha združení osôb v rámci občianskej spoločnosti – teoreticko-právny pohľad). *Pocta k 10. výročiu úmrtia JUDr. et PhDr. Zdeňka Masopusta, DrSc.* Fakulta právnická Západočeskej univerzity v Plzni (v tlači).
- Christman, J.: *Autonomy in Moral and Political Philosophy*. 2020; <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=autonomy-moral>
- Lee, M.: *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. 2003; <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf>
- Malý encyklopedický slovník A – Ž*. Encyklopedický institut ČSAV. Praha: Academia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1972.
- Prusák, J.: *Teória práva*. Bratislava: VO PF UK, 1997.
- Prusák, J.: Obsoletná/absoletná právna norma, verejnoprávna korporácia a verejnoprávna inštitúcia. *Justičná revue*, 58, 2006, č. 11.
- Konstantinov, F. V. a kol.: *Základy marxisticko-leninskej filozofie*. Bratislava: Nakladateľstvo Pravda, IV. prepracované vydanie, 1977.
- Košíčiarová, S.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2015.
- Košíčiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019.
- Košíčiarová, S.: Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. In: Gajdošová, M., Košíčiarová, S. (eds.): *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: PF TU, Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019; http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf
- Krsková, A.: *Štát a právo v európskom myslení*. Bratislava: Iura edition, 2002.
- Lazar, J. a kol.: *Občianske právo hmotné. 1*. Bratislava: Iuris libri, 2018.
- Luby, Š.: *Základy všeobecného súkromného práva. III*. Vydanie pôvodného diela. Šamorín: Heuréka, 2002.
- Procházka, R., Káčer, M.: *Teória práva*. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

- Puškin, A. S.: *Slečna sedlička*. <https://rvb.ru/pushkin/01text/06prose/01prose/0862.htm>
- Řehůřek, M.: *Společenské organizace v Československu*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1985.
- Svák, J.: Verejnoprávne a súkromnoprávne prelínanie v združovaní v športe. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S.: *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: PF TU, Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s.; http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf
- Števček, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol.: *Občiansky zákonník I. Komentár*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019.
- Trellová, L.: In: Cibulka, L. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
- Turčan, M.: Slobodná vôľa ako ľudský atribút? In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2021, roč. 31, č. 1.
- Turčan, M.: Stručný štátovedný argument v prospech ochrany akademickej samosprávy. *Comenius* [elektronický dokument]. ISSN 2644-5581, marec (2021), s. [1 – 7] [online], <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2021/03/08/strucny-statovedny-argument-v-prospech-ochrany-akademickej-samospravy/>
- Vrabko, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018.
- Weyr, F.: *Teorie práva*. Brno-Praha, nakladatelství Orbis, Praha 1936.

Author's contact details:

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: martina.gajdosova@flaw.uniba.sk

ZRIAĐOVANIE CIRKEVNÝCH PRÁVNICKÝCH OSÔB AKO SÚČASŤ AUTONÓMIE CIRKVI A NÁBOŽENSKÝCH SPOLOČNOSTÍ¹⁴³

ESTABLISHING OF ECCLESIASTICAL LEGAL ENTITIES AS PART OF THE AUTONOMY OF CHURCHES AND RELIGIOUS SOCIETIES

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.

Key words: cirkevné právnické osoby – autonómia cirkví a náboženských spoločností

Key words: ecclesiastical legal entities – autonomy of churches and religious societies

Anotácia: V referáte hovoríme o jednom zo základných atribútov právom garantovanej autonómie cirkví a náboženských spoločností v Slovenskej republike, a to o práve zriaďovať právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od registrovaných cirkví a náboženských spoločností. Príspevok je zameraný aj na otázky výkonu štátnej správy v tejto oblasti konfesijno-právnych vzťahov, najmä na otázku vedenia štátnej evidencie týchto subjektov a o jej problémových aspektoch v súčasnej slovenskej legislatíve.

Annotation: The paper deals with one of the basic attributes of the legally guaranteed autonomy of churches and religious societies in the Slovak Republic, namely the right to establish legal entities that derive their legal personality from registered churches and religious societies. The paper will also focus on issues of state administration in this area of confessional relations, especially on the issue of keeping state records of these entities and its problematic aspects in the current Slovak legislation.

Autonómia cirkví a náboženských spoločností

Autonómiu cirkví a náboženských spoločností môžeme chápať ako ich samostatnosť, resp. samosprávu, a zároveň ako ich nezávislosť od štátu a iných verejnoprávných subjektov. Myslí sa tým najmä nezávislé riadenie vnútorných vzťahov cirkevnej alebo náboženskej organizácie. Zásada autonómie cirkví a náboženských spoločností spočíva predovšetkým v tom, že štát a iné orgány verejnej moci do činnosti cirkví a náboženských spoločností nesmú zasahovať. Ako však uvádza L. Madleňáková, v prípade cirkví a nábožen-

¹⁴³ Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0170/21 Medzinárodnoprávne záväzky Slovenskej republiky v oblasti financovania Katolíckej cirkvi.

ských spoločností môžeme hovoriť o ich samospráve len v politickom zmysle. „Cirkvi nemôžu byť samosprávne v tom zmysle, v akom sú samosprávne územné samosprávne celky, či komory, keďže im štát nezveril mocenské oprávnenia, ktoré by mohli vykonávať dovnútra svojej organizácie na plnenie štátnych úloh. Práve tým, že sú cirkvi oddelené od štátu, nemôže mať ich pôsobenie v rámci svojej organizácie štátnomocenský charakter.“¹⁴⁴

Právne poriadky väčšiny demokratických štátov uznávajú autonómiu cirkví, pretože individuálna náboženská sloboda by sa bez nej iba ťažko realizovala. Toto prepojenie individuálnej náboženskej slobody a autonómie cirkví je také úzke, že väčšina katalógov upravujúcich otázku ľudských práv neobsahuje explicitnú úpravu garancie autonómie cirkví (t. j. obdobu čl. 24 ods. 3 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ďalej len „Ústava SR“). Cirkevnoprávna autonómia je totiž chápaná ako samozrejímá súčasť náboženskej slobody, ktorú môže každý realizovať nielen „sám“, ale rovnako aj „spoločne s inými“ (čl. 24 ods. 2 Ústavy SR). Hoci rozhodnutie pre náboženskú vieru je vnútorným osobným rozhodnutím a právom jednotlivcov, nevyhnutnou súčasťou ich práva na slobodu náboženského vyznania je aj právo združiť sa kvôli spoločnej realizácii náboženského vyznania v cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Rovnako ako jednotlivcom, aj cirkvám a náboženským spoločnostiam tak musí byť priznaná sloboda a ochrana od akéhokoľvek vonkajšieho ovplyvňovania zo strany štátu. Táto sloboda je vyjadrením ich autonómie. Takéto chápanie cirkevnej autonómie potvrdil aj Ústavný súd ČR, keď konštatuje, že „*omezení náboženské svobody na forum internum je nepostačující, neboť již pojmovým znakem náboženské svobody je právo každého projevovat svoje náboženské vyznání navenek, přirozeně při respektování omezujících kautel stanovených v čl. 16 odst. 4 Listiny. Z toho, co bylo uvedeno, rovněž přímo vyplývá zásada autonomie církví a náboženských společností spočívající především v tom, že stát do činnosti církví a náboženských společností nesmí zasahovat a pokud se aktivita církví omezí na vnitřní záležitosti (zejména na organizační členění), není principiálně možno tato opatření přezkoumávat před státními soudy*“.¹⁴⁵ Súd rovnako uvádza, že právo na autonómiu, t. j. právo na nezávislosť od štátu pri správe svojich záležitostí, predstavuje nevyhnutný predpoklad slobody náboženského života a pôsobenie cirkvi vyžadujúcej na zachovanie svojich úloh slobodu organizácie, presadzovania noriem a správy.

Z uvedeného vyplýva, že právu cirkví a náboženských spoločností na nezávislosť a autonómiu zodpovedá v rámci korelačného vzťahu povinnosť

¹⁴⁴ Madleňáková, L.: *Cirkve a náboženské spoločnosti. Správneprávne aspekty jejich vzniku a činnosti*. Praha: Leges. 2014, s. 94.

¹⁴⁵ Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 6/02 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.).

štátu zdržať sa akýchkoľvek priamych alebo nepriamych zásahov do vnútorných záležitostí cirkví a náboženských spoločností, pretože ony majú právo tieto záležitosti spravovať nezávisle od štátnych orgánov. Výnimka z tohto pravidla, ktorá môže spôsobiť obmedzenie náboženskej slobody, musí byť ustanovená zákonom a musí ísť o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných (čl. 24 ods. 4 Ústavy SR). „V moderných demokratických krajinách, ktoré sa definujú ako konfesijne neutrálné, sa obyčajne nestretávame s prvoplánovým úsilím o elimináciu náboženského prvku tak ako v prípade ateistických totalitných režimov. Sloboda náboženského vyznania v individuálnom aj kolektívnom rozmere je tu zakotvená v základných zákonoch štátu a v katalógoch základných práv.“¹⁴⁶ Rovnako je to aj v prípade Slovenskej republiky.

Právne zakotvenie cirkevnoprávnej autonómie je aj v slovenskom právnom poriadku upravené priamo na ústavnej úrovni. V čl. 24 Ústavy SR, ktorý upravuje v rovine základných práv a slobôd právo na slobodu náboženského vyznania, resp. náboženskú slobodu, je autonómia cirkví a náboženských spoločností explicitne vyjadrená v odseku 3. Ústavnoprávny základ cirkevnej autonómie predstavuje jej objektívnu inštitucionálnu záruku nadväzujúcu na čl. 1 ods. 1 Ústavy SR (konfesijná neutralita štátu)¹⁴⁷ a zároveň subjektívne právo cirkví a náboženských spoločností na nezávislosť od štátu a samosprávu svojich záležitostí (právo na sebaurčenie). Na základe toho „*cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva a zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov*“ (čl. 24 ods. 3 Ústavy SR). Túto tézu potvrdzuje aj Ústavný súd SR, keď konštatuje, že „*ustanovenie čl. 24 ods. 3 ústavy predstavuje ústavnú garanciu inštitucionálnej nezávislosti cirkví a náboženských spoločností spočívajúcu v nezávislosti od rozhodovania alebo ingerencie štátnych orgánov v otázkach duchovného a vnútrocirkevného života, najmä pokiaľ ide o doktrínálne a vieroučné otázky, rozhodovanie o otázkach organizačnej štruktúry a poriadku, zakladanie cirkevných inštitúcií, rozhodovanie o personálnych otázkach týkajúcich sa ustanovovania duchovných a obsadzovania funkcií v cirkevných inštitúciách, ako aj pokiaľ ide o vyučovanie náboženstva v cirkevných inštitúciách a usta-*

¹⁴⁶ Moravčíková, M.: Verejnoprávne aspekty autonómie cirkví a náboženských spoločností. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.) *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Právnická fakulta TU, 2019. Dostupné na: <http://iuridica.truni.sk/sites/default/files/dokumenty/katedry/tpaup/gajdosova-sloboda-zdruzovania_on-line.pdf>, [cit. 2021-02-20].

¹⁴⁷ Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy SR „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo*“.

*novizniach v rámci vnútrocirkevného života. Účelom takto ústavne vymedzenej nezávislosti cirkví a náboženských spoločností je garantovať inštitucionálne podmienky na reálne uplatnenie základného práva na slobodu vyznania a viery (čl. 24 ods. 1 ústavy), ako aj základného práva slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru (čl. 24 ods. 2 ústavy) garantovaných fyzickým osobám pod jurisdikciou Slovenskej republiky“.*¹⁴⁸

Pripomíname, že čl. 24 ods. 3 Ústavy SR nemá individuálnu povahu, neviaže sa na fyzické osoby, ale na cirkvi a náboženské spoločnosti ako subjekty korporatívnej povahy. Túto skutočnosť potvrdzuje aj Ústavný súd SR, keď uvádza, že právo vyplývajúce z čl. 24 ods. 3 Ústavy SR „sa priznáva právnickým osobám. Subjektom, ktorý môže podnetom namietaj porušenie tohto ustanovenia ústavy, sú jedine právnické osoby, ktorým sa práva podľa čl. 24 ods. 3 priznávajú“.¹⁴⁹ Normotvorca týmto systematickým zaradením kolektívneho práva medzi základné ľudské práva a slobody zvyrazňuje dôležitosť samosprávy cirkví a náboženských spoločností (napr. všeobecné združovacie právo je upravené až v 3. oddiele upravujúcom politické práva) a jej neoddeliteľnosť od práva na slobodu náboženského vyznania jednotlivca. Autonómiu cirkví a náboženských spoločností možno chápať ako súčasť kolektívneho prejavu individuálnej náboženskej slobody a ako súčasť ústavnej kolektívnej náboženskej slobody.

Špecifikom ústavnoprávnej garancie vnútornej autonómie cirkví je predovšetkým to, že jej prvoradým cieľom je zaistenie práv korporatívnych, teda nie bezprostredne individuálnych ľudských alebo občianskych. Preto ich zaradenie do Ústavy SR a Listiny môže vzbudzovať určité pochybnosti, a tým zároveň aj dôvod na hľadanie jeho zdôvodnenia. „Na prvý pohľad ‚neústrojené‘ zaradenie tohto ustanovenia o vzťahu náboženských združení a štátu do katalógu práv a slobôd možno chápať tak, že ide o prejav kolektívnych práv nábožensky veriacich občanov, ktorými uplatňujú slobodne svoje práva uvedené v predchádzajúcich ustanoveniach – spoločne s inými prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru.“¹⁵⁰ V tejto súvislosti je dôležité pripomenúť, že spoločné či inštitucionálne vyznávanie náboženstva alebo viery nie je jediným kolektívnym právom, ktoré je v Ústave SR upravené. Napríklad čl. 29 ods. 4 Ústavy SR garantuje politickým stranám a hnutiam, ako aj spolkom, spoločnostiam alebo iným združeniam právo oddelenosti od štátu. Na druhej strane je pravdou, že formulácia čl. 24 ods. 3 Ústavy SR chrániaceho vnútornú autonómiu cirkví a náboženských spoločností prekračuje rámec úpravy garancie

¹⁴⁸ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 292/04.

¹⁴⁹ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 128/95.

¹⁵⁰ Pavlíček, V. a kol.: *Ústava a ústavný rád České republiky. Komentář – 2. díl: práva a svobody*. Praha: Linde, 1999, s. 173.

ostatných uvedených práv kolektívneho charakteru, a to predovšetkým uvedením demonštratívneho výpočtu, ktorý napríklad označuje oblasti, v ktorých sa korporatívna autonómia náboženských organizácií uskutočňuje.¹⁵¹

Rozsah vnútrocirkevnej autonómie je naznačený demonštratívnym výpočtom v čl. 24 ods. 3 Ústavy SR a obdobne v § 5 ods. 2 zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“). Do uvedeného výpočtu normotvorca napríklad zahrnul:

- a) zriaďovanie alebo ustanovovanie orgánov cirkví a náboženských spoločností;
- b) ustanovovanie duchovných cirkví a náboženských spoločností;
- c) zriaďovanie rehoľných a iných cirkevných inštitúcií, všetko nezávisle od štátnych orgánov.

Na tomto mieste pripomíname, že ústavné vymedzenie rozsahu autonómie cirkví a náboženských spoločností v čl. 24 ods. 3 Ústavy SR je na rozdiel od zákonnej úpravy v § 5 ods. 2 zákona doplnené aj o úpravu slobody cirkví a náboženských spoločností nezávisle zabezpečovať vyučovanie náboženstva. Keďže však normotvorca vsadil pojem „najmä“ (naznačujúci demonštratívny výpočet) až (resp. priamo) za slovné spojenie „spravujú svoje záležitosti samy, najmä (...)“, možno na základe gramatického výkladu vzťahovať daný demonštratívny výpočet len na spôsoby výkonu samosprávy a nie na celú úpravu cirkevnoprávnej autonómie. Z uvedeného dôvodu sa potom zaradenie práva na zabezpečenie vyučovania náboženstva v uvedenom výpočte môže javiť ako nesystematické.

Na tomto mieste zameriame našu pozornosť na dôležitý aspekt cirkevnoprávnej autonómie, ktorým je nezávislé ustanovovanie či zriaďovanie cirkevných inštitúcií, ktoré disponujú vlastnou právnou subjektivitou a sú samostatné právnické osoby.

Zriaďovanie samostatných právnických osôb ako súčasť autonómie cirkví a náboženských spoločností

Jedným z oprávnení, ktoré tvorí súčasť cirkevnoprávnej autonómie a ktoré registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam garantuje právny poriadok, je právo slobodne zakladať a zriaďovať vlastné právne subjekty podľa svojich vnútorných predpisov. Takéto subjekty tvoria spravidla „súčasť“ registrovaných cirkví a náboženských spoločností, ale súčasne disponujú

¹⁵¹ Porovnaj Příbyl, S.: *Konfesněprávní studie*. Brno: L. Marek, 2007, s. 69 – 70.

vlastnou právnou subjektivitou a majú postavenie samostatných právnických osôb.

Ústavným základom súčasnej právnej úpravy umožňujúcej cirkvám a náboženským spoločnostiam zakladať nezávisle vlastné právne subjekty je už spomínaný čl. 24. ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého *„cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány [...] a zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov“*. Z ústavného hľadiska je právo vytvárať vlastné subjekty neoddeliteľnou súčasťou autonómie cirkví a náboženských spoločností.

Z obsahu čl. 24 Ústavy SR však výslovne nevyplýva, či týmito inštitúciami má ústavodarca na mysli samostatné subjekty práva alebo len organizačné alebo iné útvary cirkví a náboženských spoločností bez samostatnej právnej subjektivity. Na záver, že ide o entity s právnou subjektivitou, poukazuje samotný Ústavný súd SR, ktorý v tejto súvislosti konštatuje, že *„z povahy veci tiež vyplýva, že cirkvi a náboženské spoločnosti môžu samy zakladať právnické osoby, ktoré svoju právnú subjektivitu odvodzujú buď od právnych predpisov Slovenskej republiky (napr. občianske združenia, nadácie, obchodné spoločnosti, školy a pod.), alebo právnické osoby, ktoré svoju právnú subjektivitu odvodzujú od cirkvi alebo náboženskej spoločnosti“*.¹⁵² Tým Ústavný súd SR jasne deklaroval právo cirkví a náboženských spoločností vytvárať aj subjekty s vlastnou (odvodenou) právnou subjektivitou, ktorá bude vyplývať z ich vnútorných predpisov a bude odvodená od subjektivity samotných cirkví a náboženských spoločností.

Otázka zriaďovania vlastných právnických osôb cirkví a náboženských spoločností je upravená okrem ústavnej aj na zákonnej úrovni. Z hľadiska právnej úpravy je vykonávacím predpisom k čl. 24 ods. 3 Ústavy SR zákon č. 308/1991 Zb., ktorý všeobecne o práve cirkví a náboženských spoločností vytvárať právne subjekty hovorí na viacerých miestach. V § 4 ods. 3 *in fine* garantuje cirkvám a náboženským spoločnostiam právo vzájomne sa združovať, utvárať komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá a v § 6 ods. 1 písm. h), j) a k) umožňuje cirkvám a náboženským spoločnostiam zakladať a prevádzkovať vlastné účelové zariadenia, kultúrne inštitúcie a zariadenia, vlastné zdravotnícke zariadenia a zariadenia sociálnych služieb a podobne. Rovnako v § 13 ods. 1 písm. g) upravuje, že k návrhu na registráciu sa prikladá základný dokument zakladanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti (štatút, poriadok, stanov a pod.), z ktorého musia byť zrejme aj útvary, ktoré majú právnú subjektivitu, a v akom rozsahu a kto je oprávnený v ich mene konať. Podľa § 19 ods. 1 zákona registrujúci orgán vedie evidenciu všetkých

¹⁵² Porovnaj uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14.

právnických osôb podľa tohto zákona vrátane tých, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností, ak nepodliehajú inej evidencii alebo registrácii a upraví jej podmienky.

Právo vlastnej subjektotvorby upravuje a garantuje aj čl. 3 ods. 4 Základnej zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou (publikovaná ako oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 326/2001 Z. z.; ďalej len „Základná zmluva“), ako aj čl. 3 ods. 3 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami (publikovaná pod č. 250/2002 Z. z.; ďalej len „Zmluva s registrovanými cirkvami“), podľa ktorých cirkvi a náboženské spoločnosti majú právo zriaďovať právnické osoby, a to s garanciou ochrany ich majetku a slobody ich pôsobenia zo strany Slovenskej republiky. Uznanie ich právnej subjektivity výslovne deklaruje čl. 1 ods. 2 Základnej zmluvy, podľa ktorého *„Zmluvné strany vzájomne uznávajú právnu subjektivitu druhej strany, ako aj všetkých právnických osôb a fyzických osôb, ktoré ju majú podľa právneho poriadku Slovenskej republiky alebo podľa kánonického práva“*, ako aj čl. 1 ods. 2 Zmluvy s registrovanými cirkvami, podľa ktorého *„Slovenská republika uznáva právnu subjektivitu registrovaných cirkví a náboženských spoločností, ako aj všetkých právnických osôb a fyzických osôb, ktoré ju majú v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky a podľa vnútorných predpisov registrovaných cirkví a náboženských spoločností.“*

Aj na základe uvedeného tak možno konštatovať, že z hľadiska právnej formy a existencie právnej subjektivity môžu cirkvi a náboženské spoločnosti zakladať: 1) samostatné inštitúcie s vlastnou právnu subjektivitou, ktorá bude odvodená od samotných cirkví a náboženských spoločností, 2) inštitúcie bez právnej subjektivity (bez ohľadu na to, či vnútorné predpisy takýmto inštitúciám právnu subjektivitu priznávajú alebo nie) a 3) právnické osoby podľa osobitných predpisov (napríklad záujmové združenia právnických osôb, cirkevné školy a pod.). Na tomto mieste budeme ďalej venovať pozornosť právnickým osobám, ktoré odvodzujú svoju subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností (tzv. cirkevným právnickým osobám), ktorých evidenciu podľa § 19 ods. 1 zákona vedie ministerstvo kultúry.

Cirkevné právnické osoby – právna úprava a členenie

Pod pojmom cirkevné právnické osoby možno vo všeobecnosti chápať autonómne zriadené inštitúcie registrovaných cirkví a náboženských spoločností, ktoré môžu byť ich organickou súčasťou a zároveň disponujú vlastnou právnu subjektivitou. Sú to súkromnoprávne subjekty, ktoré sú najčastejšie organizačnou jednotkou (zložkou, súčasťou) registrovaných cirkví a nábo-

ženských spoločností alebo tvoria samostatný subjekt oddelený od registrovanej náboženskej organizácie. Kvôli informovanosti a ochrany právnej istoty účastníkov právnych vzťahov sa odporúča ich zápis do evidencie cirkevných právnických osôb, ktorú vedie Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo kultúry“) na základe § 19 ods. 1 zákona. V súčasnosti je však evidencia nepovinná a neviažu sa s ňou v zásade žiadne významné právne účinky (pozri ďalej).

Pri pohľade na právnu úpravu o cirkevných právnických osobách je dôležité poukázať aj na otázku ich nejednotného označovania, resp. pomenovania. Ústavná úprava hovorí o „*orgánoch*“ a „*rehol'ných a iných inštitúciách*“. Ani samotný zákon nepoužíva jednotné označenie, keď ich pomenúva raz v § 4 ods. 3 zákona ako „*komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá*“, inokedy v § 6 ods. 1 písm. h) ako „*účelové zariadenia*“ alebo v § 13 ods. 1 písm. g) ako „*útvary, ktoré majú právnu subjektivitu*“ alebo „*právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností*“ v § 19 ods. 1 zákona. Opatrenie Ministerstva kultúry Slovenskej republiky k evidencii právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a/alebo náboženských spoločností č. MK-33/2001-1 (ďalej len „opatrene ministerstva“) ich označuje ako „*právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a/alebo náboženských spoločností*“. Avšak ako v konfesijno-právnej teórii, tak aj v aplikačnej praxi, sa ustálilo zjednodušené pomenovanie „*cirkevné právnické osoby*“.¹⁵³

Na tomto mieste je dôležité podotknúť, že tieto subjekty majú riadnu právnu subjektivitu v podobe právnickej osoby (rovnako ako samotné cirkvi a náboženské spoločnosti), ale len za podmienky, ak je im priznaná vnútornými predpismi cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, od ktorej svoju subjektivitu odvodzujú.¹⁵⁴ Konštitutívnym a podmieňujúcim prvkom existencie ich právnej subjektivity je tak jej ustanovenie zo strany vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, od ktorej svoju subjektivitu odvodzujú. V tomto prípade ide o samostatný osobitný druh právnickej osoby s vlastnou právnou subjektivitou, hoci odvodenej povahy. Ich subjektivita sa odvodzuje od registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

¹⁵³ Pozri Kříž, J.: *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 215; Hrdina, A. I.: *Náboženská svoboda v právu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 148; Madleňáková, L.: *Církev a náboženské společnosti. Správněprávní aspekty jejich vzniku a činnosti*. Praha: Leges. 2014, s. 160; Příbyl, S.: *Konfesionálněprávní studie*. Brno: L. Marek, 2007, s. 229; Chocholáč, A.: *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 165 a iné.

¹⁵⁴ Pozri čl. I ods. 2 in fine opatrene ministerstva.

Podrobnejšia právna úprava týchto subjektov cirkví a náboženských spoločností, predovšetkým však ich evidencia, je obsiahnutá v opatrení ministerstva. Opatrenie ministerstva člení cirkevné právnické osoby do troch skupín. Medzi cirkevné právnické osoby zaraďuje:

1. organizačné zložky cirkví a náboženských spoločností – medzi ktoré môžeme zaradiť predovšetkým biskupstvá, biskupské konferencie, farnosti, cirkevné obce, náboženské obce, zbory a podobne;
2. združenia cirkví alebo náboženských spoločností – napríklad rôzne ekumenické združenia a
3. komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá.

Pripomíname, že uvedený výpočet je len demonštratívny, čo priamo korešponduje s právom vyplývajúcim z garantovanej autonómie cirkví a náboženských spoločností označovať a vytvárať svoje subjekty podľa vlastnej úvahy a podľa svojich vnútorných predpisov.

Všetky tri skupiny uvedených subjektov majú rovnakú právnu formu – právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví alebo náboženských spoločností. Táto právna forma je spoločná všetkým v opatrení uvedeným druhom cirkevných právnických osôb. Rovnako je dôležité uviesť, že vo všetkých prípadoch, bez ohľadu na účel, ktoré uvedené subjekty plnia (vyznávanie náboženskej viery, poskytovanie charitatívnych služieb a i.), ide o cirkevné inštitúcie podľa čl. 24 ods. 3 Ústavy SR a záruky autonómie cirkví a náboženských spoločností sa vzťahujú aj na všetky uvedené subjekty v rovnakom rozsahu. Túto skutočnosť potvrdzuje napríklad aj v obdobných nemeckých podmienkach nemecký Spolkový ústavný súd, podľa ktorého záruky slobody vyznania sa nevzťahujú výlučne na cirkvi a náboženské spoločnosti, ale aj na ich podporné organizácie, aj keď nie sú súčasťou ich štruktúry. Sloboda náboženského vyznania podľa názoru súdu v sebe vedľa slobody jednotlivca prejavovať svoje vyznanie v súkromí a na verejnosti nutne obsahuje aj slobodu združovania sa v organizáciách na účely spoločného verejného vyznania, ako aj slobodu vyznania pre cirkvi v ich historicky vytvorenej podobe a na základe ich poslania (BVerfGE 42, 312). Na podanie ústavnej sťažnosti na ochranu základného práva na nerušený výkon náboženského vyznania sú oprávnené nielen náboženské spoločnosti, ich suborganizácie alebo ich právne nezávislé zariadenia, ale aj právnické osoby, ktorých cieľom je plniť charitatívne úlohy pri realizácii jednej zo základných požiadaviek náboženského vyznania.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Porovnaj rozhodnutie Spolkového ústavného súdu SRN, BVerfGE 53, 366; BVerfGE 19, 129; BVerfGE 30, 112; BVerfGE 42, 312; BVerfGE 46, 73.

Účel cirkevných právnických osôb slovenská legislatíva explicitne neupravuje a je determinovaný výlučne vnútornými predpismi cirkví a náboženských spoločností. Táto skutočnosť je daná existenciou cirkevnoprávnej autonómie. Aj napriek absencii právnej úpravy regulujúcej účel cirkevných právnických osôb sa na ich činnosť vzťahuje obmedzujúce pravidlo § 6 ods. 2 zákona, podľa ktorého výkon ich činností nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, nesmie ohrozovať bezpečnosť občanov a verejný poriadok, zdravie a mravnosť alebo práva a slobody druhých, nezávislosť a územnú celistosť štátu. Túto skutočnosť potvrdzuje aj Ústavný súd SR, podľa ktorého *„materiálnou podmienkou evidencie je to, aby ustanovenia základného dokumentu neboli v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi (čl. III ods. 3 opatrenia). Z povahy veci vyplýva, že materiálnou podmienkou evidencie je tiež to, aby aj právnická osoba [cirkevná právnická osoba – pozn. autora] spĺňala podmienky podľa § 15 zákona č. 308/1991 Zb. Formálne a materiálne podmienky registrácie cirkvi a náboženskej spoločnosti, resp. formálne a materiálne podmienky evidencie právnickej osoby predstavujú právny rámec, ktorý skúma príslušný štátny orgán a zároveň predstavujú rámec skúmania súdmi v systéme správneho súdnictva, ak zákon pripúšťa preskúmavanie zákonnosti v uvedenom systéme“*.¹⁵⁶ V tejto súvislosti považujeme za dôležité uviesť, že akékoľvek iné eventuálne zákonné obmedzenie a zredukovanie účelu cirkevných právnických osôb na organizáciu, vyznávanie a šírenie náboženskej viery je v zjavnom rozpore so samotným cieľom a zmyslom cirkví a náboženských spoločností a v zmysle argumentácie českého ústavného súdu by svedčil o ich zásadnom nepochopení, pretože ich aktivity sa prirodzene *„neredukujú toľko na prezentáciu náboženských víry, nýbrž svojí činnosť navenek, prekračujúci omezení na pouhý výkon náboženství, vyzařují do celé společnosti, a představují tak i nezbytný předpoklad fungování občanské společnosti“*.¹⁵⁷ Takéto obmedzenie by zjavne odporovalo čl. 24 ods. 3 Ústavy SR, pretože tento článok garantuje cirkvám a náboženským spoločnostiam právo zriaďovať svoje orgány a rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle na štátnych orgánoch. Takéto obmedzenie by vo všeobecnosti nespĺňalo ani požiadavky čl. 24 ods. 4 Ústavy SR, ktorý upravuje podmienky ústavného obmedzenia náboženskej slobody.

Právna subjektivita cirkevných právnických osôb a ich evidencia

V súčasnej slovenskej legislatívnej úprave cirkevných právnických osôb absentuje ako podmienka získania právnej subjektivity nevyhnutnosť vy-

¹⁵⁶ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14.

¹⁵⁷ Porovnaj nález Ústavného súdu ČR sp. zn. Pl. ÚS 6/02.

dania akéhokoľvek administratívneho aktu štátu, ktorý by týmto subjektom túto subjektivitu konštituoval alebo deklaroval. Inak povedané, na získanie právnej subjektivity sa nevyžaduje ani vydanie konštitutívneho, ani deklaratórneho individuálneho správneho aktu, ani osvedčenie alebo iný doklad vydávaný orgánom verejnej moci alebo verejnej správy. Túto subjektivitu získavajú autonómne už priamo vnútorným predpisom príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ak ju takýto predpis ustanovuje. Táto skutočnosť musí len byť notifikovaná v základnom dokumente príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti podľa § 13 ods. 1 písm. g) zákona. Z hľadiska právneho poriadku Slovenskej republiky sú cirkevné právnické osoby samostatnými právnickými osobami s odvodenou subjektivitou. Ich subjektivita je odvodená od registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti ako hlavného subjektu, ktorý je zdrojom ich právnej subjektivity.¹⁵⁸ Tým sa cirkevné právnické osoby z hľadiska titulu získania svojej právnej subjektivity odlišujú od samotných cirkví a náboženských spoločností, ktoré svoju právnu subjektivitu získavajú až právoplatnosťou rozhodnutia registrujúceho orgánu o ich registrácii.

Vykonávanie evidencie cirkevných právnických osôb z hľadiska foriem činností verejnej správy zaraďujeme medzi neprávne formy činnosti, s ktorými nie sú spojené bezprostredné právne následky. Pri výkone evidenčnej činnosti na tomto úseku správy nedochádza k vydávaniu individuálneho správneho aktu v správnom konaní (evidenčný akt nemá účinky a povahu rozhodnutia), ale vykonáva sa len faktický úkon spočívajúci v zápise cirkevnej právnickej osoby do evidencie podľa § 19 ods. 1 zákona. Evidenciu všetkých cirkevných právnických osôb vedie cirkevné oddelenie, za ktorý zodpovedá riaditeľ cirkevného oddelenia. Na adresu postupu ministerstva kultúry spojeného s evidenčnými úkonmi vo vzťahu k cirkevným právnickým osobám treba ešte uviesť, že uskutočňovanie takejto činnosti verejnej správy je vnútornou záležitosťou tohto ústredného orgánu štátnej správy. Samotný zákon tento postup neupravuje. Ako sme už skôr uviedli, tento postup je upravený len príslušnými ustanoveniami opatrenia ministerstva, ktoré má povahu vnútorného predpisu či interného aktu. „Na konanie o evidencii (t. j. na postup oznamovateľa a ministerstva) sa nevzťahuje Správny poriadok ako celok, ba dokonca sa naň nevzťahuje ani § 3 ods. 7 Správneho poriadku. To preto, lebo evidenčné úkony sa z hmotnoprávneho hľadiska nezaraďujú medzi opatrenia, ktoré má uvedené ustanovenie na mysli. Evidenčné úkony sa totiž nevzdávajú. Na konanie o evidencii však dopadá čl. 46 Ústavy

¹⁵⁸ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14; nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 6/02 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.); nález Ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597).

SR, z ktorého sa odvodzuje právo na spravodlivý proces vo verejnej správe. Z neho možno odvodiť pravidlá, ktoré sa uplatňujú primerane aj v takomto procesnom postupe (napr. viazanosť právom, konanie v primeranej lehote, legitímne očakávanie, materiálna pravda, transparentnosť. V dôsledku toho aj interpretácia vnútorných predpisov, ktoré sa aplikujú v prípade evidencie, musí byť v súlade s týmito základnými pravidlami.“¹⁵⁹

Čo sa týka povahy evidencie cirkevných právnických osôb registrujúcim orgánom, na jej adresu je možné ďalej uviesť, že vychádza z liberálnej koncepcie ich vzniku. Cirkvi a náboženské spoločnosti poskytujú svojim cirkevným právnickým osobám právnu subjektivitu úplne autonómne a nezávisle od štátu. Evidencia cirkevných právnických osôb, ktorú vedie ministerstvo kultúry na základe § 19 ods. 1 zákona, je dobrovoľná a nie sú s ňou spojené žiadne právne účinky. Jediným sčasti obmedzujúcim ustanovením, ktoré má tendenciu „zachovať“ princíp právnej istoty, je registračná požiadavka pri registrácii samotnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti obsiahnutá v § 13 ods. 1 písm. g) zákona, podľa ktorého súčasťou základného dokumentu registrujúcej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti musí byť aj údaj, ktorý uvádza útvary cirkví, ktoré majú právnu subjektivitu a v akom rozsahu a kto je oprávnený v ich mene konať. Podľa M. Gajdošovej si štát v prípade evidencie cirkevných právnických osôb „vyhradzuje notifikáciu od cirkvi alebo náboženskej spoločnosti – oznámiť vznik novej právnickej osoby štátu, pretože štát (ministerstvo kultúry) je povinný evidovať právnické osoby odvodzujúce právnu subjektivitu od cirkví alebo náboženských spoločností“.¹⁶⁰ S uvedeným názorom sa však úplne nestotožňujeme, pretože si myslíme, že podľa súčasnej právnej úpravy notifikačná povinnosť cirkví a náboženských spoločností nie je daná povinnosťou navrhnúť na evidenciu ich jednotlivé cirkevné právnické osoby, ale len povinnosťou uvádzať v základnom dokumente údaj, ktorý uvádza útvary cirkví, ktoré majú právnu subjektivitu, a v akom rozsahu a kto je oprávnený v ich mene konať (§ 13 ods. 1 písm. g) zákona). To, či je táto požiadavka dostačujúca, je však otázne. Pri súčasnej právnej regulácii cirkevných právnických osôb a z nej vyplývajúceho spôsobu priznávania ich právnej subjektivity totiž môže dochádzať k potenciálnemu konfliktu dvoch dôležitých ústavných princípov, a to požiadavky autonómie cirkví a náboženských spoločností a princípu

¹⁵⁹ Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 302–303.

¹⁶⁰ Gajdošová, M.: Nadobúdanie právnej subjektivity v súvislosti so spolkami a združeniami – a cirkvami a náboženskými spoločnosťami. In: *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty subjektivity osobitných subjektov medzinárodného práva a cirkví a náboženských spoločností*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2013, s. 126 – 127.

právnej istoty a ochrany práv ostatných účastníkov právnych vzťahov, ktorí do nich vstupujú spolu s cirkevnými právnickými osobami. Pri súčasnej liberálnej úprave sa naplňa hlavne prvá z nich. Právna subjektivita cirkevných právnických osôb vzniká autonómnym úkonom cirkvi alebo náboženskej spoločnosti bez ingerencie štátu, a to na rozdiel od vzniku právnej subjektivity samotných cirkví, ktorá vzniká registračným rozhodnutím vydaným v registračnom konaní. Predmetné subjekty, na rozdiel od cirkví a náboženských spoločností, už nepodliehajú registračnému konaniu, len sa evidujú v evidencii, ktorú vedie cirkevné oddelenie. Samotný evidenčný úkon nemá právotvorné účinky a len sa ním notifikuje a zapisuje predmetný subjekt do evidencie, ktorý už existuje podľa vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Podľa čl. II ods. 1 a 4 opatrenia ministerstva *„právnická osoba, ktorá odvodzuje svoju právnu subjektivitu od cirkvi a/alebo náboženskej spoločnosti, sa považuje za zaevidovanú na území Slovenskej republiky v deň doručenia žiadosti o jej zaevidovanie cirkevnému oddeleniu, ak žiadosť splňa všetky náležitosti podľa tohto opatrenia“*.

Keďže však evidencia cirkevných právnických osôb nie je v podmienkach Slovenskej republiky povinná a zároveň nie je podmienkou vzniku ich právnej subjektivity, možno konštatovať, že takáto evidencia neplní riadne svoj účel, a to tak v rovine jej právnej relevancie (právne účinky), ako aj v rovine informačnej (úplnosť informácií o evidovaných skutočnostiach). V spoločnosti môže existovať celý rad subjektov neevidovaných v evidencii ministerstva kultúry vedenej podľa § 19 ods. 1 zákona. Takéto subjekty však právnu subjektivitou napriek tomu disponujú, vždy za splnenia podmienky, že ju majú podľa vnútorných predpisov cirkví a náboženských spoločností a táto skutočnosť je uvedená v základnom dokumente príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, od ktorej svoju subjektivitu odvodzujú. Takáto právna úprava umožňujúca súčasný právny stav, podľa nášho názoru, síce plne akceptuje požiadavku cirkevnej autonómie, ale neprispieva k naplneniu druhého, rovnako dôležitého princípu – právnej istoty účastníkov právnych vzťahov. Preto v rámci úvah *de lege ferenda* možno uvažovať, či by nebolo vhodné zaviesť v podmienkach Slovenskej republiky mechanizmus povinnej evidencie s deklaratórnymi účinkami evidenčného úkonu (ku dňu ich založenia registrovanou cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou), alebo dobrovoľnú evidenciu, ale s konštitutívnymi účinkami evidenčného úkonu (čo už však vykazuje znaky registrácie). Keďže konštitutívnosť rozhodovania v oblasti evidencie a priznávania právnej subjektivity v prospech cirkevných právnických osôb poprel v českých podmienkach aj Ústavný súd ČR, keď uviedol, že *„Ústavní soud tehdy dospěl [...] k závěru, že právní vznik a zánik církevních právnických osob nelze podmiňovat konstitutiv-*

ním právnym aktem štátneho orgánu“,¹⁶¹ na základe uvedeného považujeme za účelné prikloniť sa skôr k modelu povinnej evidencie a jej deklaratórnych právnych účinkov. V tomto prípade by tak došlo k uplatneniu evidenčného princípu ako istého „medzistupňa“ medzi liberálnym princípom a registračným princípom. Uvedomujeme si však, že priznávanie či už konštitutívnych alebo deklaratórnych účinkov evidenčným úkonom nezodpovedá celkom doktríne správneho práva v oblasti charakteristiky jednotlivých foriem činnosti verejnej správy a ich povahy, či ich možných účinkov, pretože evidenčné úkony v zásade nemajú právotvorné účinky, a preto nemôžeme priamo hovoriť ani o konštitutívnych, ani deklaratórnych účinkoch pri tejto forme činnosti verejnej správy. Aj z tohto dôvodu je preto vhodnejšie hovoriť len o možnosti zavedenia povinnej evidencie (rešpektujúc pri tom povahu evidenčných úkonov ako foriem činnosti verejnej správy bez priamych konštitutívnych alebo deklaratórnych právnych účinkov), a to pri súčasnom zachovaní konštitutívneho charakteru zriaďovacieho úkonu alebo vnútorného predpisu cirkví a náboženských spoločností, ktorým sa priznáva právna subjektivita ich cirkevným právnickým osobám. Zavedenie povinnej evidencie cirkevných právnických osôb by však vyžadovalo aj zmenu zákona č. 308/1991 Zb., v ktorom by predmetná povinnosť mala byť formulovaná a upravená, keďže stanovovanie povinností subjektom stojacim mimo organizačnú štruktúru štátnej správy nemôže byť upravené len formou vnútorného predpisu, akým je v súčasnosti opatrenie ministerstva.

Na tomto mieste je dôležité pripomenúť, že model dobrovoľnej evidencie s konštitutívnymi účinkami by mohol zvädzať k záveru, že tento spôsob právnej úpravy – v dôsledku jeho prvku dobrovoľnosti – je vo vzťahu k cirkvám a náboženským spoločnostiam a k rešpektovaniu ich autonómie priaznivejšou alternatívou. Treba však uviesť, že takéto riešenie by znamenalo intenzívnejší zásah do súčasne garantovanej cirkevnej autonómie (jej súčasťou je nezávislé a autonómne zriaďovanie právnických osôb bez ingerencie štátu) ako v prípade modelu povinnej evidencie s deklaratórnymi účinkami. Pri modeli povinnej evidencie by síce vznikla cirkvám a náboženským spoločnostiam povinnosť navrhnuť na evidenciu svoje cirkevné právnické osoby, avšak právo subjektotvorby s konštitutívnymi účinkami by ostalo aj naďalej v rukách cirkví a náboženských spoločností. Eventuálne nesplnenie povinnosti cirkvi alebo náboženskej spoločnosti prihlásiť na evidenciu svoju cirkevnú právnickú osobu by tak nemalo vplyv na existenciu právnej subjektivity cirkvou zriadenej cirkevnej právnickej osoby, ale jej následkom by mohlo byť napríklad uloženie správnej sankcie (napríklad pokuty a pod.), aj to len za podmienky,

¹⁶¹ Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597).

ak by sa normotvorca rozhodol upraviť aj možnosť sankcionovania nesplnenia tejto povinnosti. Za úvahu stojí aj otázka, či by povinnej evidencii mali podliehať všetky cirkevné právnické osoby, alebo len niektoré (napríklad len združenia cirkví alebo iné cirkevné inštitúcie, ktoré nemajú charakter organizačnej zložky cirkvi alebo náboženskej spoločnosti). Túto otázku však považujeme aj naďalej za otvorenú.

Je zrejmé, že povinná evidencia cirkevných právnických osôb by mohla byť vnímaná ako obmedzenie garantovanej a v súčasnosti uplatňovanej autonómie cirkví a náboženských spoločností pri ich subjektotvorbe, na druhej strane, kvôli ochrane princípu právnej istoty, by jej určité obmedzenie malo byť akceptovateľné a legitímne, pretože by bolo vyvážené iným ústavne relevantným záujmom – ochranou práv tretích osôb ako účastníkov právnych vzťahov a posilnením princípu právnej istoty.¹⁶² Na druhej strane pripomíname, že prvky rešpektovania princípu autonómie by aj v prípade povinnej evidencie ostali zachované a boli aj naďalej viditeľné predovšetkým v zásade, že evidenčný akt by bol vykonaný vždy, ak navrhovateľ na evidenciu splní objektívne ustanovené formálne podmienky.¹⁶³

Ďalším dôvodom, pre ktorý by eventuálne zavedenie povinnej evidencie cirkevných právnických osôb nemuselo predstavovať neprímeraný zásah do súčasného právneho stavu, je aj skutočnosť, že väčšina cirkví a náboženských spoločností navrhuje na evidenciu všetky svoje právnické osoby dobrovoľne a z vlastnej iniciatívy. Zavedenie právnej úpravy s povinnosťou evidovať cirkevné právnické osoby by tak mohlo predstavovať len právne zakotvenie súčasného faktického stavu v aplikačnej praxi. Dôvodom a zároveň výhodou „byť zaevidovaným subjektom“ je skutočnosť, že ministerstvom evidovaná cirkevná právnická osoba môže v právnych vzťahoch preukazovať existenciu svojej právnej subjektivity podstatne jednoduchšie, a to prostredníctvom potvrdenia o evidencii, ktoré evidovanej cirkevnej právnickej osobe vystavuje cirkevný odbor ministerstva podľa čl. V ods. 2 opatrenia ministerstva (od 1. apríla 2021 cirkevné oddelenie). Týmto spôsobom sa vyhne zdĺhavejšiemu a náročnejšiemu postupu preukazovania existencie svojej právnej subjektivity poukazovaním na vnútorné predpisy a základný dokument cirkvi a náboženskej spoločnosti, od ktorej svoju subjektivitu odvodzuje a ktoré túto subjektivitu konštituuju.

¹⁶² Ústavný súd ČR v obdobnej súvislosti uviedol, že „omezení autonomie církví a náboženských společností jsou vyvažována jiným ústavně relevantním zájmem, jež představuje ochrana práv třetích osob, resp. princip právní jistoty“. Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 2/06 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.).

¹⁶³ Porovnaj v českých podmienkach nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 2/06 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.).

Na tomto mieste je ešte dôležité podotknúť, že v súčasnosti je procesný postup výkonu evidenčnej činnosti upravený v opatrení ministerstva. Evidovanie sa uskutočňuje na základe žiadosti o zaevidovanie právnickej osoby. Tu však treba pripomenúť, že pri posudzovaní žiadosti ministerstvo nemôže posudzovať splnenie podmienok vzniku cirkevnej právnickej osoby podľa vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ale len splnenie zákonných podmienok evidencie ustanovených opatrením ministerstva. Túto skutočnosť potvrdzuje aj Ústavný súd SR, ktorý konštatuje, že *„predpokladom evidencie právnickej osoby, ktorá odvodzuje svoju právnu subjektivitu od cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, nie je splnenie podmienok založenia a vzniku podľa vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Príslušný štátny orgán, prípadne správny súd takto nie je oprávnený skúmať, či pri založení prípadne zrušení právnickej osoby odvodzujúcej svoju právnu subjektivitu od cirkvi alebo náboženskej spoločnosti boli dodržané ustanovenia vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Spory týkajúce sa uvedených skutočností musí príslušná cirkev alebo náboženská spoločnosť vyriešiť sama nezávisle od štátnych orgánov Slovenskej republiky. Takýto výklad zodpovedá aj obsahu základného práva podľa čl. 24 ods. 3 ústavy, podľa ktorého cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva a zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov. Podmienky výkonu tohto práva možno obmedziť iba zákonom, ak ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných (čl. 24 ods. 4 ústavy). Obsah základného práva podľa čl. 24 ods. 3 ústavy nepochybne zahŕňa právo cirkví a náboženských spoločností zriaďovať svoje orgány a zároveň ich aj rušiť a zakladať rehoľné a iné cirkevné inštitúcie a ich aj rušiť nezávisle od štátnych orgánov“*.¹⁶⁴

Evidencia cirkevných právnických osôb a register právnických osôb

Ustanovenie § 19 ods. 1 zákona upravuje kompetenciu registrujúceho orgánu viesť evidenciu všetkých registrovaných cirkví a náboženských spoločností na Slovensku, pričom normotvorca ju ustanovuje všeobecnou formuláciou: „registrujúci orgán vedie evidenciu všetkých právnických osôb podľa tohto zákona...“ Do uvedeného výpočtu zákonodarca výslovne zahrnul aj povinnosť viesť evidenciu právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností (cirkevných právnických osôb), ak nepodliehajú inej evidencii alebo registrácii, keďže aj tieto subjekty

¹⁶⁴ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14.

patria pod režim tohto zákona. Uvedená právna úprava je mimoriadne stručná a rámcová. Podrobnosti o vedení predmetnej evidencie zákon vo svojich ustanoveniach neupravuje. Súčasťou kompetenčného ustanovenia je aj právomoc registrujúceho orgánu upraviť podmienky evidencie, ale spôsob úpravy výkonu evidenčnej činnosti ustanovený nie je. Podrobnejšia úprava evidencie je obsiahnutá už vo vyššie spomínanom opatrení ministerstva, jej obsahom je však len úprava evidencie cirkevných právnických osôb.

V súvislosti s vedením evidencie cirkví a náboženských spoločností a cirkevných právnických osôb podľa § 19 ods. 1 zákona treba uviesť, že s nadobudnutím účinnosti zákona č. 272/2015 Z. z. o registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o registri právnických osôb“) je ministerstvo kultúry ako povinná osoba podľa § 5 ods. 1 zákona o registri právnických osôb povinná poskytovať Štatistickému úradu SR údaje zo svojej evidencie na účely zápisu, zmeny alebo výmazu v registri právnických osôb. Do uvedeného registra sa zapisujú všetky registrované cirkvi a náboženské spoločnosti, ako aj všetky evidované právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností. Evidencia, ktorú vedie registrujúci orgán podľa § 19 ods. 1 zákona, je podľa § 4 ods. 9 zákona o registri právnických osôb zdrojovým registrom podľa § 49 písm. f) zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov.

Predmetná oznamovacia povinnosť sa realizovala pred prijatím zákona o registri právnických osôb písomnou formou, keď registrujúci orgán zaslal oznámenie o registrácii cirkvi alebo náboženskej spoločnosti alebo oznámenie o zrušení registrácie Štatistickému úradu SR ako ústrednému orgánu štátnej správy pre oblasť štátnej štatistiky. Po nadobudnutí účinnosti zákona o registri právnických osôb sa daná povinnosť realizuje elektronickou formou a informácie o registrácii cirkví a náboženských spoločností alebo ich zrušení sa evidujú v registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci („register právnických osôb“), ktorý je informačným systémom verejnej správy, ktorého správcom je Štatistický úrad SR. Na povinnosť registrujúceho orgánu poskytovať tieto údaje sa vzťahuje § 4 ods. 1 zákona o registri právnických osôb, podľa ktorého *„ak ide o právnickú osobu, ktorá nie je orgánom verejnej moci, nie je zriadená zákonom ani orgánom verejnej moci [do tejto kategórie patria aj cirkvi a náboženské spoločnosti, aj cirkevné právnické osoby – pozn. autora], je štatistickému úradu povinný poskytovať zapisované údaje orgán verejnej moci, ktorý a) vedie evidenciu právnických osôb, do ktorej zápis je podmienkou vzniku právnickej osoby alebo b) koná vo veci registrácie právnickej osoby alebo vedie obdobné konanie, ak je podmienkou vzniku právnickej osoby registrácia alebo obdobné kona-*

nie a právnická osoba sa nezapisuje do evidencie“. Pri dôslednejšej analýze tohto ustanovenia nemožno nespomenúť istú nedôslednosť normotvorcu, ktorý pri úprave tejto povinnosti neprihliadol na špecifiká registrácie cirkví a náboženských spoločností a evidencie cirkevných právnických osôb. Z § 4 ods. 1 zákona o registri právnických osôb vyplýva, že zákonodarca rozlišuje povinné osoby do dvoch skupín, a to na orgány verejnej moci, ktoré vedú evidenciu právnických osôb, do ktorej je zápis podmienkou vzniku právnickej osoby [§ 4 ods. 1 písm. a)] a orgány verejnej moci, ktoré konajú vo veci registrácie právnickej osoby alebo vedú obdobné konanie, ak je podmienkou vzniku právnickej osoby registrácia alebo obdobné konanie a právnická osoba sa nezapisuje do evidencie [§ 4 ods. 1 písm. b)]. Ministerstvo kultúry pri doslovnom výklade uvedeného ustanovenia nemožno zaradiť ani do jednej z uvedených alternatív. Ministerstvo kultúry ako registrujúci orgán vedie podľa § 19 ods. 1 zákona evidenciu všetkých právnických osôb podľa tohto zákona, avšak podmienkou vzniku ich právnej subjektivity nie je zápis do uvedenej evidencie. Cirkvi a náboženské spoločnosti ako právnické osoby vznikajú na základe rozhodnutia registrujúceho orgánu o registrácii a cirkevné právnické osoby vznikajú ako právnické osoby s odvodenou subjektivitou na základe vnútorných predpisov príslušnej cirkvi a náboženskej spoločnosti a táto skutočnosť je aj notifikovaná v ich základnom dokumente podľa § 13 ods. 1 písm. g) zákona. Kvôli precíznosti právnej úpravy by tak bolo potrebné (v rámci úvah *de lege ferenda*) doplniť § 4 ods. 1 písm. a) zákona o registri právnických osôb o formuláciu, ktorá by zohľadňovala uvedené skutočnosti. Doplnenie predmetného zákonného textu by tak korešpondovalo s titulom nadobudnutia právnej subjektivity aj v prípade cirkví a náboženských spoločností, ako aj v prípade ich cirkevných právnických osôb, a umožnilo by do tejto skupiny zahrnúť aj ministerstvo kultúry ako registrujúci orgán (podľa zákona č. 308/1991 Zb.) a povinnú osobu (podľa zákona o registri právnických osôb).

Registrujúci orgán, ako povinná osoba poskytuje Štatistickému úradu SR podľa § 5 ods. 2 zákona o registri právnických osôb údaje v takom rozsahu, v akom ich samo eviduje, najviac však v rozsahu údajov podľa § 3 zákona o registri právnických osôb. Na tomto mieste treba pripomenúť, že § 19 ods. 2 zákona hovorí o povinnosti oznámiť Štatistickému úradu SR len informácie o registrácii samotných cirkví a náboženských spoločností a nie aj informácie o evidovaných cirkevných právnických osobách. Podľa zákona o registri právnických osôb sa však do daného registra zapisujú údaje o všetkých registrujúcim orgánom evidovaných právnických osobách, teda aj údaje o cirkevných právnických osobách.

Poskytovanie údajov do registra právnických osôb sa vykonáva tak, že sa pri zápise, zmene alebo výmaze údajov bezodkladne poskytujú v elektronic-

kej podobe Štatistickému úradu SR vždy všetky údaje vrátane tých, ktoré boli v minulosti vymazané alebo zmenené. Postup je upravený v § 5 a § 6 zákona o registri právnických osôb. Evidencia, ktorú vedie registrujúci orgán podľa § 19 ods. 1 zákona a z ktorej údaje poskytuje, je podľa § 4 ods. 9 zákona o registri právnických osôb zdrojovým registrom podľa § 49 písm. f) zákona o e-Governmente.

Čo sa týka poskytovania údajov z registra právnických osôb, Štatistický úrad SR ich poskytuje v elektronickej podobe, automatizovaným spôsobom, bezodplatne a v rozsahu plnenia úloh podľa osobitných predpisov, a to orgánom štátnej správy, súdom, obciam a vyšším územným celkom a iným orgánom verejnej moci, fyzickým osobám a právnickým osobám, ktorým bol zverený výkon úloh podľa osobitných predpisov a iným členským štátom Európskej únie alebo tretím štátom, ak tak ustanovuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná. Ďalším subjektom je register právnických osôb verejne prístupný prostredníctvom webového sídla štatistického úradu, pričom takto sprístupnené údaje sú bezplatné a majú informatívny charakter. Zákon o registri právnických osôb upravuje aj možnosť požiadať Štatistický úrad SR o vydanie výpisu, odpisu alebo obdobného výstupu z evidencie, ktorú vedie registrujúci orgán ako povinná osoba. Na tieto účely ustanovuje zákon o registri právnických osôb Štatistickému úradu SR povinnosť sprístupniť na ústrednom portáli verejnej správy elektronicкую službu verejnej správy podľa § 2 ods. 1 písm. q) zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy.

LITERATURE:

- Gajdošová, M.: Nadobúdanie právnej subjektivity v súvislosti so spolkami a združeniami – a cirkvami a náboženskými spoločnosťami. In: *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty subjektivity osobitných subjektov medzinárodného práva a cirkví a náboženských spoločností*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2013.
- Hrdina, A. I.: *Náboženská svoboda v právu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- Chocholáč, A.: *Zákon o cirkvích a náboženských společnostech. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019.
- Kříž, J.: *Zákon o cirkvích a náboženských společnostech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- Madleňáková, L.: *Církev a náboženské společnosti. Správněprávní aspekty jejich vzniku a činnosti*. Praha: Leges, 2014.
- Moravčíková, M.: Verejnoprávne aspekty autonómie cirkví a náboženských spoločností. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Právnická fakulta TU, 2019. Dostupné na: <http://iuridica.truni.sk/sites/default/files/dokumenty/katedry/tpaup/gajdosova-sloboda-zdruzovania_on-line.pdf>, [cit. 2021-02-20].
- Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597).
- Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 2/06 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.).

Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 6/02 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.).

Pavlíček, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář – 2. díl: práva a svobody*. Praha: Linde, 1999.

Příbýl, S.: *Konfesněprávní studie*. Brno: L. Marek, 2007.

Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu SRN, BVerfGE 53, 366; BVerfGE 19, 129; BVerfGE 30, 112; BVerfGE 42, 312; BVerfGE 46, 73.

Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 128/95.

Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 292/04.

Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14.

Author's contact details:

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Public Administration

Slovak Republic

E-mail: robert.gyuri@upjs.sk

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА УКРАЇНА

INTERNATIONAL LEGAL ENFORCEMENT OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION AND UKRAINE

Maksym Hryshchuk

Ключові слова: корупція, боротьба з корупцією – міжнародне право – ООН – Рада Європи – ОБСЄ – Україна

Key words: corruption – fight against corruption – international law – UNO – Council of Europe – OSCE – Ukraine

Анотація: В доповіді розглянуто міжнародно-правове забезпечення боротьби з корупцією на рівні норм ООН, Ради Європи ОБСЄ в контексті необхідності посилення цієї роботи в Україні. Проаналізовано міжнародні нормативні акти, які варто першочергово врахувати у процесі вдосконалення системи боротьби з корупцією в Україні.

Summary: The report considers the international legal framework for combating corruption at the level of UN norms, the OSCE Council of Europe in the context of the need to strengthen this work in Ukraine. International normative acts that should be considered as a priority in the process of improving the anti-corruption system in Ukraine are analyzed.

Актуальність теми дослідження

Становлення України як демократичної, правової держави неможливе без реформування економічної, політичної, правової сфери. Проте на ефективність реалізації зазначених перетворень безпосередньо впливає явище корупції, що суттєво їх знижує, а в окремих випадках – повністю нівелює значення переформування ключових сфер діяльності держави.

Україна за останні десятиліття приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів і розробивши на їх основі національне антикорупційне законодавство.

Міжнародні акти щодо боротьби з корупцією

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати прийняття 15 грудня 1975 року резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

Визначені резолюцією завдання уточнено та деталізовано в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема:

- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59)¹⁶⁵;
- Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.)¹⁶⁶;
- Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.) []¹⁶⁷;
- Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.) містить рекомендації, дотримання яких державними посадовими особами необхідне для належного виконання ними службових обов'язків []¹⁶⁸.

Однак однією з найважливіших у сфері протидії корупції можна вважати Конвенцію ООН проти корупції, прийняту на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 р. []¹⁶⁹. Ця Конвенція визначила фундаментальні засади антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору та встановила вектори розвитку національного законодавства у цій сфері. І це не випадково, адже у Конвенції передбачено низку базових заходів для держав-учасниць, спрямованих на запобігання корупції.

Так, відповідно до Конвенції, кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії

¹⁶⁵ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59). URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/51/59>

¹⁶⁶ Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_369#Text

¹⁶⁷ Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text

¹⁶⁸ Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text

¹⁶⁹ Конвенція ООН проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Кожна держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції, та прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів та адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з погляду запобігання корупції та боротьби з нею.

Важливими є положення цієї Конвенції, згідно з яких для держав-учасниць передбачено впровадження у національне законодавство таких напрямів з протидії корупції, є: створення спеціального органу (органів), діяльність якого спрямована на запобігання і протидію корупції, активну участь громадськості у сфері запобігання корупції, створення кодексів поведінки службовців, зміцнення незалежності судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, встановлення відповідальності юридичних осіб.

Вказані положення вищенаведених міжнародних актів імплементовані у вітчизняне законодавство.

Також не можна оминати увагою роль Ради Європи у боротьбі з корупцією. Важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є розробка сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

Європейські стандарти у сфері протидії корупції містяться у низці важливих міжнародних документах: Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією¹⁷⁰, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією¹⁷¹ та Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією¹⁷².

Приєднавшись до цих конвенцій та до Групи держав проти корупції (GRECO), Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання створити ефективну антикорупційну політику, впровадити дієвий механізм протидії корупції.

¹⁷⁰ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text

¹⁷¹ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text

¹⁷² Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_172#Text

Україна у сфері запобігання та протидії корупції тісно співпрацює з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, членами якої на сьогодні є 34 країни. За впливом ОЕСР належить до трійки провідних світових економічних установ поряд з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком.

Висновки

Отже, наведені вище міжнародні договори у сфері протидії корупції зумовлюють для України необхідність виконання нашою державою взятих міжнародних зобов'язань та приведення антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів. В умовах реформування системи запобігання корупції Україна нині сформувала законодавчу базу, яка загалом відповідає міжнародним стандартам, виробленим у міжнародних договорах, і практиці багатьох закордонних держав.

LITERATURE:

- Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text
- Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_369#Text
- Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_172#Text
- Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text
- Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text
- Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text
- Конвенція ООН проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59). URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/51/59>

Author's contact details:

Maksym Hryshchuk, postgraduate student
West Ukrainian National University, Faculty of Law,
Ukraine
E-mail: andriy.history1983@gmail.com

ІНКОРПОРАЦІЯ СМАРТ КОНТРАКТІВ ВДОГОВІРНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

INCORPORATION OF SMART CONTRACTS INTO UKRAINIAN CONTRACT LAW

Alina Hus, PhD

Ключові слова: смарт-контракт – договір – блокчейн – правове регулювання

Keywords: smart contract – agreement – blockchain – legal regulation

Анотація: У папері аналізуються підходи до впровадження смарт-технології як засіб підтримки класичної договірної діяльності і інноваційної технології її ведення. Розглянуто особливості правового регулювання смарт-договірних відносин. Зроблено висновок про достатність діючої правової бази та законодавчих ініціатив для впровадження в економічну і правову практику смартдоговорів.

Annotation: The paper analyzes the approaches to the introduction of smart technology as a means of supporting the classic contractual activities and innovative technology of its conduct. Peculiarities of legal regulation of smart contractual relations are considered. It is concluded that the current legal framework and legislative initiatives are sufficient for the implementation of smart contracts in economic and legal practice.

Сучасні інформаційні технології (далі – ІТ) не просто забезпечують підтримку різних областей предметної діяльності, але і суттєво змінюють їх вміст та функціонал. При цьому безперервне розвиток ІТ, як правило, з опозицією відбивається у законодавстві, а іноді створює труднощі правового регулювання відповідних відносин.

Підтвердженням цього тезу є блокчейн-технологія (БЧ-технологія), інваріантна у своїй основі предметною областю використання. Особливу відомість отримало її проривне проникнення у доволі закриту та консервативну фінансову сферу. На стадії обговорення та перших спроб правового регулювання зараз знаходиться впровадження також і інших інформаційних технологій у юриспруденцію.

Одним із актуальних варіантів застосування нових інформаційних технологій є смарт-контракт дотепер невідомий у правовій сфері термін. Варто відзначити, що в спеціальній правовій літературі пропонує велику кількість визначених смарт-контрактів, яка дозволяє зробити висновок про формування двох основних підходів до розуміння правової природи смарт-контракту:

1. Смарт- контракт як юридичний документ - різновид договору, у тому числі електронного, або його елементів, виконання якого цілком або частково автоматизоване за рахунок спеціальної комп'ютерної програми.
2. Смарт-контракт як комп'ютерна програма. З цієї точки зору смарт-контракт – це фрагмент коду, запрограмований для здійснення певних завдань в разі виконання якоїсь заздалегідь визначеної умови. Також, смарт контракт можна розглядати як автономну комп'ютерну програму, розміщену за певною адресою в блокчейні, яка може бути перезапущена нескінченну кількість разів і може бути запрограмована під найрізноманітніші потреби бізнес-спільноти.

Таким чином, під смарт-контрактом далеко не завжди розуміється правовий договір. Разом з тим, деякі смарт-контракти підпадають під поняття договору як юридично значущого угоди і саме про такі «розумні договори» і перспективи їх правового регулювання піде далі мова в нашій папері.

Нові можливості для користувачів смарт-контрактів, призначених для підтримки договірних відносин, широко можуть бути затребувані суб'єктами господарювання тільки при визнанні за останнім статусу юридично значущого угоди (ст. 626 ЦК України). З правової точки зору це означає інкорпорацію досліджуваної інформаційної технології в існуючу систему правового регулювання договірних відносин або внесення в неї деяких змін, що не порушують основ вітчизняного договірного права.

Варто відзначити, що задача інкорпорації смарт-контрактів в договірне право не є тривіальною, вирішення якої можливо через визначення правової моделі смарт-контракту, що його застосовуватимуть у вітчизняному правовому полі, таким чином теоретично можливі дві моделі інкорпорації: технологічна та інноваційно-правова.

1. Технологічна модель інтеграції передбачає, що звичні для нас правові договори у формі документів, написаних мовою людського спілкування, продовжать існувати в незмінному вигляді, але додатково до даного договору частина його умов будуть занесені в розумний договір.

За даною моделлю фрагмент коду не буде частиною правового договору, а буде лише свого роду технічним засобом, що забезпечує автоматичне виконання зобов'язання. При цьому в разі суперечності між тим як комп'ютерна програма виконує договір і тим, що написано в умовах договору, перевагу матиме той сценарій, який прописаний в класичному договорі.

Можна припустити, що у випадку з відокремленою моделлю розумний договір не буде складовою частиною правового договору, і його

існування саме по собі, поза рамками укладеного раніше договору не спричинятиме правових наслідків для сторін, і в тому числі подальшого судового захисту. У зв'язку з цим смарт-контракт в рамках відокремленої моделі можна розглядати як свого роду забезпечення виконання зобов'язання. Представляється можливим вже зараз доповнювати правові договори умовою про подібне забезпечення.

Також варто відзначити, що вже зараз починають з'являтися стартапи, наприклад, Agrello і CommonAccord, які допомагають переводити звичайні умови договору в смарт-контракт. У зв'язку з цим, очевидно, що відокремлена модель інтеграції має право на існування.

2. Інноваційно-правова модель, в свою чергу, передбачає, що велика частина правового договору, ймовірно, залишиться в її нинішньому вигляді, тобто буде складена українською мовою або іншою мовою людського спілкування, але певна його частина, що піддається автоматизації, буде записана на одному з мов програмування (наприклад, solidity – мова програмування, за допомогою якої створюються розумні договори на платформі Ethereum). При цьому частина договору, записана на мові програмування, буде автоматично виконуватися.

Одним з рішень в рамках даної моделі можна назвати правові договори, умови, якого будуть доповнені свого роду реферальним посиланнями на стандартизовані операціональні параметри, існуючі в рамках певної мережі, які будуть свого роду посередником між юридичними нормами і програмним кодом.

Незважаючи на те, що розробки в галузі перекладу правових договорів в розумні програми рухаються стрімкими темпами, процес перекладу юридичних термінів і словесних конструкцій у код займе певний час. Тому, не варто очікувати того, що в найближчому майбутньому текст договору, набраний в Microsoft Office Word, буде автоматично переводитися в програмний код.

Звісно ж, що в найближчі роки, розумні договори будуть розглядатися в українській правозастосовчій практиці, саме через призму технологічної моделі, тобто будуть сприйматися як якесь доповнення до звичайного договору.

Це означає те, що якщо сторони хочуть, щоб їх права і законні інтереси, фактично впливали із смарт-контракту, могли б бути захищені, то їм необхідно буде додатково укласти правовий договір у його класичному розумінні.

Цей правовий договір повинен відповідати всім вимогам чинного законодавства, мати належну форму, сторони договору повинні мати дієз-

датність т.і. Різниця буде полягати в тому, що в тексті договору має бути вказівка на те, що виконання даного договору або його частини забезпечується комп'ютерною програмою («смарт-контрактом»).

Необхідно відзначити, що у випадку з відокремленою моделлю важливою умовою дійсності розумного договору з точки зору права буде перенесення всіх його операціональних і неопераціональних умов, в текст класичного правового договору. Так як у випадку судового розгляду суд буде тлумачити в першу чергу саме класичний правовий договір.

Звичайно, можна собі уявити, що при певних обставинах суд буде звертатися до вмісту програмного коду для отримання додаткових доказів, які б свідчили про істинну волю сторін. Однак в силу відомих обставин подібні дії суду будуть важкореалізованими на практиці. Під такими обставинами ми маємо на увазі необхідність залучення експертів, які могли б проаналізувати інформацію, що міститься в програмному коді, а також обтяжливість подібної експертизи для сторін у вигляді додаткових тимчасових і грошових витрат.

У зв'язку з цим, сторонам рекомендується серйозно поставитися до перенесення всіх умов смарт-контракту в текст правового договору на стадії укладання останнього. Далі наведемо деякі практичні рекомендації з написання правового договору, виконання якого «забезпечено» смарт-контрактом.

Зокрема, в силу відсутності законодавчого регулювання в договорі слід окремо прописати, що сторони визнають юридичну силу укладеного смарт-контракту. Окремо повинні бути вказані електронні адреси відправника і одержувача, з яких будуть відправлені і на які будуть отримані грошові кошти або інші оцифровані активи; адреса смарт-контракту, а також інші умови, при яких укладання та виконання договору визнається належним.

Не буде зайвим вказати на обов'язок сторін зберігати конфіденційність паролів і електронно-цифрових гаманців. Рекомендується прописати відповідальність сторін, а також третіх осіб (програмістів), які можуть бути залучені до написання смарт-контракту, за навмисне спотворення волі сторін в закодованій частини договору. Крім цього, представляється необхідним передбачити в договорі порядок дій сторін в тому випадку, якщо сама програма з яких-небудь причин (будь то технічний збій або недосконалість програми) неправильно витлумачить наміри сторін.

Також варто відзначити, що оскільки розрахунки на платформах, що дають можливість складати і укладати договори, здійснюються за допомогою криптовалюти, правовий статус якої не врегульовано на сьогоднішній день в українському законодавстві, сторонам потрібно буде

визначити використовувану криптовалюту як умовну одиницю, що відповідає певному гривневому еквіваленту. З огляду на те, що криптовалютний ринок, на сьогоднішній день є вкрай волатильним, а офіційного курсу криптовалюти не існує, сторонам рекомендується детально описувати порядок визначення умови про ціну подібного договору.

Крім того, треба мати на увазі, що в більшості випадків актив, з приводу якої укладено договір, неможливо оцифрувати. У зв'язку з цим даний актив повинен бути представлений у віртуальному світі у вигляді токенів, які теж є свого роду умовними одиницями. Тому в умови про предмет договору сторонам рекомендується крім докладного опису активу, також прив'язувати його до даних «умовних одиниць».

Author's contact details:

Hus Alina, PhD, Assistant Professor
Uzhhorod National University, Faculty of Law
Ukraine
E-mail: gus.alina@uzhnu.edu.ua

ЗМІНА СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ВІД ОБ'ЄКТУ УПРАВЛІННЯ ДО СУБ'ЄКТУ АДМІНІСТРУВАННЯ

THE STATUS OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE CHANGING: FROM THE OBJECT TO THE SUBJECT OF ADMINISTRATION

DrSc, Professor Tetyana Karabin

Ключові слова: місцеве самоврядування – територіальні громади – децентралізація – територіальна реформа – об'єднання територіальних громад – фінансова децентралізація

Key words: local self government – territorial communities – decentralization – territorial reform – amalgamation of territorial communities – fiscal decentralization

Анотація: У папері проаналізовано здобутки на шляху реформування організації місцевого самоврядування та визначено напрями та перспективи подальшого реформування. Аналіз згрупований у чотири блоки: передумови до реформування; здійснення адміністративно-територіальної реформи; бюджетна децентралізація; та напрями удосконалення. У ході здійснення муніципальної, територіальної, фінансової реформ відбулася трансформація повноважень органів місцевого самоврядування та органів держави, що і висвітлюється у папері.

Annotation: The paper analyzes the achievements on the way of reforming the organization of local self-government and identifies directions and prospects for further reform. The analysis is grouped into four blocks: preconditions for reform; implementation of administrative-territorial reform; budget decentralization; and areas for improvement. During the implementation of municipal, territorial and fiscal reforms, the powers of local self-government bodies and state bodies were transformed, which is covered in the paper.

Передумови до реформування

За часи існування Української держави у статусі незалежної, вона перебуває у постійному процесі реформування системи органів публічного управління, яке проводиться для досягнення різних цілей: підвищення ефективності діяльності, впровадження демократії, забезпечення прав громадян, подолання корупції, а останнім часом і європейської інтегра-

ції¹⁷³. Зобов'язання, які взяла на себе Україна, ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, стали орієнтиром перетворень, що проводяться у різних сферах суспільного життя, в тому числі і стосовно місцевого самоврядування.

У 2019 році незворотність європейського та євроатлантичного курсу розвитку держави був закріплений у положеннях Основного Закону: з того часу повноваження Верховної Ради України, Президента, уряду щодо реалізації цього стратегічного курсу держави визначаються на конституційному рівні

Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ч.2 ст. 102 Конституції).

До повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (п. 5 ст. 85 Конституції).

Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (п. 11 ст. 116 Конституції).

Питання трансформації органів публічної влади загалом та органів місцевого самоврядування, зокрема, стосуються дві статті Угоди про асоціацію: ст. 4 та ст. 6.

Частина 2 статті 6 угоди передбачає, що цілями політичного діалогу є зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ.

Стаття 6 врегульовує, що внутрішня політика ґрунтується на спільних принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод.

¹⁷³ Karabin T., Bilash O., Fridmansky R. & Tymchak V.: Local Government Transfer into the Process of Ukraine's European Integration: Achievements of Communities and Losses of the Executive Branch of Power. In: Lex Localis - Journal Of Local Self-Government. 2021, Vol. 19, No. 3. s. 782.

Рамкові положення угоди розкриваються та деталізуються у плані заходів, які Україною 2017 року були окреслені як такі, що є обов'язковими для втілення в життя положень Угоди про асоціацію та затверджені *Постановою Кабінету міністрів України № 1106*. До плану заходів із часу його прийняття вносилися зміни декілька разів, що, переважно стосувалися строків виконання зобов'язань, які, на жаль, часто порушуються.

Серед задекларованих завдань, реалізація яких стосується місцевого самоврядування, варто виділити основні три: 1) творення правових передумов для початку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, 2) законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, 3) подальше законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Проте, хотілося б підкреслити, що загальною ціллю реформування стало перетворення територіальних громад із об'єктів управління на суб'єктів адміністрування. Таке перетворення є поступовим процесом, а на даний час пов'язується із основними двома факторами:

- укрупненню органів місцевого самоврядування базового рівня та рівня районів та підвищенню спроможності органів місцевого самоврядування
- із наділенням органів повноваженнями щодо адміністрування, та ресурсами для реалізації таких повноважень

Адміністративно-територіальна реформа

Першочерговою проблемою, яка постала у процесі здійснення децентралізації влади – це непридатний адміністративно-територіальний устрій для майбутніх спроможних органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Недоліки існуючого адміністративно-територіального поділу держави, які були безспірними, загальноновизнаними і про які говорилося протягом 2000 – 2015 років, зводяться до наступних¹⁷⁴:

- складності та невпорядкованості структури;
- надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні;
- недосконалості процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць;

¹⁷⁴ Ганущак, Ю. І.: Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Київ: Легальний статус, 2012. s. 10.

- наявності значних диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і кількістю населення (наприклад, районний поділ включав райони, де проживає менше шести тисяч населення та ті, де проживає 200 тисяч населення);
- нерівномірної доступності та віддаленості від адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці та ряду інших недоліків.

Такі недоліки адміністративно-територіального устрою протягом довгого періоду часу не тільки стримували вдосконалення місцевого самоврядування та унеможливлювали подальше вдосконалення міжбюджетних відносин. Це також поглиблювало диспропорції між регіонами в економічному та соціальному розвитку, створювало конфлікт інтересів, особливо для обласних органів виконавчої влади, які, по суті, підпорядковані більш потужним органам центральної влади¹⁷⁵.

В Україні спроби реформування адміністративно-територіального устрою здійснювалися неодноразово. Ще у 2000 році було утворено комісію з питань адміністративно-територіального устрою, яка за декілька років напрацювала концептуальні, програмні та законопроектні документи. Однак, на той час вони, на жаль, залишилися не реалізованими. Як і, до речі, проекти 2005, 2010, 2012 років.

Про можливий та максимально прийнятний спосіб вирішення питання надмірної кількості та подрібненості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, то нами ще у 2011 році висувалася пропозиція, що дана проблема може вирішитись створенням дієвого правового механізму добровільного об'єднання декількох територіальних громад в одну територіальну громаду та державним стимулюванням цього процесу¹⁷⁶. Також пропонувалося внести зміни до статті 6 закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає поняття та порядок утворення територіальних громад та прийняти спеціальний закон, який встановлював би процедури такого об'єднання, а також фіксацію факту створення нової громади.

Політичне рішення щодо невідворотності змін у адміністративно-територіальному устрої як необхідної умови реформування місцевого самоврядування було прийнято у 2014 році разом зі схваленням *Концепції*

¹⁷⁵ Maynzyuk, K., Dzhgyr, Yu.: The Evolution of Ukraine's Administrative and Territorial Structure: Trends, Issues, and Risks, In: Territorial Consolidation Reforms in Europe. Ed. by Paweł Swianiewicz (Budapest), 2010. s. 267.

¹⁷⁶ Карабін, Т. О.: Удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій в контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні. In: Форум права. 2011, 4. s. 359.

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що затверджувалося Постановою уряду № 333-р. На початок реформи в Україні було близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб. У більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Усі територіальні громади об'єднувалися у 490 районів.

Реальне реформування територіальної організації влади та її децентралізація розпочалися із прийняттям закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та продовжувалися протягом 2015-2020 років шляхом об'єднання територіальних громад у спроможні і самодостатні. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад стали суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст, а держава у свою чергу встановила законом фінансову підтримку об'єднаним громадам шляхом надання додаткових коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Наприклад, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2016 році становила 944 708,2 тисяч гривень, у 2017 році – 500 000 тисяч гривень, у 2018 році - 1 900 000 тисяч гривень, 2020 році - 5 500 000 тисяч гривень.

На жаль, добровільне об'єднання територіальних громад не було абсолютно успішним, оскільки на початок 2020 року, коли процеси добровільного об'єднання завершилися, тільки дві третини тих громад, які планувалося утворити на території держави була сформована, що охоплювало третину території країни. Тому, у квітні 2020 року було затверджено території громад, які добровільно не об'єдналися, а також визначено їх адміністративні центри.

У суспільстві спостерігалися досить високі очікування від реформ місцевого самоврядування та результатів місцевих виборів жовтня 2020 року. Зокрема, головною політичною подією 2020 року в Україні громадяни вважають місцеві вибори (33 % респондентів), причому більшість (54 %), вважають її позитивною подією.¹⁷⁷

Проте досвід першого року життя новоутворених територіальних громад засвідчує те, що 20 – 25 % усіх громад продовжують бути неспро-

¹⁷⁷ Інформація надана за результатами соціологічного дослідження, виконаного у рамках дослідницького проекту Центру Разумкова «Україна-2020–2021: невинуваті очікування, неочікувані виклики».

можними, хоча формальним вимогам оцінки спроможності відповідають. Саме це стало причиною підняття питання про перегляд критеріїв *Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженою Постановою Кабінету міністрів України від 8. 4. 2015 року № 214.*

Фіскальна децентралізація

Перетворення територіальних громад із об'єктів на суб'єкти адміністрування пов'язується не тільки із проведенням укрупнення органів місцевого самоврядування базового рівня та рівня районів. Утворення самодостатніх та спроможних органів місцевого самоврядування пов'язане у першу чергу із наділенням органів відповідними повноваженнями, а ще важливіше – ресурсами для реалізації таких повноважень¹⁷⁸. Фундаментальним компонентом життєдіяльності громади є фінансові ресурси¹⁷⁹, тому питання бюджетної (фіскальної) децентралізації є визначальним¹⁸⁰.

Важливість здійснення бюджетної децентралізації також впливає зі змісту положень, *European Charter of Local Self-Government*, яка визначає його базовим принципом місцевого самоврядування. Ця Хартія намагається об'єднати різні країни та розповсюдити «Європейські ідеї» належного місцевого самоврядування¹⁸¹.

Так, огляд наукової літератури з питань децентралізації дав змогу прийти до висновку, що останні дослідження ставлять фіскальну децентралізацію в центрі всіх інших форм децентралізації. Фіскальна децентралізація безпосередньо впливає на надання публічних послуг, корупцію, економічне зростання, і місцевий потенціал¹⁸². В той же час відмічається, що небезпека децентралізації дуже актуальна для службовців органів місцевого самоврядування з точки зору ефективності, рівності та підзвіт-

¹⁷⁸ Bilash O. V.: Formation of capable local self-government in Ukraine and European standards. In: Public Administration and Management: modern scientific discussions. Riga, Latvia: "Baltija Publishing", 2020, s. 13.

¹⁷⁹ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наукова доповідь. Жаліло, Я. А. (eds.) Київ: НІСД, 2020. 112 s.

¹⁸⁰ Іванова, О.: Вплив фіскальної децентралізації на саморозвиток регіонів України. In: Світ фінансів. 2016, 2(47). s. 136 – 147.

¹⁸¹ Panasyuk, S.: The Term „Local Authority“ in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation. In: University of Bologna law review, 2018, 3(1), s. 141.

¹⁸² White, S.: Government decentralization in the 21st century: a literature review. In: Washington: Center For Strategic And International Studies, 2011, available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120329_White_Decentralization_Web.pdf

ності надання послуг. Тому під час децентралізації мається брати до уваги місцевий контекст та наслідки дизайну фіскальних відносин¹⁸³.

Масштабними кроками у напрямку бюджетної децентралізації в Україні були прийняті Верховною Радою у грудні 2014 року зміни до *Бюджетного та Податкового кодексів України (Закон № 79-VIII)*. З 1 січня 2015 року податкова база бюджетів об'єднаних територіальних громад значно змінилася, так до місцевих бюджетів надходило податку на доходи фізичних осіб 25 %, а після реформи – 60 %; податку на прибуток підприємств до реформи – 0 %, а після – 10 %; акцизний податок з реалізації підакцизних товарів до реформи – 0 %, а після – 100 %.

Крім того, у відповідності до положень *статей 64-71 Бюджетного Кодексу України* до бюджетів громад надходить також 25 % екологічного податку, 100 % єдиного податку; 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 100 % податку на майно (нерухомість, земля і транспорт), 100 % збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору та інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад відповідно до законодавства.

Громади отримали фінансові ресурси, якими можуть самостійно розпоряджатися за напрямками видатків, визначеними у *статті 89 Бюджетного Кодексу*. Нове законодавство значно посилило мотивацію міжмуніципального об'єднання в країні, створило належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують зусилля у вирішенні нагальних проблем¹⁸⁴.

Разом із тим, погоджуємося, що найкращим індикатором рівня фіскальної централізації є величина частки місцевих доходів і видатків¹⁸⁵. Звісно, що вибір на користь фіскальних інструментів, а не фінансової діяльності чи іншої регуляторної діяльності частково є однобоким з методологічної точки зору. Однак, різноманіття регуляторних інструментів, що використовують органи публічної адміністрації у розподілі мате-

¹⁸³ Arends, H.: The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: a Review of Arguments. In: *Polit Vierteljahresschr*, 2020, 61, s. 599–622, available at: <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00233-7>.

¹⁸⁴ Reznik, O. M., Riadinska, V. O., Kuybida, V. S., Zubenko, H. V., Zastrozhnikova, I. V.: Regulatory and Organizational Aspects: Administrative-Territorial Reform in Ukraine. In: *International Journal of Management*. 2020, 11 (4), s. 578, available at: <https://ssrn.com/abstract=3601719>; Сюсько, М.: Співробітництво територіальних громад в Закарпатській області: проблеми правового регулювання. In: *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021, Вип. 7. s. 43 – 46.

¹⁸⁵ Schneider A.: Decentralization: Conceptualization and Measurement. In: *Studies in Comparative International Development*, 2003, 38 (3). s. 36.

ріальних благ настільки широке, що практично неможливо вирізнити об'єктивні статистичні показники, які можна було б порівняти у різних галузях, територіях та тим більше країнах, окрім фіскальних.

Стосовно показників сучасної України, то частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави у порівнянні із 2015 роком суттєво не змінилася. Так, для порівняння у 2015 році вона становила 18,5 %, у 2016 році – 21,8 %, у 2017 році – 22,6 %, 2018 році – 22,2 %, у 2019 році – 23,3 %, у 2020 році – 24 %¹⁸⁶.

Основна причина такого стану справ – це те, що аналізовані положення Бюджетного кодексу щодо перерозподілу частки окремих податків між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування стосуються тільки об'єднаних територіальних громад, а не повсюдно усіх територіальних громад. Станом на початок 2020 р., як було вже вище відмічено, було утворено недостатню кількість об'єднаних громад, фінансові показники яких суттєво не вплинули на загальну статистику по Україні. Відповідно, 2021 рік – це рік, який повинен принципово внести корективи у відповідне співвідношення та суттєво скорегувати величину частки місцевих доходів і видатків.

Іще одним принциповим напрямом реформи міжбюджетних відносин є створення дворівневої моделі міжбюджетних відносин. Держбюджет 2021 року передбачає переведення на прямі міжбюджетні відносини новостворені 1438 громад, усунення «посередників» у формі обласних та районних рад, а де-факто місцевих державних адміністрацій. Законом про Державний бюджет на 2021 рік передбачено, що горизонтальне вирівнювання здійснюватиметься відносно 1438 бюджетів територіальних громад та 24 обласних бюджетів. Районні бюджети виключені з системи горизонтального вирівнювання, для них не передбачено базову дотацію, а також освітню субвенцію. Основними джерелами доходів районних бюджетів визначено надходження від управління комунальною власністю (орендна плата, податок на прибуток комунальних підприємств, частина чистого прибутку) та адміністративні збори. Реалізація повноважень районних рад може здійснюватися також за рахунок залучення на договірних засадах коштів сільських, селищних та міських бюджетів для реалізації спільних соціальних, інфраструктурних, економічних та інших проектів. Таким чином, базовий рівень формують сільські, селищні та міські бюджети.

¹⁸⁶ Зведений бюджет України: як змінювалися доходи та витрати кошторису за останні 10 років. available at: <https://www.slovoidilo.ua/2020/07/10/infografika/finansy/zvedenyj-byudzh-et-ukrayiny-yak-zminyuvalysya-dohody-ta-vytraty-koshtorysu-ostanni-10-rokiv>

Тут у даному контексті варто звернути увагу на важливий момент. Зокрема, практика формування бюджетів місцевого самоврядування за рахунок спільних надходжень із державним бюджетом наявна в багатьох європейських країнах. Але, як відмічається у спеціальних дослідженнях, це не відповідає найкращій міжнародній практиці обліку в державному секторі. Відповідно до цих стандартів власними доходами повинні вважатися лише ті доходи, на прибуток яких місцеві органи влади можуть суттєво впливати власною діяльністю, за які вони несуть політичну відповідальність¹⁸⁷.

Тому розщеплення податку на доходи фізичних осіб між державним і місцевим бюджетом є зрозумілим. Воно стимулює зацікавлення місцевих громад у стимулюванні підприємницької активності на своїй території та збільшення кількості робочих місць. Втім розподіл екологічного податку, штрафні санкції та кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва є вільно доступними трансфертами від національного уряду і функціонують більше як грант, ніж як місцевий податок, хоча такий, чия дохідність пов'язана з потужністю податкової бази місцевого самоврядування.

На цю обставину звертають увагу і на найвищих державних щаблях. Так, за словами заступника міністра фінансів на даний час у структурі доходів місцевих бюджетів, місцеві податки і збори становлять у середньому до 35 %, а решта – це надходження загальнодержавних податків і зборів. Разом із тим міністерство фінансів переконане, що через запровадження нової моделі міжбюджетних відносин, середньострокового бюджетного планування на державному та місцевому рівнях, ефективного адміністрування податків і зборів, нового адміністративно-територіально устрою базового та субрегіонального рівнів частка таких доходів у найближчі 3 роки становитиме до 70 %¹⁸⁸. З цією метою із компетенції сільських та міських голів вилучено виконання функцій місцевих фінансових органів. Відтак, при формуванні штату та структури з 1 січня 2021 року передбачено створення місцевого фінансового органу, що є виконавчим органом ради зі статусом юридичної особи.

¹⁸⁷ Levitas, T., Djikic, J.: Caught Mid-Stream: "Decentralization" Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016, 2017, available at: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf>

¹⁸⁸ Улютін, Д.: Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. In: Економічна правда. 2020, 24 липня, available at: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/>

Напрямки подальшого розвитку

У ході реформування місцевого самоврядування є суттєве «але». Що ж відбувається насправді на даний час? Вже прийняті у першому читанні два законопроекти про внесення змін до податкового та бюджетного кодексів. Вони стосуються цілої низки змін, проте основне, що нас цікавить у контексті нашого питання – це зміни до порядку адміністрування акцизного податку. Тут хочу звернути увагу, що до місцевих бюджетів до 2020 року сплачувалося 5 % акцизного податку із роздрібної торгівлі нафтопродуктами та тютюновими виробами. Проте, стало зрозуміло, що у зв'язку із цим місцеві бюджети почали перевиконуватися. І у 2021 році вся сума акцизу від нафтопродуктів почала сплачуватися до державного бюджету, а після того 5 % із державного бюджету повертаються за заявками органів місцевого самоврядування на місця. Вони повертаються із затримками, невчасно, без урахування росту цін і т.д.

Це саме цього року планується зробити і з тютюновими виробами. Спрямувати усю суму акцизного податку до державного бюджету, а потім за заявками місцевих органів повертати за місцем адміністрування цього податку. І саме такі положення містяться у двох законопроектах, які планується проголосувати до початку нового фінансового року.

Питання: чи є це ознакою фінансової децентралізації? Чи це навпаки фіскальна централізація? І чи може це означати непослідовності та розбалансованості державної фінансової політики? Напрошуються невтішні висновки для органів місцевого самоврядування.

Я абсолютно погоджуюся із тим, що система урядування у державі повинна бути цілісною, збалансованою і контрольованою. Проте стосовно місцевого самоврядування ця контрольованість має виражатися не у контрольованому розподіленні ресурсів, а у контролі за законністю дій і рішень органів місцевого самоврядування. І саме тут лежить ще одна проблема, що має бути вирішена. Проблема державного контролю за органами місцевого самоврядування.

Як видається, є два можливі варіанти.

На даний час перед місцевими державними адміністраціями стоїть завдання у забезпеченні законності, правопорядку, додержання прав і свобод громадян. Теоретично є можливим унормувати процедуру контролю у рамках виконання саме цього завдання. Проте, оскільки місцеві державні адміністрації самі є органами виконавчої влади, провідниками державної політики на місцях, то наділення їх ще і контрольними повноваженнями стосовно органів місцевого самоврядування фактично

заперечить ідею «перетворення органів місцевого самоврядування із об'єктів управління на суб'єктів адміністрування».

Тому ідея створення окремого органу «урядника» чи «префекта», із переважно контрольними повноваженнями мабуть є найбільш прийнятною та перспективною. Такі ідеї також виношуються і у стінах парламенту та мають намір бути втілені у формі закону ще цього року.

Висновки

Таким чином, перетворення територіальної громади із об'єкта управління на суб'єкта адміністрування є триваючим процесом, що передбачає низку правових заходів. Частково ці заходи вже здійснені: укрупнення територіальних громад, районів. Деякі є половинчасті, як фінансова децентралізація, а деякі ще належить провести, як вирішення питання державного контролю за місцевим самоврядуванням. Проте і це не все. Комплексно слід вирішувати питання земельних ресурсів, медичної реформи, питання адміністрування освітніми закладами, закладами культури та іншою інфраструктурою.

LITERATURE:

- Arends, H.: The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: a Review of Arguments. In: *Polit Vierteljahresschr*, 2020, 61, s. 599 – 622, available at: <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00233-7>
- Bilash O. V.: Formation of capable local self-government in Ukraine and European standards. In: *Public Administration and Management: modern scientific discussions*. Riga, Latvia: "Baltija Publishing", 2020, 300 s.
- Karabin T., Bilash O., Fridmansky R. & Tymchak V.: Local Government Transfer into the Process of Ukraine's European Integration: Achievements of Communities and Losses of the Executive Branch of Power. In: *Lex Localis - Journal Of Local Self-Government*. 2021, Vol. 19, No. 3. s. 781 – 803.
- Maynzyuk, K., Dzhygyr, Yu.: The Evolution of Ukraine's Administrative and Territorial Structure: Trends, Issues, and Risks, In: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Ed. by Pawel Swianiewicz (Budapest), 2010. s. 265 – 278.
- Panasyuk, S.: The Term „Local Authority“ in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation. In: *University of Bologna law review*, 2018, 3(1). 123 – 144 s.
- Reznik, O. M., Riadinska, V. O., Kuybida, V. S., Zubenko, H. V., Zastrozhnikova, I. V.: Regulatory and Organizational Aspects: Administrative-Territorial Reform in Ukraine. In: *International Journal of Management*. 2020, 11 (4), s. 576 – 584, available at: <https://ssrn.com/abstract=3601719>
- Schneider A.: Decentralization: Conceptualization and Measurement. In: *Studies in Comparative International Development*, 2003, 38 (3). s. 32 – 56.

- White, S.: Government decentralization in the 21st century: a literature review. In: Washington: Center For Strategic And International Studies, 2011, available at: https://csis-cgaswebsite-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120329_White_Decentralization_Web.pdf
- Ганущак, Ю. І.: Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Київ: Легальний статус, 2012. 348 с.
- Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наукова доповідь. Жаліло, Я. А. (eds.). Київ: НІСД, 2020. 153 с.
- Іванова, О.: Вплив фіскальної децентралізації на саморозвиток регіонів України. In: Світ фінансів. 2016, 2(47). s. 136 – 147.
- Карабін, Т. О.: Удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій в контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні. In: Форум права. 2011. 4. s. 356 – 360.
- Сюсько, М.: Співробітництво територіальних громад в Закарпатській області: проблеми правового регулювання. In: Юридичний науковий електронний журнал. 2021, Вип. 7. s. 43 – 46.

Author's contact details:

DrSc, Professor Tetyana Karabin
Uzhhorod National University, Faculty of Law
Ukraine
E-mail: teyana.karabin@uzhnu.edu.ua

ODPOVĚDNOST PROFESNÍCH KOMOR ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI

LIABILITY OF PROFESSIONAL CHAMBERS FOR DAMAGE IN THE EXERCISE OF PUBLIC AUTHORITY

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Klíčová slova: profesní komora – veřejná moc – odpovědnost za škodu

Key words: professional chamber – public authority – liability for damage

Anotace: Profesní komory představují zvláštní druh právnických osob. Ačkoli jejich vznik předpokládá zájem určité profesní skupiny, k jejich zřízení dochází zákonem. Zákon stanoví i základní organizační strukturu těchto právnických osob a rozsah jejich působnosti, včetně vymezení, v jakých záležitostech vykonávají veřejnou moc. Profesní komory sice mohou být pověřeny také nepřímým výkonem státní správy, ale základní a typické je, že jim náleží vlastní kompetence v rámci tak zvané profesní samosprávy. Právní úprava v České republice, na rozdíl např. od úpravy ve Slovenské republice, výslovně neřeší, kdo odpovídá za škodu, která je způsobena orgány profesní komory při výkonu jejich působnosti. Příspěvek se proto zaměřuje na možná řešení otázek spojených s odpovědností za takovou škodu.

Annotation: Professional chambers are a specific type of legal entity. Although their establishment presupposes the interest of a particular professional group, their establishment takes place by law. The law also lays down the basic organizational structure of these legal entities and the scope of their competence, including the matters in which they exercise public authority. Although professional chambers may also be imparted with the indirect exercise of state administration, it is characteristic and typical that they have their own competencies within the framework of so-called professional self-government. Legal regulation in the Czech Republic, unlike, for example, that in the Slovak Republic, does not explicitly address who is liable for damage caused by the bodies of the professional chamber in the exercise of their powers. The paper, therefore, focuses on possible solutions to the issues related to liability for such damage.

Vznik územní a profesní samosprávy a otázky odpovědnosti za škodu jimi způsobenou

Výrazná proměna veřejné správy, ke které došlo po změnách politického systému v tehdejším Československu po roce 1989, spočívala v obnovení principu decentralizace veřejné správy založeném na tom, že část úkolů veřejné správy je přenechána v podobě delegace působnosti a pravomoci jiné-

mu nositeli veřejné správy, než je stát, a to tak, aby tento nositel vykonával tyto úkoly veřejné správy jako své vlastní, tedy vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.¹⁸⁹ Podstata decentralizace spočívá ve vytvoření od státu odlišných veřejných samosprávných korporací, ať už územních, profesních či jiných (např. školských), kterým je svěřen zákonem výkon určitých záležitostí veřejné správy, a to jako působnost těchto korporací. Tak došlo již v roce 1990 k ústavnímu a zákonnému zakotvení územní samosprávy na úrovni obcí (ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, a následnými zákony České národní rady a Slovenské národní rady, především zákonem České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákonem Slovenské národní rady č. 369/1990 Sb., o obecnom zriadení). V roce 1990 byly rovněž přijaty první zákony o profesních komorách, a to o České advokátní komoře¹⁹⁰ a Komoře komerčních právníků České republiky,¹⁹¹ resp. o Slovenské advokátní komoře¹⁹² a (v roce 1991) o Komoře komerčních právníků Slovenské republiky.¹⁹³ Pro účely toho referátu není třeba provádět výčet jednotlivých profesních komor a zákonů, kterými byly zřízeny, lze odkázat na další prameny.¹⁹⁴

Vytvořením samosprávných veřejnoprávních korporací došlo k obnovení koncepce dělení veřejné správy na státní správu a samosprávu, případně i na další veřejnou správu (projevující se např. v současnosti v poskytování veřejné služby Českou televizí nebo Českým rozhlasem). Byla překonána koncepce jednotné správy, označované v minulosti také jako jednotná lidová správa, uplatňované od ústavy „lidově-demokratického státu“ z roku 1948.¹⁹⁵

¹⁸⁹ K pojetí decentralizace jako základního principu organizace veřejné správy, jehož antipodem je princip centralizace, bývá i v soudobé literatuře citován Matějka, J.: *Principy organizace veřejné správy*. Knihovna sborníků věd právních a státních. Praha: 1938, s. 40 a násl. Z posledních publikací viz např. Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. C. H. Beck. Praha: 2021, s. 77.

¹⁹⁰ Zákonem č. 128/1990 Sb., o advokacii.

¹⁹¹ Zákonem č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované.

¹⁹² Zákonem č. 132/1990 Zb. o advokacii.

¹⁹³ Zákonem č. 129/1991 Zb. o komerčních právnících.

¹⁹⁴ Viz např. Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*, cit. d., s. 126 – 127.

¹⁹⁵ Srov. např. Levit, P. Národní výbory podle nové ústavy. *Právník*, 1948, č. 8 – 10, s. 198: „Právě tak je naší ústavě cizí prostorové dělení moci, které se udrželo v rozlišování samosprávy a státní správy (...) Ústřední orgány a orgány dílčích územních jednotek nejsou orgány moci stojících ve vzájemné protikladu, nýbrž orgány jediného suveréna, tj. lidu. Nová ústava nezná samosprávu, již se v theorii i v praxi rozumělo tak, že v ní je nositelem moci jiný subjekt nežli stát, totiž svazek územní samosprávy (například obec).“ Týž pohled byl prosazován i ve vztahu k jiné než územní samosprávě.

Ač už to dnes, po více než třech desítkách let od obnovení samosprávy, vidíme jako samozřejmé, teprve od začátku devadesátých let se začalo vycházet opět z toho, že samosprávné korporace, které jsou právnickou osobou, vstupují do právních vztahů obdobně jako jiné právní subjekty. Nebyl přitom problém chápat, že mohou odpovídat za škodu¹⁹⁶ způsobenou svou činností, vystupují-li v právních vztazích jako jiné právnické osoby, tedy ve vztazích občanskoprávních, hospodářskoprávních, resp. později obchodněprávních, ve vztazích pracovněprávních atd. Uznávalo se, že samosprávné korporace jsou nadány vlastní veřejnou mocí, odlišnou od moci státní. Avšak otázka, zda, a případně podle jaké právní úpravy odpovídají za škodu způsobenou výkonem takové veřejné moci, zůstala v té době neřešená.¹⁹⁷

Úprava odpovědnosti za škodu podle zákona č. 58/1969 Sb.

Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, byl na našem území prvním zákonem, který obecně upravoval odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, vzhledem k době své přijetí to však byl zákon, který počítal jen s odpovědností státu.

Podle jeho 1 odst. 1 „[s]tát odpovídá za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, které v občanském soudním řízení a v řízení před státním notářstvím, v řízení správním, jakož i v řízení před místním lidovým soudem,

¹⁹⁶ Pro zjednodušení bude pro majetkovou újmu a nemajetkovou újmu společně uváděno označení „škoda“. Otázka rozsahu její náhrady není pro rozbor v tomto referátu rozhodující.

¹⁹⁷ Např. V. Mikule v prvním vydání učebnice obecné části správního práva z r. 1993 v souvislosti s výkladem právní úpravy podle tehdejšího zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, psal: „... po zrušení národních výborů v r. 1990 byly vytvořeny obce jako právnické osoby (veřejnoprávní korporace), které vykonávají veřejnou správu dvojího druhu: jednak jde o záležitosti samosprávné povahy (samostatná působnost), jednak o státní správu, jejíž výkon byl na ně – resp. na jejich orgány – přenesen (přenesená působnost). Veřejnou správu však v určitém rozsahu vykonávají i samosprávné veřejnoprávní korporace zájmové povahy (např. stavovské komory). O těchto subjektech se však zákon nezmiňuje, ačkoliv vykonávají veřejnou správu, a proto i pro ně podle čl. 36 odst. 3 Listiny platí, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu jejich rozhodnutím. Těžko přijatelný by byl patrně jak výklad, že tyto subjekty za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím odpovídají podle obecné úpravy odpovědnosti za škodu (§ 420 občanského zákoníku z r. 1964), tak i výklad, že při změnách poměrů lze tyto subjekty považovat za „společenské organizace“ ve smyslu zákona č. 58/1969 Sb. Otázka proto zůstává otevřená.“ Mikule, V. in: Hendrych, D. a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. C. H. Beck. Praha: 1993, s. 219 – 220.

a dále v řízení trestním, pokud nejde o rozhodnutí o vazbě nebo trestu, vydal státní orgán nebo orgán státní organizace (dále jen „státní orgán“). Stát odpovídá rovněž za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím orgánu společenské organizace, vydaným při plnění úkolů státního orgánu, které na tuto organizaci přešly¹⁹⁸.

Je obtížné zpětně posuzovat, do jaké míry bylo možné použít někdejší zákon č. 58/1969 Sb. i na odpovědnost za škodu způsobenou výkonem samostatné působnosti obcí či výkonem veřejné moci svěřené do působnosti profesních komor. Nelze-li dohledat ujednocenou judikaturu vyšších soudů k takovým otázkám, jednalo by o spekulaci. Lze však uvést, že zákon č. 58/1969 Sb. se uplatnil dle svého znění jen na případy odpovědnosti státu, nikoli na škodu způsobenou v rámci decentralizované veřejné správy vykonávané v samostatné působnosti samosprávnými územními jednotkami či vykonávané orgány profesní samosprávy. Výjimečným mohl být případ, kdy by stát odpovídal za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím orgánu obce, jestliže bylo toto rozhodnutí v odvolacím řízení potvrzeno orgánem vykonávajícím státní správu (v České republice nejčastěji okresním úřadem), a to z toho důvodu, že účinky rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda, byly spojeny až s potvrzením rozhodnutí orgánu obce odvolacím orgánem vykonávajícím státní správu (ponechme stranou další výjimku – předběžně vykonatelné rozhodnutí obce vydané v samostatné působnosti).

V souvislosti s úpravou zákona č. 58/1969 Sb. je třeba uvést, že čl. 36 odst. 1 *Listiny základních práv a svobod*, uvozené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, obsahuje v čl. 36 odst. 3 text: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“ Podle čl. 36 odst. 4 Listiny pak „[p]odmínky a podrobnosti upravuje zákon“. Tím se obecné právo na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci stalo právem ústavním, základním.

Zákony nahrazující zákon č. 58/1969 Sb.

Dřívější „federální“ zákon č. 58/1969 Sb. byl nahrazen v nástupnických státech novými zákony, které se od sebe v podstatném směru odlišují.

¹⁹⁸ Uváděným příkladem rozhodování orgánu společenské organizace bylo rozhodování orgánů Revolučního odborového hnutí ve věcech nemocenského pojištění.

V České republice platí zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Podle něho odpovídají za škodu stát a územní samosprávné celky (srov. § 1 odst. 1 a 2), o profesních komorách (jejich orgánech) zákon nic neuvádí. Stát odpovídá mj. za škodu, kterou způsobily právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona [srov. § 3 odst. 1 písm. b)].

Na Slovensku platí zákon č. 514/2003 Z. z. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Tento zákon upravuje odpovědnost státu za škodu způsobenou orgány veřejné moci při výkonu veřejné moci a odpovědnost obce a vyššího územního celku za škodu způsobenou orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy. Tento slovenský zákon, na rozdíl od české úpravy, řadí mezi orgány veřejné moci i orgány zájmové samosprávy [§ 2 písm. b) bod 2.], za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci mj. orgány zájmové samosprávy pak odpovídá stát (srov. § 3 odst. 1) s tím, že „zájmová samospráva“ jedná v případech způsobených jejím orgánem coby orgánem veřejné moci ve věcech náhrady škody jménem státu [srov. § 4 odst. 1 písm. i)].

Další text se proto věnuje výhradně české úpravě, která problém odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci orgánem profesní samosprávy v zákoně č. 82/1998 Sb. (ani v jiném zákoně) neřeší. Zákon č. 82/1998 Sb. je dále označován jako „zákon o odpovědnosti“.

Judikatura českých soudů o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci orgány profesní komory

Co se týká profesních komor, bylo publikováno více soudních rozhodnutí, která dovozovala, že komory vykonávají v zákonem stanoveném rozsahu státní správu.

Např. podle rozsudku Vrchního soudu v Praze z 22. 12. 1995, sp. zn. 7 A 83/94, z výčtu funkcí, oprávnění a rozsahu působnosti České lékárnické komory, zakotvené v zákoně č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, jako samosprávná nepolitická stavovská organizace, která sdružuje všechny lékárníky zapsané v seznamu vedeném komorou (§ 1 odst. 2 cit. zákona č. 220/1991 Sb.), vyplývá, že komora je samosprávnou veřejnoprávní korporací, na kterou byl v rozsahu zákonem stanoveném přenesen výkon státní správy. Komora je mimo jiné oprávněna stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu, je oprávněna vydávat osvědčení o splnění podmínek k výkonu těchto činností. Podle soudu

„[v] tomto případě, tj. při vydání rozhodnutí o splnění podmínek k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu, komora vykonává státní správu, která na ni byla zákonem přenesena, tj. vydává autoritativní rozhodnutí veřejnoprávního charakteru“.

Městský soud v Praze v rozsudku ze 7. 11. 2003, sp. zn. 51 Co 304/2003, který se týkal problému odpovědnosti za škodu způsobenou tím, že Česká lékárnická komora nevydala osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce, i s odkazem na výše uvedený rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 83/94, vyslovil názor, že komora vykonává státní správu, která na ni byla přenesena, a pokud by ke škodě mělo dojít při výkonu státní správy, která na komoru byla přenesena, nesl by odpovědnost stát, nikoli komora. Byla publikována právní věta, že „za škodu způsobenou nesprávným rozhodnutím nebo nesprávným postupem České lékárnické komory při výkonu státní správy, která byla na Českou lékárnickou komoru přenesena zákonem č. 220/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, odpovídá stát“.

Nejvyšší soud České republiky se v rozsudku z 16. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1711/2015, zabýval otázkou, zda se kárné řízení, vedené Českou advokátní komorou proti advokátovi podle zákona o advokacii, považuje za výkon veřejné moci, který je způsobilý založit odpovědnost státu za škodu podle zákona o odpovědnosti. Dospěl k závěru, že kárné řízení, vedené Českou advokátní komorou proti advokátovi, se považuje za výkon veřejné moci. Za zvláštní, blíže neodůvodněný, lze však považovat ten závěr Nejvyššího soudu, který ze skutečnosti, že kárné řízení je výkonem veřejné moci, bez dalšího vyvodil, že jde o „výkon svěřené státní správy“. Takovýto závěr však popírá existenci jiné veřejné správy než je správa státní. Vyšel-li Nejvyšší soud z toho, že výkon veřejné správy svěřené České advokátní komoře (zde výkon kárné pravomoci) je výkonem státní správy, dle cit. rozsudku o tom „není tedy pochyb“, dospěl k závěru, že tento výkon veřejné moci je způsobilý založit odpovědnost státu za škodu, s odkazem na § 3 písm. b) zákona o odpovědnosti. Z jiných důvodů však v konkrétním případě Nejvyšší soud nárok na náhradu škody vůči státu dotčenému advokátovi nepřiznal.

Ústavní soud České republiky v nálezu z 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15, zamítl ústavní stížnost, kterou podal dotčený advokát – účastník řízení před Nejvyšším soudem, v němž byl vydán výše zmíněný rozsudek sp. zn. 30 Cdo 1711/2015. Za zásadní lze z tohoto nálezu považovat tu část odůvodnění, v níž se vypořádává s povahou veřejné moci, vykonávanou profesními komorami. Ústavní soud upozornil na rozdíly mezi širším pojmem veřejná moc a užším pojmem státní moc a rovněž na rozdíly mezi obsahem termínů státní správa a veřejná správa. „... na stavovské samosprávné korporace nebyl delego-

ván výkon státní správy (přenesená působnost), pravomoc a působnost jim svěřenou vykonávají toliko v rámci (decentralizované) profesní samosprávy.“ Ústavní soud považuje určité činnosti profesních komor, mj. činnost České advokátní komory (jednající prostřednictvím kárného orgánu) v kárném řízení za výkon veřejné moci, neakceptoval však jako ústavně konformní výklad Nejvyššího soudu, že by se jednalo o „výkon státní správy České advokátní komory na úseku kárného řízení“. Podle Ústavního soudu činnost České advokátní komory při výkonu kárné pravomoci není výkonem státní správy, která by byla České advokátní komoře svěřena zákonem nebo na základě zákona ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti. Nález výslovně formuloval: „... kárné řízení lze považovat za výkon veřejné moci, jelikož se však nejedná o výkon státní správy, ale o výkon decentralizované veřejné správy – profesní samosprávy, odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. nelze uplatňovat, neboť ji (z neznámého důvodu) neupravuje.“ Podle Ústavního soudu reguluje zákon o odpovědnosti jen odpovědnost územních samosprávných korporací při výkonu samosprávy, „[a]nalogicky lze dovodit, že v souzené věci není odpovědnost státu, ale samotné profesní samosprávné korporace – České advokátní komory“.

Kdo odpovídá za škodu a podle jaké úpravy?

Vzhledem k výše uvedenému se můžeme pokusit o vyslovení některých úvah a závěrů:

Činnost profesní komory při zákonem svěřeném výkonu veřejné moci není výkonem státní správy, ale je správou decentralizovanou, tedy samosprávou, což není žádná z činností uvedených v § 3 zákona o odpovědnosti, kdy za škodu odpovídá stát.

Škoda způsobená výkonem veřejné moci vzniká ze vztahu veřejnoprávního. Nevzniká tím, že by profesní komora jednala jako právnická osoba, ale jednáním jejího orgánu, jemuž je zákonem svěřen výkon části veřejné moci. Zákon o odpovědnosti problematiku odpovědnosti za škodu způsobenou orgány profesních komor neřeší, toto neřeší ani zákony, kterými byly jednotlivé profesní komory zřízeny, ani zákony jiné. Vycházet však bez dalšího z úpravy odpovědnosti za škodu podle obecné úpravy občanského zákoníku o náhradě majetkové a nemajetkové újmy je problematické, již z důvodu jiného než soukromoprávního důvodu vzniku škody.

Je chybou, že zákon problematiku odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci jinou veřejnou správou než státní správou a územní samosprávou neřeší.

Právo na náhradu škody způsobené orgánem veřejné správy, tedy i orgánem profesní komory, nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je právem základním, jehož podmínky a podrobnosti má upravit zákon. Neupravuje-li zákon podmínky a podrobnosti odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci svěřené orgánům profesních komor, jde o ústavněprávní deficit. Je povinností státu, aby zajistil naplnění tohoto subjektivního veřejného práva. Za takového stavu je otázkou, zda dovozovat – analogicky s tím, že i územní samosprávné korporace odpovídají za podmínky zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v rámci samostatné působnosti – že by měly i profesní komory přímo odpovídat za škodu způsobenou při výkonu jim svěřené veřejné moci.

S ohledem na charakter práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci jako práva základního by se stát neměl zbavovat odpovědnosti za škodu ani tehdy, pokud zákonem svěřil některé veřejné činnosti subjektům nestátním. Zákon může založit odpovědnost nestátního subjektu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci vykonávané v rámci decentralizované, samosprávné působnosti takového nestátního subjektu. Odpovědnost profesních komor ani jiných subjektů za výkon veřejné moci však žádná zákonná úprava nestanoví. Při neexistenci zákonné úpravy proto přichází do úvahy i pohled přímého užití úpravy čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a dovození odpovědnosti státu, patrně s analogickým užitím úpravy o odpovědnosti státu za škodu způsobenou orgány vykonávajícími státní správu.

LITERATURE:

- Hendrych, D. a kolektiv: *Správní právo. Obecná část*. C. H. Beck. Praha: 1993, 359 s. ISBN 80 7049 069 1.
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. C. H. Beck. Praha: 2021, 539 s. ISBN 978-80-7400-820-7.
- Kopecký, M.: Odpovědnost za škodu způsobenou profesní komorou při výkonu veřejné moci. *Jurisprudence*, 2017, s. 4. ISSN 1802-3843.
- Levit, P.: Národní výbory podle nové ústavy. *Právník*. 1948, č. 8 – 10.
- Matějka, J.: *Principy organizace veřejné správy*. Knihovna sborníku věd právních a státních. Praha: 1938. 108 s.

Author's contact details:

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Charles University, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail: kopecky@prf.cuni.cz

PRINCÍPY PRÁVNEJ ÚPRAVY POSTAVENIA SÚKROMNOPRÁVNÝCH A VEREJNOPRÁVNÝCH ZÁUJMOVÝCH KORPORÁCIÍ¹⁹⁹

LEGAL PRINCIPLES ON PRIVATE AND PUBLIC INTEREST CORPORATION STATUS REGULATION

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Kľúčové slová: princíp autonómnosti – samospráva stavovskej organizácie – návrh disciplinárneho súdneho poriadku

Key words: principle of autonomy – self-government of the professional organizations – draft on the Disciplinary Court Code

Anotácia: Referát analyzuje právnu úpravu princípov činnosti súkromnoprávných a verejnoprávných korporácií. Autorka zameriava pozornosť na samosprávu stavovských organizácií. Cieľom reformy súdnictva na Slovensku má byť aj zjednotenie procesnej úpravy disciplinárneho konania vo veciach sudcov, prokurátorov, notárov a súdnych exekútorov pred Najvyšším správny súdom Slovenskej republiky. Do akej miery návrh zákona rešpektuje vyváženosť medzi hodnotou záujmovej samosprávy a ochranou individuálnych práv?

Annotation: The paper analyzes the legal principles of private and public corporations. The author focuses on the self-government of professional organizations. The aim of the reform of the judiciary in Slovakia is also to unify the procedural regulation of disciplinary proceedings in cases of judges, prosecutors, notaries and bailiffs before the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic. To what extent does the act draft respect the balance between the value of self-government of interest and the protection of individual rights?

Úvod

Korporatívna povaha právnických osôb otvára otázky ohľadne *princípov* ich vzniku, organizačnej štruktúry a fungovania a ich právneho postavenia vo vzťahu k iným právnym subjektom.

Tieto princípy vyvierajú z ich právnej podstaty, keď korporácie vystupujú ako *subjekty združovacieho práva*. Verejnoprávne subjekty však na rozdiel

¹⁹⁹ Tento referát vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

od súkromných právnických osôb však nie sú subjektmi *slobody združovania* podľa čl. 24, čl. 29 a čl. 37 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 9 a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.²⁰⁰

Základom úspešného a plnohodnotného fungovania záujmových korporácií je ich *autonómia*. To platí nielen vo vzťahu k súkromnoprávnym korporáciám (občianske združenia, odborové organizácie, organizácie zamestnávateľov, politické strany a hnutia, cirkvi a náboženské spoločnosti, združenia obcí, konzorciá, spoločenstvá vlastníkov atď.), ale aj k verejnoprávnym (stavovské organizácie, verejnoprávne inštitúcie), kde jej prejavom je samospráva.

Autonómia je zaručená, ak právny poriadok garantuje súkromnoprávnej korporácii princíp voľnej tvorby, princíp dovoleného cieľa činnosti, právo na vznik (založenie) korporácie, právo na členstvo atď. V prípade verejnoprávných subjektov právo na vnútornú autonómiu verejnoprávneho subjektu zahŕňa právo schvaľovať vlastné vnútorné právne predpisy, vytvárať si štruktúru orgánov, vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť členov atď.

Autonómia záujmových korporácií je jedným zo znakov fungujúceho právneho štátu. Štát je povinný vytvárať podmienky pre fungovanie záujmových korporácií. V prípade *súkromnoprávnej úpravy* ide predovšetkým o modernú reguláciu v Občianskom zákonníku, ale aj upravujúcich právne postavenie a činnosť spoločenstiev, konzorcií atď. v osobitných predpisoch. Cieľom *verejnoprávnej úpravy* v modernom štáte má byť umožniť vstup a efektívne pôsobenie záujmových korporácií (súkromnoprávných i verejnoprávných) v oblasti tzv. nevyrchnostenskej verejnej správy (verejnoprospešných služieb).

Autonómia záujmových korporácií predstavuje jednu zo základných hodnôt v demokratickej spoločnosti, a preto si zasluhuje účinnú právnu ochranu. Jej garantom majú byť nestranné a nezávislé súdy.

Účinná ochrana pred zásahmi do slobody združovať sa, do práva združovať sa a do práva na samosprávu si vyžaduje pochopiť princípy fungovania a odlišné právne vlastnosti záujmových korporácií podmieňujúce vecnú príslušnosť súdov na prejednanie sporov v ich záležitostiach.

1. Princípy fungovania súkromnoprávných záujmových korporácií

V prípade súkromnoprávnej korporácie nie je podstatné, či má ako *právnická osoba* postavenie *združenia fyzických alebo právnických osôb* podľa § 18

²⁰⁰ Predmetný názor podtrhol aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze (sp. zn. PL. ÚS 10/08). Zdôraznil v ňom, že „právo na slobodu združovania sa nevzťahuje na zakladanie verejnoprávných inštitúcií a združení ako napríklad korporácií verejného práva“.

ods. 2 písm. a) Občianskeho zákonníka alebo je iným druhom subjektu (spoločenstvo, konzorcium atď.) podľa osobitného zákona.

Pre súkromnoprávne korporácie ako *subjekty združovacieho práva* je imanentný:

- princíp voľnej tvorby,
- princíp existencie dovoľeného súkromnoprávného cieľa pôsobenia,
- princíp všeobecnosti združovania,
- princíp dobrovoľnosti združovania,
- princíp autonómnosti.

Predmetné princípy musia byť naplnené *súčasne*. Pokiaľ by čo len jeden chýbal, nešlo by o súkromnoprávnu korporáciu, ale o verejnoprávnu korporáciu.²⁰¹

a) Princíp voľnej tvorby

V „súkromnom práve platí princíp voľného tvorenia korporácií, čo znamená, že korporácia môže vzniknúť bez akejkoľvek spoluúčasti úradov“.²⁰²

K tomu, aby vznikli, je potrebný *právny úkon* (prejav vôle zakladateľov), ktorý má súkromnoprávnu povahu. Vo všeobecnosti ide buď o písomnú zmluvu, alebo o zakladaciu listinu, *pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak* (§ 19 ods. 1 Občianskeho zákonníka).

Ako *právnické osoby* vznikajú až dňom, ku ktorému sú zapísané do obchodného alebo do iného zákonom určeného registra, *pokiaľ osobitný zákon neustanovuje ich vznik inak* (§ 19 ods. 2).

„Vznik súkromnoprávnej korporácie ako právnickej osoby je tak v zásade viazaný na registračný princíp. Právnická osoba ako samostatný subjekt vzniká na základe registrácie, a to zápisom do rôznych zoznamov (obchodný register, register nadácií atď.). Osobitný zákon môže ustanoviť iný moment vzniku.“²⁰³ Napríklad vznik odborových organizácií nepodlieha registračnému princípu, ale – v súlade s čl. 37 Ústavy Slovenskej republiky – evidenčnému princípu.

Zo žiadneho zákona nevyplýva, že by vznik súkromnoprávnej korporácie podliehal *vydaniu povolenia na základe správnej úvahy* orgánu verejnej správy. Možno konštatovať, že základná právna požiadavka na princíp voľnej tvorby je v slovenskom právnom poriadku dodržaná.

²⁰¹ Košičiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 43 a nasl.

²⁰² Gajdošová, M.: *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 32.

²⁰³ Csach, K. in: Števec, M. – Dulak, A. – Bajánková, J. – Fečík, M. – Sedlačko, F. – Tomašovič, M. a kol.: *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 108.

b) Princíp existencie súkromnoprávneho cieľa pôsobenia

Súkromnoprávny subjekt sa môže zriadiť podľa predpisov súkromného práva len za účelom súkromnoprávnej povahy. Subjekty zriadené ako súkromnoprávne korporácie nemôžu mať status verejnoprávnej korporácie. Taktiež ho nezískavajú, ak zo zákona vyplýva právomoc orgánu štátnej správy poveriť ich plnením úloh.²⁰⁴

Je vylúčené, aby súkromné osoby na základe vlastného prejavu vôle vytvárali subjekty verejnoprávnej povahy, alebo aby na základe vlastného prejavu vôle preberali na seba funkciu verejnoprávneho subjektu. Je však vecou autonómneho prejavu vôle združujúcich sa osôb, aby si vybrali spoločný súkromnoprávny cieľ, ktorý budú sledovať svojou činnosťou.

Všeobecná zákonná úprava združovacieho práva nepredpisuje predmet činnosti združenia vôbec alebo tak robí len veľmi všeobecne. Je to v prípadoch, keď zákon nepomenúva konkrétnu kategóriu subjektu združovacieho práva.

V prípade, keď vznik, právne postavenie, hospodárenie a zánik subjektu je upravený osobitným zákonom, zákon pomenúva kategóriu subjektu združovacieho práva (napr. združenie účastníkov pozemkových úprav, športová organizácia), čím aj nepriamo vymedzuje cieľ jeho činnosti. Ani zákonné vymedzenie predmetu činnosti neovplyvňuje súkromnoprávnu povahu takýchto subjektov.²⁰⁵

Súkromnoprávny cieľ osôb združených v súkromnoprávnej korporácii môže byť:

- osobne (vzájomne) prospešný alebo
- všeobecne prospešný.

Osobne (vzájomne) prospešný cieľ činnosti je typický pre súkromnoprávne korporácie, ktorých existencia je prejavom práva združovať sa a ktoré sa zkladajú za účelom výkonu správy majetku, na podnikanie, zabezpečovanie hospodárskych, sociálnych alebo iných potrieb členov a pod. (družstvo, pozemkové spoločenstvo atď.).

Všeobecne prospešný cieľ zvyčajne sledujú súkromnoprávne korporácie,

²⁰⁴ Podľa § 4 bodu 4. stanov Slovenského rybárskeho zväzu: „Zväz sa podieľa na plnení úloh štátu v tých oblastiach, v ktorých od neho získa poverenie. Zväz plní úlohy na úseku rybárstva, ochrany vôd v rozsahu v ktorom je poverený štátom na výkon týchto činností na základe osobitných právnych predpisov.“

²⁰⁵ Svedčí o tom aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 3/2016-86 zo dňa 14. júna 2017). Týkal sa právnej povahy záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb. Ich predmet činnosti vymedzil § 129a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov slovami „presadzovanie spoločenskej zodpovednosti ako predmetu verejného záujmu.“

ktorých existencia je prejavom *slobody združovať sa*. Treba zdôrazniť, že ani *všeobecne prospešný účel* ako cieľ činnosti združenia nemôže ovplyvniť jeho súkromnoprávnu povahu.²⁰⁶ Zostáva nedotknutá aj v prípade, ak vykonáva činnosti, ktoré patria do oblasti tzv. verejných služieb.

c) Princíp existencie dovoleného cieľa pôsobenia

Vo všeobecnosti platí, že ak sa sleduje cieľ, ktorý je v súlade s *predmetom činnosti, pre ktorý je možné podľa zákona vytvoriť záujmovú korporáciu*, ide o cieľ dovolený.

Sú však aj zákony, ktoré *vymedzujú cieľ činnosti* súkromnoprávnej korporácie. Existencia takej špeciálnej regulácie je legitímna vtedy, ak činnosťou súkromnoprávných korporácií môže byť *dotknutý verejný záujem*.

d) Princíp všeobecnosti združovania

Vyjadruje právnu možnosť každej fyzickej alebo právnickej osoby zakladať, stať sa členom súkromnoprávnej korporácie, podieľať sa na jej činnosti atď.

Princíp má odlišnú mieru svojho uplatnenia na účely slobody združovať sa a na účely práva združovať sa.

Vo veciach *slobody združovať sa* je imanentný a ústavne garantovaný. Princíp všeobecnosti združovania nesmie byť porušený ani v prípade, ak ide o združenie, ktorého súkromnoprávny cieľ vymedzuje *osobitný zákon*.²⁰⁷

V prípade *práva združovať sa* za účelom správy majetku, výkonu podnikania atď. sa uplatňuje na základe zákona, v plnom rozsahu však len ak ide o súkromnoprávne korporácie s *neuzavretým počtom osôb*.

Sloboda združovania je v právnom poriadku zaručená vtedy, keď existuje alternatíva pre založenie a činnosť osoby v záujmovom združení, v ktorom sa môže združiť *bez ohľadu na jej hmotnoprávny status*. Uvedená možnosť nesmie byť dotknutá ani v situácii, keď zákon ukladá osobe povinnosť členstva vo verejnoprávnej korporácii (v stavovskej organizácii).

²⁰⁶ Košičiarová, S.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 52.

²⁰⁷ Ako príklad možno uviesť § 32 ods. 1 písm. a) zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „na účely tohto zákona sa poľovníckou organizáciou rozumie právnická osoba zriadená podľa tohto zákona, ktorá je organizáciou, ktorá nie je založená na účel dosiahnutia zisku, ktorá *združuje občanov Slovenskej republiky, ktorí sú držiteľmi poľovníčích lístkov, a iné fyzické osoby* na účel ochrany a presadzovania oprávnených záujmov svojich členov na úseku poľovníctva“. Stanovy poľovníckej organizácie nesmú zúžiť okruh fyzických osôb, ktoré by mohli byť členmi takéhoto združenia. Ak by sa tak stalo, šlo by o porušenie slobody združovania.

e) Princíp dobrovoľnosti združovania

Právna možnosť združovať sa v sebe implicitne zahŕňa *dobrovoľnosť* združovať sa. Tá je garantovaná vtedy, ak súkromná osoba má možnosť slobodného výberu, a to už pri hľadaní vhodnej formy a typu združenia pri zakladaní, alebo pri vstupe do určitého združenia o možnosť paralelnej voľby.²⁰⁸

Sloboda výberu musí byť zabezpečená tak, aby osoba mala možnosť voľby alternatív svojho správania bez toho:

- aby jej výber mohol priniesť zhoršenie právnej pozície (napr. odmietnutie vstúpiť do odborov stratu zamestnania) alebo
- aby tým mohlo byť dotknuté iné základné právo (napr. sloboda myslenia, vedomia a náboženského vyznania a sloboda prejavu, ktoré sú jedným z cieľov slobody združovania).

Na predmetnej právnej požiadavke založil Európsky súd pre ľudské práva svoju judikatúru o povinnom členstve vlastníkov poľných pozemkov v združeniach vytvorených s cieľom vykonávať spoločnú správu vo verejnom záujme (pozri *Chassagnou a ostatní proti Francúzsku* z 29. apríla 1999, sťažnosť č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95, *Schneider proti Luxembursku* z 10. júla 2007, sťažnosť č. 2113/04).

Keďže išlo o súkromnoprávne korporácie vykonávajúce *na základe zákona úlohy verejnej správy* v situácii, keď bola fyzická osoba zákonom prinútená k členstvu v nej „v hlbokom rozpore s jej vlastnými názormi“, Európsky súd pre ľudské práva považoval taký *zásah za neprimeraný sledovanému cieľu*, a preto rozporný s čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd.

Princíp dobrovoľnosti sa uplatňuje aj v prípade súkromnoprávných korporácií vznikajúcich s cieľom zabezpečiť hospodárske, sociálne alebo iné potreby členov či už v rámci podnikania, správy majetku a pod. Ani tu osoba (fyzická alebo právnická) nesmie byť nútená k členstvu a musí mať zákonom garantované právo z korporácie vystúpiť.

Hranice uplatnenia princípu pri súkromnoprávných korporáciách s tzv. uzavretým počtom členov (napr. spoločenstvá vlastníkov bytov a nebytových priestorov v dome a združenia účastníkov pozemkových úprav) sú však zákonmi nastavené inak (na založenie takejto korporácie zákon vyžaduje súhlasný prejav vôle všetkých dotknutých osôb alebo aspoň zákonom ustanoveného minimálneho kvóra väčšiny hlasov dotknutých osôb, právo na vystúpenie z korporácie môže byť v zákone podmienené tým, že dôjde k zmene v osobe člena). V opačnom prípade by totiž mohol byť zmarený

²⁰⁸ Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 836.

účel fungovania tohto druhu korporácie, a preto takáto zákonná regulácia je zmysluplná.

f) Princíp autonómnosti

Vyjadruje požiadavku na nastolenie *spravodlivej rovnováhy* medzi zásahmi orgánov verejnej moci do postavenia a života združení fyzických a právnických osôb ako korporácií súkromnoprávnej povahy.

Predstavuje jednotiace spojivo vo vzťahu k už uvedeným princípom združovacieho práva. Tie tak majú povahu čiastkových princípov.

Autonómia súkromnej záujmovej korporácie (združenia) je zaručená vtedy, ak právny poriadok garantuje súkromným osobám (fyzickým či právnickým) nasledujúce práva:

- právo vytvoriť združenie (formálnu alebo neformálnu korporáciu na zmluvnom základe) na základe princípu voľnej tvorby a princípu dovoľného súkromnoprávneho cieľa,
- právo na vznik združenia (na základe princípu registrácie alebo evidenčného princípu),
- právo na členstvo v združení (na základe princípu dobrovoľnosti a princípu všeobecnosti členstva v združení),
- právo na tzv. vnútornú autonómiu (zahŕňa právo prijímať vnútorné predpisy združenia, vytvárať si vlastnú štruktúru orgánov združenia, vyvodzovať zodpovednosť členov združenia za porušenie vnútorných predpisov, právo vylúčiť člena),
- právo zrušiť združenie,
- právo na zánik združenia.

Z princípu autonómnosti súkromnoprávnej korporácie sa vyvodzuje *princíp zdržanlivosti štátu* do nej zasahovať.

Svoje legislatívne zrkadlenie nachádza v úprave právomoci orgánov verejnej správy rozhodovať o odmietnutí zaregistrovať korporáciu, viesť o nich evidenciu, ako aj v úprave právomoci všeobecných súdov rozhodovať vo veciach združovania v civilnom konaní.

2. Princípy fungovania verejnoprávných záujmových korporácií

a) Znaky verejnoprávnej záujmovej korporácie

Uplatňuje sa pravidlo – ak *nejde o verejnoprávnú korporáciu, ide o korporáciu súkromnoprávnú*.

Podľa teórie správneho práva k *všeobecným znakom* verejnoprávnej záujmovej korporácie patrí:

- členský princíp (sú spoločnosťami osôb, ktoré k nim patria na základe kritéria určeného zákonom),
- princíp obmedzenej právnej subjektivity (sú to právnické osoby, ktorým patrí len taký rozsah právnej subjektivity, ktorý slúži účelu, pre ktorý boli vytvorené),
- vykonávajú úlohy verejnej správy (nevyrchnostenskej a ak tak ustanovuje zákon aj vrchnostenskej),
- prejavom ich zákonom zaručenej autonómnosti je samospráva, ktorú realizujú členovia buď priamo alebo prostredníctvom orgánov,
- štát vykonáva dozor nad zákonnosťou činnosti verejnoprávných korporácií ako aj kontrolu hospodárenia so zverenými prostriedkami štátu.²⁰⁹

Pre *záujmové verejnoprávne korporácie* je imanentné, že sa na ne nevzťahuje:

- princíp voľnej tvorby (zriaďujú sa a zrušujú sa zákonom, je vylúčené, aby ich zriaďovali súkromné osoby právnymi úkonmi),
- princíp existencie dovoleného (súkromnoprávneho) cieľa pôsobenia (ich ciele a úlohy majú verejnoprávnu povahu, ustanovuje ich a vymedzuje zákon),
- princíp všeobecnosti združovania (členom korporácie nie je „každý“, ale len osoby, ktoré spĺňajú špeciálne hmotnoprávne požiadavky ustanovené zákonom),
- princíp dobrovoľnosti združovania (zákon v nich môže ustanoviť povinné členstvo).

b) Členenie verejnoprávných korporácií

Pri posudzovaní, či ide o *verejnoprávnu záujmovú korporáciu* podľa slovenského právneho poriadku je možné podporne aplikovať kritériá Európskeho súdu pre ľudské práva nasledujúcim spôsobom:

²⁰⁹ Pozri tiež Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 60.

Kritérium Európskeho súdu pre ľudské práva	Kritérium právnej teórie (teórie správneho práva)	Priklad
či korporáciu založili jednotlivci alebo zákonodarca	Verejnoprávna korporácia ako právnická osoba nemôže vzniknúť na základe prejavu vôle súkromných osôb (fyzických alebo právnických). Ani subjekty verejnej správy nie sú oprávnené zakladať iné subjekty verejnej správy korporatívnej povahy.	Podľa § 1 ods. 1 <i>zákona SNR č. 30/1992 Zb. o Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komore v znení neskorších predpisov</i> : „Zriaďuje sa Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora (ďalej len „komora“) so sídlom v Bratislave.“
či korporácia zostala integrovaná v štruktúre štátu	Predmetná požiadavka je splnená, ak ide o subjekt verejnej správy podľa § 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.	Podľa zákona č. 59/1998 Z. z. o Slovenskej banskej komore v znení neskorších predpisov „komora je neštátna samosprávná právnická osoba, ktorej poslaním je uplatňovanie oprávnených spoločných záujmov jej členov pri tvorbe hospodárskej a sociálnej politiky v odvetví baníctva, geológie a v činnostiach vykonávaných bankským spôsobom“.
či korporácii bola zverená administratívna, normotvorná alebo disciplinárna právomoc	Musí ísť o právomoc verejnoprávnej povahy.	Právomoc korporácie je verejnoprávna len vtedy, keď ju má ako subjekt verejnej správy podľa § 3 zákona č. 523/2004 Z. z.
či korporácia sleduje cieľ, ktorý možno považovať za verejný záujem	Požiadavka je splnená, ak zákon korporáciu vyhlasuje za subjekt verejného práva. V takom prípade sa prezumuje, že ide o subjekt, ktorý realizuje svoje úlohy vo verejnom záujme. Nie je potrebné, aby zákon verejný záujem výslovne pomenoval alebo vymedzil. Verejnoprávny prvok môže byť prítomný aj v činnosti združenia, ak má poverenie zákonom (nepostačuje poverenie vyplývajúce iba zo stanov). ²¹⁰ Poverenie však nemá vplyv na súkromnoprávnú povahu tohoto subjektu.	Podľa § 36 písm. t) 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: „Ministerstvo životného prostredia ako ústredný orgán štátnej správy na úseku rybárstva poveruje Slovenský rybársky zväz alebo iného užívateľa úlohami súvisiacimi s riešením problematiky rybárskych revírov, schvaľovania zarybňovacích plánov predkladaných jeho organizačnými zložkami, výkonu rybárskej stráže, vykonávania ichtyologických prieskumov v rybárskych revíroch, štatistického vyhodnotenia záznamov držiteľov osobitného povolenia na rybolov.“

²¹⁰ Gajdošová, M.: *Združenia a sloboda združovania*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 29.

Medzi *verejnoprávne záujmové korporácie* podľa slovenského právneho poriadku patria:

- stavovské organizácie (tzv. profesijné komory zabezpečujúce riadny výkon regulovaných povolání alebo odborných činností),
- verejnoprávne inštitúcie na ochranu záujmov ich členov (tzv. hospodárske komory).²¹¹

Kým stavovským organizáciám zákony zverujú právomoc vykonávať úlohy tzv. vrchnostenskej verejnej správy, hospodárske komory takúto právomoc nemajú.

Pre status záujmovej korporácie ako verejnoprávnej nie je rozhodujúce, či zákon v nej ustanovil povinné alebo dobrovoľné členstvo.

Kým dobrovoľné členstvo je typické pre tzv. hospodárske komory, regulácia v prípade stavovských organizácií je rôzna – niektoré zákony vyžadujú v nich povinné členstvo, iné dobrovoľné. Žiadne zjednocujúce pravidlo sa neuplatňuje. Platný právny stav je výsledkom väčšinového politického názoru prevládajúceho v období, keď sa zákony schvaľovali alebo výsledkom úspešného lobingu zástupcov jednotlivých profesií. Svoju úlohu zohráva aj tradícia.

Každá verejnoprávna korporácia organizovaná na členskom základe je *subjektom verejnej správy*.

Subjekty verejnej správy vymedzuje záväzným spôsobom § 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Ide o uzavretý výpočet, ktorý nemožno interpretáciou zákona rozširovať ani zužovať.

c) Samospráva stavovskej organizácie ako prejav princípu autonómnosti verejnoprávnej záujmovej korporácie

Funkciu verejnoprávnych záujmových korporácií ustanovujú zákony, ktorými boli zriadené.

Vo všeobecnosti je poslanie profesijnej organizácie (komory) vymedzené ako povinnosť chrániť záujmy profesijného stavu, dohliadať na činnosť osôb, ktoré profesiu vykonávajú a obstarávať ďalšie záležitosti, ktoré sú jej zverené týmto zákonom.

Verejnoprávna stavovská organizácia plní úlohy, ktoré jej vyplývajú z *osobitného zákona*. Majú vrchnostenský alebo nevvrchnostenský charakter.

Medzi ne patrí:

- plnenie úloh regulačného orgánu vo veciach správy regulovaných povolání (udeľovanie licencií, registrácia, vedenie zoznamu členov, uznávanie

²¹¹ Pozri tiež Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 61.

dokladov, vydávanie autorizačných osvedčení, poskytovanie potrebnej administratívnej pomoci regulačným orgánom iných členských štátov Európskej únie, najmä výmena informácií o uznaní dokladov, o usadení a o hosťovaní ich členov v Slovenskej republike, disciplinárnych konaniach a uložených disciplinárnych opatreniach voči ich členom poskytujúcim služby v Slovenskej republike a o správnom vybavení prípadnej reklamácie príjemcu služby),

- zabezpečovanie kvality a prípravy výkonu odbornej činnosti (dohľad nad zákonnosťou a etikou, odborná príprava a skúšky uchádzačov), vykonávanie odbornej prípravy osôb, vydávanie osvedčení o odbornej spôsobilosti, zabezpečovanie odborného vzdelávania.

Stavovské organizácie majú svoje neodmysliteľné miesto v modernom systéme spravovania verejných záležitostí. Právna úprava má podporovať realizáciu ich funkcií, pre ktoré vznikli.

Správne úkony stavovskej organizácie, ktorými je dotknuté *verejné subjektívne právo osoby* sú preskúmateľné v správnom súdnictve. Súdnej ochrany sa môže domáhať aj nečlen – napríklad uchádzač o zápis do zoznamu členov komory, ktorého komora nezapísala. Stavovská organizácia má na účely Správneho súdneho poriadku v týchto prípadoch právne postavenie *orgánu verejnej správy* podľa § 4 písm. c).²¹²

Ústavným zákonom č. 422/2021 Z. z. bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Podľa novelizovaného čl. 142 ods. 2 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky má disciplinárnu právomoc voči sudcom, prokurátorom a *ak tak ustanoví zákon aj voči iným osobám*.

V čase konania tejto konferencie je v Národnej rade Slovenskej republiky predložený návrh *zákona o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)*.

Návrh sa vzťahuje na *procesnoprávnu úpravu disciplinárneho konania* nielen vo veciach disciplinárnych previnení sudcov a prokurátorov, ale i notárov a súdnych exekútorov.

Podľa dôvodovej správy: „Pôvodný zámer zákonodarcu zveriť disciplinárnu právomoc jednotlivým právnickým stavom tak, aby tieto stavy práve prostredníctvom zverenej právomoci mohli autonómne regulovať správanie svojich členov a v prípade potreby aj vyvodiť disciplinárnu zodpovednosť, sa v aplikačnej praxi neosvedčil a vykazoval v mnohých prípadoch nefunkčnosť či nedostatočnú pružnosť reagovať na podnety na začatie disciplinárne-

²¹² Rumana, I. in: Hanzelová, I. – Rumana, I. – Šingliarová, I.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 41.

ho konania.“ Potreba nového zákona sa odôvodňuje aj „prílišným uzatváraním sa jednotlivých stavov do seba bez možnosti vonkajšej kontroly. Vyňatie disciplinárnej právomoci z pôsobnosti jednotlivých právnických stavov tak má prispieť k predchádzaniu zneužívania disciplinárneho konania v budúcnosti“.

Cieľom predkladateľa je upraviť a zjednotiť procesnú úpravu disciplinárneho konania vo veciach sudcov, prokurátorov, notárov a súdnych exekútorov pred Najvyšším správny súdom Slovenskej republiky. Úprava sa netýka ostatných osobitných zákonov upravujúcich právomoc stavovských organizácií ako subjektov verejnej správy vyvodzovať zodpovednosť za správne disciplinárne delikty.

Podľa návrhu zákona „disciplinárne konanie pred Najvyšším správny súdom je koncipované ako návrhové konanie a je nastavené primárne ako jednostupňové konanie, pričom odvolanie bude prípustné len proti disciplinárnemu rozhodnutiu, ktorým sa ukladá najprísnejšia sankcia spočívajúca v odvolaní z funkcie“.²¹³

Podľa dôvodovej správy: „Predkladateľ sa počas tvorby návrhu zákona do značnej miery inšpiroval českým zákonom č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů v znění pozdějších předpisu. Práve z vyššie uvedenej českej právnej úpravy si predkladateľ čiastočne osvojil koncept zloženia disciplinárneho senátu, ktorý do rozhodovania vzťahuje nesudcovský externý prvok. Na dosiahnutie už vyššie deklarovaného cieľa v podobe zabezpečenia čo najväčšej miery objektivity a nestrannosti sa nejaví ako účelné ponechať rozhodovanie o disciplinárnej zodpovednosti výlučne sudcom Najvyššieho správneho súdu. Predkladateľ nielen preto, ale aj pre iné dôvody, navrhol zloženie disciplinárneho senátu tak, aby v ňom mali svoje zastúpenie vybrané právnické profesie, ktoré podliehajú disciplinárnej právomoci najvyššieho správneho súdu a rovnako tak, aby bolo umožnené stať sa prísediacim disciplinárneho senátu aj iným osobám, ktoré vykonávajú právnickú prax a splňajú zákonné podmienky.“

Nie je cieľom tohto referátu hodnotiť konkrétne ustanovenia návrhu zákona o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Ten je vykonaním čl. 142 ods. 2 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky. Nevznikol by bez hlbokého presvedčenia predkladateľa o spoločenskej nevyhnutnosti a užitočnosti tohto kroku, ku ktorému mu ústavodarca otvoril legislatívnu cestu. Dovolím si však prispieť niekoľkými poznámkami do odbornej diskusie.

²¹³ Nové pravidlá pre vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti. Zverejnené 16. septembra 2021 na <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=3473>.

Nik vo všeobecnosti nemôže spochybňovať potrebu reformy *v situácii, ak existujú zjavné dôkazy o systémovom zlyhávaní funkcií verejnoprávných inštitúcií*. Ak také dôkazy nie sú k dispozícii, zákonodarca by mal každý svoj krok starostlivo zvážiť, rovnako ako aj spôsob realizácie, a to i na základe otvorenej diskusie s dotknutými subjektmi.

Systém verejnej moci podporuje prirodzenú delbu úloh medzi zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou. Táto delba je podmienená špecifickými vlastnosťami orgánov, ktoré ju reprezentujú. Nie je preto účelné zákonom zverovať funkciu alebo úlohu takému druhu štátnemu orgánu, ktorý na jej realizáciu nebol ani zriadený, ani na ňu nie je usposobený.

Teória správneho práva presadzuje všeobecnú zásadu, že v záujme efektívnosti fungovania výkonnej moci verejná správa má mať zákonom ustanovenú právomoc umožňujúcu jej napraviť si vlastné chyby prostredníctvom vlastných právnych mechanizmov. Táto zásada sa uplatňuje aj vo vzťahu k stavovským organizáciám ako subjektom verejnej správy. Veľmi dôležité je to v situácii, keď *zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov* vylučuje dozor prokurátora nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy (§ 20 ods. 3).

Predkladateľ návrhu pôvodne uvažoval o ustanovení vecnej pôsobnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky tak, že ten by vykonával pôsobnosť ako druhostupňový odvolací orgán pri preskúmvaní neprávoplatných disciplinárnych rozhodnutí disciplinárneho orgánu stavovskej organizácie.²¹⁴ Takýto model *delenej právomoci* medzi verejnú správu a súdy bol už

²¹⁴ *Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)* v liste zo dňa 18. októbra 2021 č. 1048/2021 na otázku ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky o súlade s princípmi právneho štátu a demokratického zriadenia v situácii, keď by Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vykonával pôsobnosť ako druhostupňový odvolací orgán pri preskúmvaní neprávoplatných disciplinárnych rozhodnutí Slovenskej advokátskej komory uviedla: „(bod 56) Benátska komisia už skôr vyjadrila preferenciu, aby sa disciplinárne konania viedli v rámci samotnej advokátskej komory. Uvedené však nevylučuje možnosť súdneho preskúmvania disciplinárnych rozhodnutí alebo vedenia disciplinárneho konania nezávislým orgánom za predpokladu, že sa na ňom advokátska komora zúčastňuje; takéto súdne preskúmvanie je dokonca žiaduce, pretože predstavuje dostatočnú záruku pre advokátov. Každý disciplinárny systém, ktorý spĺňa tieto dve podmienky (nezávislosť a dostatočná účasť advokátskej komory), by bol prijateľný. (bod 58) Súčasný systém – so správnymi súdmi, ktoré majú iba obmedzenú právomoc preskúmvávať rozhodnutia správnych orgánov – je však tiež v súlade s medzinárodnými štandardmi. A aj keď nový systém nezničí nezávislosť advokátov a môže prípadne znížiť riziko korporativizmu, určite oslabí vplyv advokátskej komunity pri rozhodovaní o disciplinárnych veciach. V mnohých európskych krajinách rozhodujú o disciplinárnych opatreniach orgány advokátskej komory a súd môže preskúmvávať iba ich zákonnosť. ... (bod 59) Najviditeľnejším prínosom tejto reformy je možné zrýchlenie disciplinárnych konaní. Súčasný štvorstupňový systém (DK – ODK – krajský súd – NSS) sa môže naozaj zdať príliš zdĺhavý a finančne nákladný a môže byť potrebné znížiť počet inšancií.“

v minulosti zavedený. Právomoc všeobecných súdov preskúmať *neprávo- platné* rozhodnutia orgánov verejnej správy na základe opravných prostriedkov však *Správny súdny poriadok* s účinnosťou od 1. júla 2016 zrušil.

Vzhľadom na to, že znovuzavedenie delenej právomoci nenašlo podporu v odborných kruhoch, navrhovaná zákonná úprava profesijným komorám úplne odníma právomoc rozhodovať v disciplinárnych veciach. Z právneho hľadiska tak nemožno hovoriť o delbe právomoci medzi orgány verejnej správy a Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Úlohou zástupcov dotknutých profesijných komôr, ktorí by mali pôsobiť ako prísediaci v disciplinárnych senátoch nebude z titulu tejto funkcie vystupovať v mene stavovských organizácií.

Zamýšľané zverenie právomoci Najvyššiemu správne mu súdu Slovenskej republiky rozhodovať o disciplinárnych previneniach členov vybraných profesijných komôr ovplyvní právnu povahu disciplinárnych previnení notárov a súdnych exekútorov, ktoré by inak boli podľa § 71 ods. 1 Správneho súdneho poriadku *správnymi deliktmi*. Keďže o týchto disciplinárnych previneniach už nebudú na základe osobitných zákonov rozhodovať orgány verejnej správy, nebudú ani podliehať súdnemu prieskumu v správnom súdnictve podľa § 194 Správneho súdneho poriadku.

Nová úprava zmení procesnoprávne možnosti notárov a súdnych exekútorov vo veciach ich disciplinárnych previnení. Odníme im právo na riadny opravný prostriedok v disciplinárnom konaní podľa osobitného predpisu. Nebudú môcť podať správnu žalobu vo veciach správneho trestania (§ 194 a nasl.). V dôsledku toho prídu aj o možnosť, aby správny súd na základe ich návrhu uplatnil *sankčnú moderáciu* podľa § 198 Správneho súdneho poriadku. Návrh disciplinárneho súdneho poriadku takú právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky totiž neupravuje.

Odvolaie disciplinárne obvineného v disciplinárnom konaní pred Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky bude prípustné len proti rozhodnutiu, ktorým sa ukladá disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu. Súčasne sa pripúšťa *obnova konania*. Tá je novinkou, keďže osobitné zákony, t. j. zákon SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (*Notársky poriadok*) v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (*Exekučný poriadok*) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov predmetný procesnoprávny inštitút neupravujú.

Pôvodne sa zamýšľaná zákonná regulácia mala vzťahovať na všetky právnické profesie, t. j. legislatívny zámer od začiatku nemieril na všetky stavovské organizácie. O kruh právnických profesií sa v rámci otvorenej diskusie nakoniec zúžil. Dôvod na odlišnú zákonnú úpravu treba zrejme hľadať v tom,

že notári a súdni exekútori majú *špeciálne hmotnoprávne postavenie ako štátom určené osoby*.

Priestor na úvahu zákonodarcu o zákonnej regulácii disciplinárnej zodpovednosti členov stavovských organizácií má síce konštitucionálny základ, avšak z čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy pre zákonodarcu *nevyplýva príkaz* ustanoviť právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky rozhodovať o disciplinárnych previneniach aj vo vzťahu k iným osobám, než sú sudcovia a prokurátori. Je to len *možnosť*.

De lege ferenda nepovažujem odňatie disciplinárnej právomoci stavovským organizáciám na Slovensku za vhodný legislatívny čin. Z hľadiska *teórie správneho práva* disciplinárna právomoc predstavuje esenciálnu *súčasť právomoci záujmovej samosprávy*. Je vyjadrením jej právnej podstaty a zmyslom právnej existencie.

Na záver si dovoľujem citovať názor prof. JUDr. Pavla Holländera, DrSc., prezentovaný referujúcim v rámci správy o štvorročnom pôsobení disciplinárnej komisie Slovenskej advokátskej komory na konferencii advokátov 11. júna 2021, ktorý bol reakciou na v tom čase aktuálne úvahy o zmene právnej úpravy aj vo vzťahu k advokátom: „Ide o výrazné obmedzenie záujmovej samosprávy, ide o prejav etatizácie spoločnosti, prerastania spoločnosti štátom, jeden z príkladov opúšťania zlomového historického momentu roku 1989, keď sa Československo, a v tom rámci i Slovensko, pokúša pretrhnúť zovretie spoločnosti obručou štátu a pokúša sa o návrat k občianskej spoločnosti. Ide o prejav ilúzie, podľa ktorej ak o veciach rozhoduje štát, ide vždy o rozhodovanie racionálnejšie a spravodlivejšie. Vyváženosť medzi hodnotou záujmovej samosprávy a ochranou individuálnych práv sa práve dosahuje modelom, v ktorom meritórne rozhodovanie o disciplinárnych veciach prináleží komore, a prieskum, t. j. odstraňovanie excesívnych rozhodnutí, súdnym orgánom.“

LITERATURE:

- Gajdošová, M.: *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013. 203 s. ISBN 978-80-89603-08-4.
- Hanzelová, I. – Rumana, I. – Šingliarová, I.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 594 s. ISBN 978-80-8168-468-5.
- Kopecký, M.: *Správni právo. Obecná časť*. Praha: C. H. Beck, 2019. 568 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
- Košíčiarová, S.: *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019. 370 s. ISBN 978-80-7502-415-2.
- Košíčiarová, S.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 400 s. ISBN 978-80-7380-684-2.
- Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatury a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006. 1116 s. ISBN 80-88931-51-7.

Števček, M. – Dulak, A. – Bajánková, J. – Fečík, M. – Sedlačko, F. – Tomašovič, M. a kol.: *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2015. 1616 s. ISBN 978-80-7400-597-8.

Author's contact details:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: sona.kosiciarova@truni.sk

O APLIKAČNÝCH NEDOSTATKOCH PRÁVNEJ ÚPRAVY KONANIA O URČENIE ODBOROVEJ ORGANIZÁCIE OPRÁVNENEJ NA UZATVORENIE KOLEKTÍVNEJ ZMLUVY²¹⁵

ON APPLICATION DEFICIENCIES IN THE LEGAL REGULATION PROCEDURE FOR THE DESIGNATION OF A TRADE UNION AUTHORIZED TO CONCLUDE A COLLECTIVE AGREEMENT

doc. JUDr. Viktor Križan, PhD.

Kľúčové slová: spor o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy – rozhodca – rozhodovanie rozhodcu – rozhodnutie rozhodcu – zákon o kolektívnom vyjednávaní – dobré mravy – právne vákuum

Key words: dispute over the determination of a trade union authorized to conclude a collective agreement – arbitrator – decision-making of an arbitrator – the decision of an arbitrator – the Act on Collective Bargaining – good morals – vacuum iuris

Anotácia: Referát analyzuje aplikačné nedostatky právnej úpravy riešenia sporu o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy rozhodcom podľa § 3a zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov. Autor v príspevku identifikuje nedostatky v oblasti posudzovania vzniku sporu o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy, súkromnoprávneho postavenia rozhodcu a jeho možnej predpojatosti, rozhodovacej činnosti alebo preskúmateľnosti jeho rozhodnutia. Autor prichádza k záveru, že aplikačná prax ukazuje nedostatočnosť právnej úpravy. Na popísané aplikačné problémy nie vždy existuje uspokojivá odpoveď v podobe rozhodovacej činnosti súdov alebo uplatnenia analógie práva, a preto autor prichádza k záveru, že si táto oblasť vyžaduje legislatívny postoj zákonodarcu, ktorý by popisované právne vákuum odstránil.

Annotation: The paper analyses the application shortcomings of the legal regulation of dispute resolution on the determination of a trade union authorized to conclude a collective agreement by an arbitrator pursuant to § 3a of Act no. 2/1991 Coll. on collective bargaining, as amended. In the article, the author identifies shortcomings in the assessment of the dispute over the determination of the trade union authorized to conclude a collective agreement, the private status of the arbitrator and his possible bias, decision-making or reviewability of his decision. The author concludes that application practice shows the inadequacy of the legislation. There is not always a satisfactory answer to the

²¹⁵ Vedecký príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu č. APVV-18-0443 s názvom „Prieniky pracovného práva do iných odvetí súkromného práva (a vice versa)“, zodpovedná riešiteľka prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.

described application problems in the form of court decision-making or the application of the analogy of law, and therefore the author concludes that this area requires a legislative position of the legislator to remove the described legal vacuum.

Sloboda združovania sa v odboroch je zakotvená v čl. 37 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého odborové organizácie vznikajú nezávisle od štátu. Predmetné ustanovenie tiež zakazuje obmedzovať počet odborových organizácií, ako aj zvýhodňovať niektoré z nich v podniku alebo v odvetví.

Slobodu združovania sa a pôsobenie viacerých odborových organizácií na pracovisku zamestnávateľa umožňuje aj § 230 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“), podľa ktorého je zamestnávateľ je povinný umožniť pôsobenie odborových organizácií na pracovisku. Právna úprava teda pripúšťa pôsobenie viacerých odborových organizácií na pracovisku jedného zamestnávateľa, inak prípade by bolo možné hovoriť o zásahu do slobody združovania sa. S pluralitným pôsobením odborových organizácií u zamestnávateľa je spojená aj otázka posúdenia reprezentatívnosti odborových organizácií tak, aby právo na kolektívne vyjednávanie nebolo dotknuté a mohlo sa plnohodnotne uplatňovať. Základný typ posudzovania reprezentatívnosti subjektov kolektívnych pracovnoprávných vzťahov predstavuje uplatnenie tzv. väčšinového systému. Väčšinový systém považuje za reprezentatívnu, teda oprávnenú na realizáciu určitých kompetencií priznaných právnym poriadkom, takú odborovú organizáciu, ktorá má teda minimálne o jedného člena viac ako ostatné odborové organizácie, pričom sa vo výsledku neposudzuje ani jej reprezentatívnosť vo vzťahu k počtu všetkých zamestnancov zamestnávateľa, ktorých u zamestnávateľa zastupuje.²¹⁶ Väčšinový model sa používa aj na účely určenia odborovej organizácie oprávnenej uzatvoriť so zamestnávateľom kolektívnu zmluvu (či kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa).²¹⁷

Odpoveď na otázku, ktorá odborová organizácia je oprávnená na uzatvorenie kolektívnej zmluvy u zamestnávateľa, ak na pracovisku zamestnávateľa pôsobia viaceré odborové organizácie ponúka § 3a zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoKV“).²¹⁸

²¹⁶ Porov. Švec, M. – Olšovská, A.: Reprezentatívny znamená v kolektívnom pracovnom práve relatívne najväčší a niekedy ani to. In.: Švecová, A. (ed.): In: *Acta Universitatis Tyrnaviensis – Iuridica*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2020, s. 145.

²¹⁷ Tamže, s. 146.

²¹⁸ Ustanovenie § 3a bolo do ZoKV zavedené novelou ZoKV č. 328/2007 Z. z., ktorá nadobudla účinnosť 1. 9. 2007, a ktorá mala garantovať pluralitu odborových organizácií a zároveň premietnuť do zákona zmeny, ktoré si vyžadovala aplikačná prax pre skvalitnenie sociálneho dialógu pri kolektívnom vyjednávaní a uzatváraní kolektívnych zmlúv.

ZoKV však neupravuje, akým spôsobom sa má k záveru o relatívnej reprezentatívnosti dospieť, čo, samozrejme, môže spôsobovať stav značnej právnej neistoty, ktorá je predmetom tohto príspevku.

Predmet úpravy § 3a ZoKV

Ustanovenie § 3a ZoKV predpokladá, že ak popri sebe pôsobia viaceré odborové organizácie u jedného zamestnávateľa, príslušné odborové orgány pôsobiace u zamestnávateľa môžu pri uzatváraní kolektívnej zmluvy vystupovať a konať v mene kolektívu zamestnancov s právnymi dôsledkami pre všetkých zamestnancov len spoločne a vo vzájomnej zhode, ak sa medzi sebou nedohodnú inak. Ak sa odborové organizácie nedohodnú na spoločnom postupe, zamestnávateľ je oprávnený uzatvoriť kolektívnu zmluvu s odborovou organizáciou s najväčším počtom členov u zamestnávateľa alebo s ostatnými odborovými organizáciami, ktorých súčet členov u zamestnávateľa je väčší ako počet členov najväčšej odborovej organizácie. ZoKV tak primárne vychádza z princípu spoločného postupu, a až následne, ak tu nie je spoločný postup „vyberá“ z odborových organizácií jednu alebo viaceré, ktoré budú plniť „úlohu“ odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy.²¹⁹

Ak neexistuje pochybnosť o tom, ktorá odborová organizácia alebo odborové organizácie majú spolu väčší počet členov (sú reprezentatívnejšie), môže zamestnávateľ uzatvoriť kolektívnu zmluvu s touto/týmito oprávnenými subjektmi.²²⁰ Takéto rozhodnutie bez existencie rozhodnutia rozhodcu o určení najreprezentatívnejšej odborovej organizácie (odborovej organizácie s najväčším počtom členov) však so sebou prináša riziko, že sa zamestnávateľ (alebo aj ostatné odborové organizácie vystupujúce ako najreprezentatívnejšie) budú myliť a kolektívna zmluva nebude uzatvorená v súlade s požiadavkou § 3a ZoKV, t. j. s najreprezentatívnejšou odborovou organizáciou / organizáciami.²²¹

Preto ak sa neuplatní postup podľa druhej vety § 3a ods. 1 ZoKV (t. j. rozhodnutie zamestnávateľa), vzniká (kolektívny) spor o určenie odborovej organizácie oprávnenej uzatvoriť kolektívnu zmluvu a následne sa uplat-

²¹⁹ Porov. Toman, J. – Švec, M. – Schuzsteková, S.: *Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Praktický komentár*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 54.

²²⁰ Olšovská, A. a kol.: *Kolektívne pracovné právo*. Bratislava: Nadácia Friedricha Eberta, zastúpenie v SR, 2014, s. 212.

²²¹ Tamže.

ní postup podľa § 3a ods. 3 až 5 ZoKV. Spor určenie odborovej organizácie oprávnenej uzatvoriť kolektívnu zmluvu rieši rozhodca zapísaný v zozname rozhodcov vedenom Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „Ministerstvo“), na ktorom sa dohodnú zmluvné strany. Ak sa zmluvné strany na osobe rozhodcu nedohodnú, určí ho na žiadosť ktorejkoľvek zo zmluvných strán Ministerstvo. Rozhodca vydá doklad, ktorý oprávňuje príslušnú odborovú organizáciu alebo príslušné odborové organizácie na rokovanie a uzatváranie kolektívnej zmluvy.

Na tomto mieste zdôrazňujeme, že zákonodarca v prípade sporu o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy ustanovuje v porovnaní s ustanovením § 13 ZoKV (upravujúcim konanie pred rozhodcom v spore o uzavretie kolektívnej zmluvy a v spore o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy) odlišný model procesného postupu riešenia kolektívneho sporu prostredníctvom rozhodcu. Z hľadiska vnútornej štruktúry (systematiky) i logiky ZoKV vo vzťahu k inštitútu rozhodcu absentuje logická previazanosť ustanovenia § 3a ZoKV s ustanovením § 13 ZoKV.²²² Napriek tomu sa v aplikačnej praxi ustanovenie § 13 ZoKV na spor o určenie odborovej organizácie oprávnenej uzatvoriť kolektívnu zmluvu aplikuje analogicky.

Vznik sporu o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy

ZoKV od odborových organizácií vyžaduje spoločný postup, ako aj spoločné stanoviská k návrhom zamestnávateľa. Ak tu je tento spoločný postup, netreba uvažovať o aplikácii § 3a ZoKV, a práve v tejto súvislosti sa vynára viacero otázok vyplývajúcich z aplikačnej praxe.

Ako prvú si možno položiť otázku, či neexistenciu spoločného postupu môže skonštatovať len niektorá z odborových organizácií alebo aj zamestnávateľ. Spor podľa § 3a ZoKV je totiž sporom len medzi odborovými organizáciami pôsobiacimi u zamestnávateľa. ZoKV síce pri definovaní sporu v § 3a ods. 3 používa pojem „zúčastnené strany“, možnosť požiadať Ministerstvo o určenie rozhodcu v § 3a ods. 4 však výslovne priznáva „zmluvným stranám“, a teda nielen odborovým organizáciám, ktoré sú stranami sporu, ale aj zamestnávateľovi, ktorý je zmluvnou stranou kolektívnej zmluvy. Preto sa možno domnievať, že existenciu sporu môže skonštatovať aj zamestnávateľ.

²²² Porov. Švec, M. – Bulla, M. – Horecký, J.: Quo vadis, rozhodca v kolektívnom vyjednávaní? In: *Justičná revue*, 66, 2014, č. 8 – 9, s. 1010.

Ďalej je tu otázka, kedy je možné skonštatovať vznik sporu. ZoKV pri vymedzení sporu stroho konštatuje, že o spore možno hovoriť v prípade, ak sa „zúčastnené strany“ nedohodnú na spoločnom postupe. Domnievame sa, že na určenie, či ide o spor nie je potrebná vzájomná zhoda strán, čo možno vyvodiť aj z možnosti požiadať o určenie rozhodcu jednostranne. Pre jednoznačnosť určenia existencie sporu by aspoň jeden zo subjektov mal existenciu sporu skonštatovať.

Predloženie dvoch alebo viacerých návrhov kolektívnych zmlúv zamestnávateľovi samo osebe nemusí znamenať nezhodu medzi odborovými organizáciami a absenciu spoločného postupu na začiatku kolektívneho vyjednávania. Ak zamestnávateľ chce požiadať Ministerstvo o určenie rozhodcu, mal by preto existovať aspoň predpoklad, že odborové organizácie nedospejú k dohode o spoločnom postupe, alebo aspoň k dohode na osobe rozhodcu. V prípade, ak existuje predpoklad, že by v prípade viacerých predložených návrhov na uzatvorenie kolektívnej zmluvy odborové organizácie k dohode o spoločnom postupe dospeli, myslíme si, že zamestnávateľ by v takom prípade mal pred podaním návrhu na určenie rozhodcu v súlade s dobrými mravmi vyzvať odborové organizácie na spoločný postup. Predišlo by sa tak aj obídenu odborových organizácií, ktoré mohli mať vôľu dohodnúť sa na existencii sporu a prípadne aj na osobe rozhodcu.

So vznikom sporu je spojená aj otázka, či predpoklad spoločného konania a vzájomnej zhody má byť splnený už pri podaní návrhu kolektívnej zmluvy, alebo až v procese kolektívneho vyjednávania. Aj napriek tomu, že sa odborové organizácie pred začatím kolektívneho vyjednávania vzájomne dohodnú, neznamená to, že nezhoda medzi nimi nemôže nastať v procese kolektívneho vyjednávania. Na základe uvedeného možno skonštatovať, že vznik nezhody medzi odborovými organizáciami môže nastať pri podaní návrhu kolektívnej zmluvy, avšak nezhoda môže nastať aj v samotnom procese kolektívneho vyjednávania.²²³

Postavenie rozhodcu

Rozhodca v spore podľa § 3a ZoKV nemá stanovené žiadne pravidlá rozhodovania, čo môže v praxi znamenať napr. problém s objektivitou rozhodcu pri rozhodovaní alebo jeho nesprávnym postupom. Postavenie rozhodcu má význam najmä v súvislosti s možnosťou použitia opravných prostriedkov

²²³ Švec, M. – Toman, J. a kol.: *Zákoník práce. Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár. Zväzok II.* 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2019, s. 492.

dotknutých strán sporu proti rozhodnutiu rozhodcu alebo zodpovednosti za škodu spôsobenú rozhodnutím rozhodcu.

Mohlo by sa zdať, že rozhodca v prípade, ak je určený Ministerstvom na základe jednej zo zmluvných strán kolektívnej zmluvy, je orgánom verejnej správy v zmysle § 4 ods. písm. d) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), t. j. je fyzickou osobou, ktorej osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach právnickej osoby v oblasti verejnej správy. Otázka postavenia rozhodcu ako orgánu verejnej správy v prípade rozhodovania sporov vo veci plnenia záväzkov z kolektívnej zmluvy podľa ZoKV bola už v minulosti predmetom rozhodovania Najvyššieho súdu SR,²²⁴ ako aj Ústavného súdu Českej republiky.²²⁵ Najvyšší súd SR v predmetnom rozhodnutí konštatoval, že atribútom pri posudzovaní postavenia rozhodcu ako orgánu verejnej správy je, že ten autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, ktoré s ním nie sú v rovnom postavení a obsah rozhodnutia nezávisí od vôle týchto subjektov. V takom prípade by bolo možné uplatniť ustanovenie § 2 ods. 2 SSP, podľa ktorého každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

Keďže otázka určenia príslušnej odborovej organizácie je otázka súkromnoprávna, ktorá nemá verejnoprávny dopad, rozhodca vo veci riešenia a rozhodovania v spore o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy je podľa nášho názoru v postavení, ktoré má súkromnoprávny charakter a nedisponuje žiadnym zo znakov verejnej moci.

Z ustanovenia § 3a ods. 4 ZoKV vyplýva, že rozhodcu si v prvom rade určujú samotné zmluvné strany na základe vzájomnej dohody a až v prípade, ak k dohode nedôjde, určí ho Ministerstvo na žiadosť ktorejkoľvek zo zmluvných strán. Konaniu pred rozhodcom v spore o určenie odborovej organizácie oprávnenej uzatvoriť kolektívnu zmluvu preto chýba prvok obligatórnosti. V prípade sporu o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy, ktorého sa týkali vyššie uvedené rozhodnutia Najvyššieho súdu SR a Ústavného súdu ČR, je táto obligatórnosť konania daná ako § 14 ZoKV, tak aj charakterom tohto sporu, kde pri autoritatívnom rozhodovaní je rozhodca povinný prihliadať

²²⁴ Pozri Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 31. marca 2016, spis. zn. 8Sžo/34/2014, ECLI:SK:NSSR:2016:8013200283.1

²²⁵ Pozri Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 402/01 zo dňa 29. augusta 2011, ECLI:CZ:US:2001:4.US.402.01

na všeobecne záväzné právne predpisy a taktiež na platne uzavretú kolektívnu zmluvu, ktorá sa v tomto prípade stáva záväzným právnym predpisom. Rozhodca v spore podľa § 14 ZoKV spĺňa všetky atribúty orgánu verejnej moci, keďže autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov z kolektívnej zmluvy, ktoré nie sú v rovnom postavení a obsah tohto rozhodnutia nezávisí od ich vôle. V prípade sporu o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy Ministerstvo nevystupuje ako správny orgán a nerozhoduje, ale iba vyberá osobu zo zostaveného zoznamu rozhodcov, ktorý vedie v zmysle ZoKV. Kompetencia Ministerstva určiť rozhodcu pre rozhodnutie v spore o určenie oprávnenej odborovej organizácie, viesť kolektívne vyjednávanie a uzatvoriť kolektívnu zmluvu podľa § 3a ods. 4 ZoKV v porovnaní s ustanovením § 13 ZoKV nie je výsledkom ingerencie štátnej moci a zmeny súkromnoprávneho sporu na verejnoprávny, ale len sekundárnym riešením a ochranou základného práva zamestnancov na lepšie pracovné podmienky, ktoré by mohli byť ohrozené formálnym konaním niektorého z dotknutých subjektov pre účelovú nedohodu na spoločnom postupe. Ani „nadradenosť“ rozhodcu nevyplýva zo statusu rozhodcu ako nositeľa určitej verejnej moci (hoci môže byť určený Ministerstvom, ak sa zmluvné strany nevedia dohodnúť), ale len dobrovoľného zaviazania sa a podriadenia sa odborových organizácií rozhodnutiu rozhodcu (nezávislému subjektu), ktorý určí objektívnu skutočnosť, a to, ktorá z odborových organizácií má väčší počet členov.²²⁶ Napokon, rozdiel medzi spormi podľa § 10 ZoKV a sporom podľa § 3a ZoKV je aj v tom, že ak pri sporoch podľa § 10 ZoKV ide z obsahového hľadiska o spory, kde dochádza k hmotnoprávnej korektúre práv a povinností, tak pri spore podľa § 3a ZoKV ide skôr o rozhodovanie o odstránení procesnoprávnej prekážky, ktorý bráni stranám sporu a ako aj zmluvných stranám kolektívneho vyjednávania v ďalšom kolektívnom vyjednávaní.²²⁷ Rozhodnutie rozhodcu podľa § 3a ZoKV nemá povahu exekučného titulu tak, ako to ZoKV ustanovuje v § 14 ods. 5 v prípade sporu o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy.

Rozhodovanie rozhodcu v spore o určení odborovej organizácie nemá právotvorný charakter vo význame, že by rozhodca rozhodol, ktorá z odborovej organizácie je väčšia bez previazanosti na objektívny stav. Rozhodnutie rozhodcu má skôr deklaratórny, formálny charakter, potvrdzujúci objektívnu

²²⁶ Švec, M. – Olšovská, A.: Pluralita zástupcov zamestnancov u zamestnávateľa – kto je partnerom v kolektívnych pracovnoprávnych vzťahoch? In: *Forum iuris Europaeum*. Roč. 5, č. 2 (2017), s. 60.

²²⁷ K tomu pozri: Švec, M. – Bulla, M. – Horecký, J.: Quo vadis, rozhodca v kolektívnom vyjednávaní? In: *Justičná revue*, 66, 2014, 4. 8 – 9, s. 1009.

skutočnosť, ktorý spočíva v potvrdení objektívneho stavu formou jeho overenia na základe zistených skutočností. Rozhodca tak len pre potreby ďalšieho formálneho procesu kolektívneho vyjednávania rieši čiastkový spor vyhotovením dokumentu potvrdzujúcim existujúci stav.²²⁸

Rozhodca v konaní o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy nemôže byť orgánom verejnej moci, keďže ako to vyplýva už aj z jeho obsahu, spor vzniká v čase kolektívneho vyjednávania a prípravy uzatvárania kolektívnej zmluvy medzi zamestnávateľom a zamestnancami, resp. príslušnou odborovou organizáciou, ktorá u zamestnávateľa pôsobí. Kolektívna zmluva je dvojstranný právny úkon a jej obsah vychádza z autonómneho postavenia zmluvných partnerov a z princípov zmluvnej voľnosti. Teda v prípade uzatvárania kolektívnej zmluvy nie je prípustný zásah verejnej moci, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo alebo sprostredkované. Žiadna ingerencia verejnej moci nie je primárne implikovaná, každý procesný krok je realizovaný na základe rozhodnutia jednotlivých zmluvných strán. Kompetencia ministerstva sa však neuplatňuje ex offo, ale len na základe žiadosti jednej alebo oboch zmluvných strán.²²⁹ Právomoc rozhodcu pri určení odborovej organizácie oprávnenej riešiť kolektívny spor, ak nedôjde medzi odborovými organizáciami k dohode, vychádza priamo od týchto subjektov, pričom spor odborových organizácií má nesporné súkromnoprávny charakter, ktorý je zrejмый v celom rozsahu procesu kolektívneho vyjednávania. Spor o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy je sporom súkromnoprávného charakteru a ingerenciou rozhodcu nemožno tento spor vnímať ako verejnoprávny spor.

Záver, že rozhodca v spore o určenie odborovej organizácie na uzatvorení kolektívnej zmluvy má súkromnoprávne postavenie možno nakoniec podprieť aj rozhodnutím Krajského súdu v Prešove zo dňa 3.6.2021²³⁰ podľa ktorého „z charakteru tohto sporu je zřejmé, že rozhodca má v tomto spore postavenie súkromnoprávného subjektu, keďže aj otázka určenia príslušnej odborovej organizácie je otázka súkromnoprávna, ktorá nemá verejnoprávny dopad“. Ako Krajský súd pokračuje, „pri rozhodovaní rozhodca nevychádza zo všeobecne záväzných právnych predpisov, riadi sa stanovami jednotlivých odborových organizácií, pričom vychádza z predložených listinných podkladov týchto odborových organizácií, na základe kto-

²²⁸ Tamže.

²²⁹ Švec, M. – Olšovská, A.: Pluralita zástupcov zamestnancov u zamestnávateľa – kto je partnerom v kolektívnych pracovnoprávných vzťahoch? In: *Forum iuris Europaeum*. Roč. 5, č. 2 (2017), s. 59.

²³⁰ Uznesenie Krajského súdu v Prešove zo dňa 3. júna 2021, spis. zn. 5S/16/2020, ECLI:SK:K-SPO:2021:802:0200143.1

rých deklaratórne vysloví počet členov tej ktorej odborovej organizácie. V zmysle uvedeného spor odborových organizácií podľa § 3 a zákona má nesporne súkromnoprávny charakter“.

Predpojatosť rozhodcu

Osobitnú oblasť problémov tvoria otázky predpojatosti rozhodcu, konkrétne kto môže namietat predpojatosť rozhodcu, kto predpojatosť rozhodcu posudzuje, a napokon aký postup zvolit' v konaní o námietke predpojatosti. Ministerstvo nepozná všetky aktivity rozhodcov a ani mu zákon neukladá právo detailného vyšetrovania ich aktivít, preto na riešenie sporu môže vybrať rozhodcu, pri ktorom so zreteľom na jeho pomer k sporu, k stranám, ich zástupcom alebo osobám zúčastneným na konaní možno mať odôvodnené pochybnosti o jeho nezaujatosti.

Otázku predpojatosti rozhodcu ustanovenie § 3a ZoKV nijakým spôsobom nerieši, preto sa v aplikačnej praxi analogicky aplikuje ustanovenie § 10a ods. 13 ZoKV, podľa ktorého sprostredkovateľ alebo rozhodca určený ministerstvom v konkrétnom spore môže do siedmich dní odo dňa určenia oznámiť, že je predpojatý.

Pri výklade predmetného ustanovenia však vychádza záver, že jediný subjekt, ktorý môže a v prípade jej existencie má povinnosť vzniesť námietku predpojatosti je sám rozhodca. Zákon totiž žiadnemu inému zo subjektov právo namietat predpojatosť rozhodcu nepriznáva. Ak by aj Ministerstvo námietku predpojatosti vznesenú iným subjektom než rozhodcom prerokovalo, bolo by to v rozpore so ZoKV, pretože ju môže uplatniť jedine pridelený rozhodca. Ministerstvo môže konať len na základe zákona a v jeho medziach, pričom rozhodovanie o prípadnej námietke predpojatosti Ministerstvu nevyplyva zo žiadneho predpisu. Keďže Ministerstvo nemá voči rozhodcovi ani postavenie nadriadeného orgánu, do úvahy neprichádza analogické použitie príslušných ustanovení zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „CSP“) o konaní o námietke zaujatosti, podľa ktorých o námietke zaujatosti rozhoduje nadriadený súd.

Ak však má právo splňať požiadavku spravodlivosti, musí hľadať cesty ku korekcii prílišnej tvrdosti, ktorá vzniká v prípade rigidnej interpretácie litery zákona. Jedným z prostriedkov na dosiahnutie idey ekvity je inštitút dobrých mravov. V súkromnom práve dobré mravy predstavujú kritérium obmedzujúce subjektívne práva v ich obsahu, alebo častejšie obmedzujúce výkon subjektívnych práv. K tomuto kritériu sa hlási aj Zákonník práce, ktorý v čl. 2 Základných zásad ustanovuje, že výkon práv a povinností vyplýva-

júcich z pracovnoprávných vzťahov musí byť v súlade s dobrými mravmi. Ide pritom o pozitívny príkaz výkonu práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov. Negatívnou hranicou výkonu subjektívnych práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov je naopak, zákaz zneužívať tieto práva na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu alebo spoluzamestnancov.²³¹ V prípade zákonného príkazu vykonávať právo v súlade s dobrými mravmi tak dobré mravy nevystupujú ako interpretačná pomôcka, ale aj ako všeobecná hranica výkonu subjektívnych práv.

V prípade výkonu práv a povinností sa má prihliadať nielen na to, čo je uvedené v zákone, ale aj na to, čo je (hoci nepísane) považované za konanie, ktoré je v súlade s dobrými mravmi.²³² Napriek tomu, že rozhodovanie o určení odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy spočíva najmä v počítaní počtu členov, v ktorom nie je priestor na subjektívne hodnotenie a voľnú úvahu, myslíme si, že aj napriek absentujúcej právnej úprave by sa v súlade s dobrými mravmi mal rozhodca prípadnou námietkou predpojatosti zaoberať a prípade predpojatosti sa svojej funkcie vzdať a to i vtedy, ak mu uplynula lehota na oznámenie predpojatosti Ministerstvu. Rozhodca sa totiž môže aj po začatí sporu vzdať svojej funkcie, hoci to zákon neupravuje (má napr. objektívne dôvody).²³³

Zisťovanie skutkového stavu

Zákonodarca prikazuje rozhodcovi vo veci rozhodnúť, avšak žiadnym spôsobom nestanovuje, akým spôsobom to má urobiť. Napriek tomu, že absentuje zákonná úprava procesného postupu rozhodcu, v súlade so zásadou materiálnej pravdy, ale najmä s prihliadnutím na princíp spravodlivosti, úlohou rozhodcu by malo byť čo najúplnejšie zistiť skutkový stav na základe daných skutkových vkladov strán. Podstatou rozhodnutia rozhodcu by malo byť objektívne zistiť počet členov odborovej organizácie alebo odborového zväzu a následne určiť odborovú organizáciu s najväčším počtom členov.²³⁴ Zistenie počtu členov odborových organizácií predstavuje preskúmanie a do-

²³¹ Porov. Barancová, H. et. al.: *Zákonník práce. Komentár*. 2. vydanie, Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 62 – 63.

²³² TOMAN, J.: *Individuálne pracovné právo. Všeobecné ustanovenia a pracovná zmluva*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike, 2014, s. 62.

²³³ Porov. Toman, J. – Švec, M. – Schuzsteková, S.: *Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Praktický komentár*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 135.

²³⁴ Olšovská, A. a kol.: *Kolektívne pracovné právo s praktickými príkladmi*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 2017, s. 210.

statočné zistenie skutkového stavu, na základe ktorého je možné vydanie dokladu, resp. rozhodnutia o tom, ktorá odborová organizácia je oprávnená rokovať a uzatvárať kolektívnu zmluvu so zamestnávateľom. Rozhodca pre vydanie rozhodnutia v tomto spore musí dostatočne zistiť skutkový stav u daných odborových organizáciách. Ak by v dôsledku skutočnosti, že by nebol riadne a úplne zistený skutkový stav veci zo strany rozhodcu a/alebo postupu zúčastnenej strany, ktorý predchádza vydaniu rozhodnutia, rozhodnutím by mohlo byť dotknuté právo odborovej organizácie na kolektívne vyjednávanie.

Rozhodca pri svojom rozhodovaní nie je viazaný žiadnymi pravidlami, a to aj vo vzťahu k predloženým dôkazom zo strany odborových organizácií, ako aj vo vzťahu k samotným procesným pravidlám rozhodovania a jeho formálnemu výsledku. ZoKV v § 3a ustanovuje, že je potrebné riešiť spor o to, ktorá odborová organizácia je väčšia vo väzbe na počet členov, preto neexistuje iný spôsob, ako by rozhodca splnil svoju povinnosť podľa zákona a na jeho základe pre identifikáciu toho, ktorá odborová organizácia je väčšia, ako je vyžiadanie si informácie o počte členov a overenie tejto informácie z podkladov.²³⁵ Na určenie odborovej organizácie, resp. odborových organizácií oprávnených na rokovanie a uzatvorenie kolektívnej zmluvy, je absolútne nevyhnutné zistiť presný počet členov odborových organizácií pôsobiach na pracovisku zamestnávateľa.

Objektívne zistenie počtu členov je možné len na základe relevantných dokumentov a informácií a vykonania vzájomnej komparácie. Rozhodca pri rozhodovaní nevychádza zo všeobecne záväzných právnych predpisov, riadi sa stanovami jednotlivých odborových organizácií, pričom vychádza z predložených listinných podkladov týchto odborových organizácií, na základe ktorých deklaratórne vysloví počet členov danej odborovej organizácie. Rozsah dokumentov, ktoré potrebuje rozhodca pre svoje rozhodnutie, respektíve rozsah informácií a dokumentov, na podklade ktorých má dospieť k rozhodnutiu o počte členov odborových organizácií, ZoKV nestanovuje, a to aj kvôli vysokej rozdielnosti vnútorného usporiadania štruktúry odborovej organizácie i výkonu jej samotnej činnosti dovnútra vo vzťahu medzi orgánmi odborovej organizácie a samotnými členmi.²³⁶ Ak ani ZoKV, ani Zákoník práce neupravujú postup a ani doklady, na základe ktorých by mal

²³⁵ Ak by sa malo vychádzať len z (čestného) vyjadrenia odborovej organizácie bez následného overovania počtu členov, inštitút rozhodcu by vlastne ani nebol potrebný.

²³⁶ Švec, M. – Olšovská, A.: Pluralita zástupcov zamestnancov u zamestnávateľa – kto je partnerom v kolektívnych pracovnoprávných vzťahoch? In: *Forum iuris Europaeum*. Roč. 5, č. 2 (2017), s. 62.

rozhodca postupovať či si vytvárať závery pri riešení uvedených sporov, tam môžeme rozhodcu v týchto sporoch, ako aj jeho postup považovať za inštitút „sui generis“ a rozhodca tak má pravidlá určené len ústavnými limitmi, prípadne základnými princípmi práva a zásadami pracovného práva, ako sú napr. princíp proporcionality, princíp právnej istoty a pod. Rozhodca by sa pri rozhodovaní mal tiež riadiť zásadou zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností. Rozhodca v každom konkrétnom prípade sám, a to aj na základe poznania vnútroorganizačných dokumentov jednotlivých odborových organizácií, rozhodne, ktoré dokumenty bude potrebovať na zistenie a overenie počtu členov jednotlivých odborových organizácií. Závisí preto od rozhodcu, ktoré dokumenty si od odborových organizácií sám vyžiada.²³⁷ V rámci postupu rozhodovania rozhodca zvyčajne písomne vyzve odborové organizácie na sprístupnenie podkladov, ktoré sú pre neho potrebné na vydanie rozhodnutia. Ide napr. o podklady ako menný zoznam členov odborej organizácie, dohody o zrážkach zo mzdy, výpisy z bankových účtov, prihlášky resp. odhlášky členov. Táto požiadavka je však značne subjektívna, pričom ani odborová organizácia nie je povinná poskytovať rozhodcovi akékoľvek dokumenty a dokonca ani nemá zákonnú povinnosť preukazovať, aký je počet členov u zamestnávateľa. To spôsobuje problém v procese rozhodovania rozhodcu, keďže ten žiadnym spôsobom nevie donútiť odborovú organizáciu k súčinnosti. Isté vodidlo by mohla ponúknuť analogická aplikácia § 230a ods. 3 Zákonníka práce, ktorý stranám sporu o pôsobenie odborej organizácie u zamestnávateľa ukladá povinnosť poskytnúť súčinnosť.

Pokiaľ ide o hodnotenie predložených dokumentov, z prejednávanej zásady, ktorá býva uplatňovaná v súkromnoprávných sporoch vyplýva povinnosť účastníka konania uniesť bremeno tvrdenia a dôkazné bremeno. Rozhodca je oprávnený založiť rozhodnutie na skutočnostiach predložených procesnými stranami, a to, čo strany samy nepredložia, nemôže brať za základ pre svoje rozhodovanie. Skutkový stav určujú strany svojou procesnou činnosťou a v konaní teda disponujú nielen svojimi oprávneniami, ale aj skutočnosťami, a preto každá z nich má právo na „svoj“ skutkový stav. Výsledný skutkový stav teda nie je považovaný za súhrn objektívnych poznatkov o skutočnostiach vonkajšieho sveta, ale za osobitnú konštrukciu, ktorá na základe zásady formálnej pravdy môže, ale nemusí zodpovedať reálnej skutočnosti. V spore teda nejde o to, aby konečné rozhodnutie zodpovedalo skutočnému stavu veci, ale skôr o to, aby na tvrdený skutkový stav boli správne aplikované normy hmotného práva. Úspešnosť strany v spore nie je výsledkom materiálnej spravodlivosti, ale schopnosti strany presadiť „svoj“ skutkový stav, ktorým

²³⁷ Tamže.

je arbiter viazaný. Rozhodca by sa mal obmedziť na dôkazné prostriedky navrhované stranami a rozhodovať na základe formálnej pravdy bez ohľadu na jeho ďalšiu, vnútornú potrebu doplnenia dokazovania.²³⁸

Rozhodca pre vydanie rozhodnutia v spore musí dostatočne zistiť skutkový stav u daných odborových organizáciách. Na základe uvedeného platí, že podklady na rozhodnutie rozhodca iniciatívne nevyhľadáva a vlastne ani nemôže vyhľadávať a pri rozhodovaní môže vychádzať len z podkladov, ktoré na jeho žiadosť alebo z vlastnej iniciatívy predložili zúčastnené strany. V prípade, ak odborové organizácie a žiadosť rozhodcu súčinnosť neposkytnú, v aplikačnej praxi je im takýto postup „na škodu“, a keďže rozhodca nemôže počet členov odhadovať, vychádza sa z prezumpcie, že nezastupuje žiadnych členov. Rozhodca rozhodne v prospech odborovej organizácie, ktorá preukázala počet jej členov a spolupracovala s rozhodcom, aj napriek tomu, že by v skutočnosti bola reprezentatívnejšou odborovou organizáciou odborová organizácia, ktorá s rozhodcom nespolupracovala a neposkytla mu požadované dokumenty. Tu sa vynárajú praktické aplikačné problémy, na ktoré neexistuje jednoznačná odpoveď.

Prvá skupina problémov sa týka skutočnosti, aké (ne)konanie odborovej organizácie je možné hodnotiť ako neposkytnutie súčinnosti. Zákon neukladá žiadateľovi povinnosť oznámiť zúčastneným stranám podanie žiadosti o určenie rozhodcu Ministerstvu, odborová organizácie sa o začatí konania môže dozvedieť, až keď ju osloví rozhodca so žiadosťou o súčinnosť. Ak žiadateľ o určenie rozhodcu vo svojej žiadosti, resp. zúčastnené strany v konaní, predložia neúplné alebo nesprávne podklady, rozhodca sa o tejto skutočnosti ani nemusí dozvedieť.²³⁹ Ak rozhodca na základe nesprávnych kontaktných údajov v žiadosti žiadateľa o určenie rozhodcu osloví odborovú organizáciu a súčinnosť mu preto nebude poskytnutá, pričom odborová organizácia nemusí mať o konaní vôbec vedomosť. Je zrejmé, že v takom prípade ide o nesprávne rozhodnutie o neposkytnutí súčinnosti, ktoré však nemožno pripísať úmyselnej chybe rozhodcu alebo jeho nedbanlivosti.

Neexistuje tiež uspokojivá odpoveď na otázku, či možno považovať za neposkytnutie súčinnosti, ak zúčastnená strana nepredložila rozhodcovi požadované podklady (napr. prihlášky členov), ktoré nemohla pri najlepšej vôle predložiť bez svojej viny. Vzhľadom na súkromnoprávny charakter sporu

²³⁸ Porov. Macur, J.: *Zásada pojednací v civilním soudním řízení*. Masarykova univerzita, Brno 1997, s. 190 – 198.

²³⁹ Ani Ministerstvo nezisťuje, či sú informácie v žiadosti o určenie rozhodcu pravdivé, preto sa môže stať, že Ministerstvu doručená žiadosť môže obsahovať skutočnosti, ktoré sú v rozpore s realitou.

prichádza do úvahy opäť aplikácia dobrých mravov a rozhodca by v takom prípade možno mal vychádzať aj z iných dokumentov, ktorými by sa dal skutkový stav zistiť, napr. zo zoznamu zrážok zo mzdy vykonávaných v prospech príslušnej odborovej organizácie.

Neupravenou otázkou je tiež, k akému rozhodujúcemu dátumu má rozhodca stav odborovej organizácii posudzovať. Keďže by sa rozhodca mal pokúsiť predísť situácii, pri ktorej by odborové organizácie po podaní žiadosti o určenie rozhodcu zámerne zvyšovali počet členov (vykonávali nábor nových členov) s cieľom vylepšiť pozíciu v konaní pred rozhodcom, domnievame sa, že stav členov odborovej organizácie by mal posudzovať ku dňu vzniku sporu, ak je možné tento deň identifikovať, prípadne ku dňu podania žiadosti o určenie rozhodcu.

Osobitným problémom je problematika spracovávania osobných údajov. Odborové organizácie združujúce zamestnancov s cieľom hájiť oprávnené záujmy, potreby a práva svojich členov pri riešení zamestnanosti, odmeňovania za prácu, sociálnych a pracovnoprávných otázok, ako aj z dôvodu riešiť ďalšie dohodnuté ciele, vznikajú na základe zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje občanom právo slobodne sa združovať. Vnútorne pomery členov tohto združenia (odborovej organizácie), vznik a zánik členstva, práva a povinnosti členov sú upravené v stanovách tohto združenia, na obsahu ktorých sa jednotliví členovia dohodnú a schvália. Rozhodca je teda pri svojom rozhodovaní viazaný stanovami odborovej organizácie. Vo väčšine odborových organizácií zo stanov vyplýva, že členstvo v odborovej organizácii vzniká zaevidovaním prihlášky. Dokladom o vzniku členstva je tak iba podaná prihláška a dokladom o zániku členstva iba písomné oznámenie člena o vystúpení doručené príslušnému orgánu základnej organizácie. Ak teda stanovy príslušnej odborovej organizácie viažu vznik členstva na podanie prihlášky a odborovou organizáciou zaevidovaná prihláška je dokumentom preukazujúcim existenciu členstva, rozhodca by nemal existenciu členstva posudzovať na základe iných skutočností.

Na druhej strane, prihláška za člena odborovej organizácie je dokumentom obsahujúcim osobné údaje, čo vyvoláva otázku ich sprístupnenia. Účel, ktorý sleduje § 3a ZoKV, môže rozhodca dosiahnuť len spracúvaním osobných údajov členov dotknutých odborových organizácií, pričom možno uviesť, že na ich spracúvanie existuje legitímny právny základ. Právny základ poskytujú ustanovenia čl. 6 ods. 1 písm. c) a e) Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov). V apli-

kačnej praxi je však práve táto skutočnosť zo strany odborových organizácií často spochybňovaná.

Účelom spracúvania osobných údajov je riešenie (kolektívneho) sporu. V zmysle ZoKV je rozhodca (v právnom postavení prevádzkovateľa podľa všeobecného nariadenia o ochrane údajov) na účel riešenia kolektívneho sporu alebo plnenia si povinností podľa tohto zákona oprávnený spracúvať osobné údaje v rozsahu nevyhnutnom na plnenie tohto účelu a na nevyhnutnú dobu. V súvislosti s výkonom činnosti rozhodcu v súlade so ZoKV je nevyhnutné, aby rozhodca spracúval osobné údaje od zamestnávateľa, ako aj zo strán odborových organizácií, a to s cieľom vyriešiť kolektívny spor, právnu analýzu vzniknutého kolektívneho sporu, spísať rozhodnutia v spore a viesť s tým súvisiacu evidenciu nevyhnutnú pre riadny a efektívny výkon činnosti rozhodcu. Spracúvanie osobných údajov na uvedený účel je podľa nášho názoru legitímne, pretože takýmto spôsobom môže dosiahnuť účel, na ktorý bol rozhodca určený, t. j. riešiť kolektívny spor v zmysle zákona o ZoKV.

Náležitosti rozhodnutia, lehota na vydanie rozhodnutia

V prípade sporov podľa § 3a ZoKV zákon jednoznačne neupravuje nielen postup rozhodcu pri rozhodovaní, ale ani názov, formálne a obsahové náležitosti rozhodnutia rozhodcu, zákon totiž rozhodcovi ukladá len povinnosť vydať *„doklad, ktorý oprávňuje príslušnú odborovú organizáciu alebo príslušné odborové organizácie na rokovanie a uzatváranie kolektívnej zmluvy“*. Preto sa v aplikačnej praxi analogicky využíva ustanovenie § 13 ZoKV, na základe ktorého rozhodnutie rozhodcu obsahuje označenie strán, výrok rozhodcu a jeho odôvodnenie, dátum vydania rozhodnutia, meno a priezvisko rozhodcu a jeho podpis. Rozhodnutie sa následne doručuje odborovým organizáciám, zamestnávateľovi sa oznamuje len vydanie rozhodnutie a názov odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy.

ZoKV v § 3a tiež nestanovuje žiadnu lehotu na vydanie rozhodnutia, avšak ak by jeho vydanie bolo ponechané len na vôli rozhodcu, takáto skutočnosť by mohla byť v rozpore s požiadavkou dostupného, rýchleho a primerane efektívneho konania. Preto je podľa nás možné opäť analogicky aplikovať § 13 ZoKV, podľa ktorého rozhodca písomne oznámi zmluvným stranám rozhodnutie do 15 dní od začatia konania. Konanie pred rozhodcom je začaté dňom prijatia žiadosti o riešenie sporu rozhodcom, v prípade určenia rozhodcu Ministerstvom, dňom doručenia rozhodnutia Ministerstva o určení rozhodcu rozhodcovi. V prípade, že u zamestnávateľa pôsobí väčšie množstvo odboro-

vých organizácií, nie vždy je možné lehotu na vydanie rozhodnutia dodržať, pritom ale ZoKV v § 13 možnosť predĺženia lehoty nepripúšťa.

Preskúmateľnosť rozhodnutia rozhodcu a opravné prostriedky voči rozhodnutiu rozhodcu

ZoKV špeciálnym spôsobom upravuje možnosť podávania opravných prostriedkov, no iba v prípade rozhodnutia v spore o plnení záväzkov z kolektívnej zmluvy podľa § 14 ZoKV. Ustanovenie § 3a ZoKV upravujúce spor o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy nepripúšťa podanie odvolania ani iného opravného prostriedku proti rozhodnutiu rozhodcu, rovnako ako to neupravuje v prípade rozhodnutia rozhodcu v spore o uzavretí kolektívnej zmluvy v § 13 ZoKV.

Problémom aplikačnej praxe následne nie je ani tak otázka, akou žalobou možno rozhodnutie rozhodcu napadnúť, resp. aký opravný prostriedok možno proti rozhodnutiu použiť, ale či opravný prostriedok vôbec prichádza do úvahy. Ak by bol opravný prostriedok vylúčený, rozhodca určený či už dohodou odborových organizácií, alebo jednostranne Ministerstvom, by mohol rozhodovať, hoci aj svojvoľne, bez možnosti akejkoľvek následnej kontroly.

V zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy SR je každé rozhodnutie orgánu verejnej správy v zásade preskúmateľné súdom, ak zákon takýto prieskum nevylučuje. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde. Keďže ZoKV takýto prieskum nevylučuje, súdny prieskum by mohol byť prípustný. Avšak ako sme už uviedli vyššie, rozhodca v konaní podľa § 3a ZoKV nie je orgánom verejnej moci, preto musíme túto úvahu odmietnuť. Tento záver podporuje aj skutočnosť, že ustanovenie § 14 ZoKV v prípade sporu o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy, síce pripúšťa súdny prieskum rozhodnutia rozhodcu na návrh zmluvnej strany, avšak na konanie je v takomto prípade príslušný okresný súd, v obvode ktorého má sídlo zmluvná strana, proti ktorej tento návrh smeruje, pričom pri rozhodovaní sa postupuje podľa CSP, podľa ktorého súdy prejednávajú a rozhodujú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, ak ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú iné orgány.²⁴⁰

²⁴⁰ Porov. § 3 ods. 1 CSP.

Dôvodová správa k zákonu č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov,²⁴¹ ktorý novelizoval aj ZoKV uvádza, že bolo treba upraviť osobitný postup konania o zrušenie rozhodnutia rozhodcu o plnení záväzkov z kolektívnej zmluvy na návrh zmluvnej strany, keďže touto novelou došlo k zmene súdu vecne príslušného na konanie.²⁴² Dôvodová správa tiež poukázala na to, že vecná príslušnosť na konanie a procesnoprávny postup boli určené CSP, aby sa zamedzilo aplikačným problémom. Aplikácia SSP na preskúmanie rozhodnutia rozhodcu je tak vylúčená.

Ak by sme aj chceli uvažovať o aplikácii § 14 ZoKV, toto ustanovenie by nebolo možné použiť, lebo súdny prieskum rozhodnutia rozhodcu je možný len v prípadoch, keď rozhodnutie rozhodcu je v rozpore s právnymi predpismi alebo kolektívnymi zmluvami.²⁴³ Keďže žiaden zákon nestanovuje, akým spôsobom má rozhodca postupovať a rozhodnúť, súd by musel taký návrh odmietnuť.

Hoci ustanovenie § 3a ZoKV výslovne nevyklučuje súdny prieskum rozhodnutia rozhodcu, nemožnosť súdneho prieskumu je zrejماً z tohto ustanovenia ako celku, ako aj v kombinácii s ostatnými ustanoveniami ZoKV (osobitne § 14 ZoKV). Žiadny opravný prostriedok voči rozhodnutiu rozhodcu teda nie je prípustný.

V nadväznosti na nemennosť rozhodnutia rozhodcu sa vynára otázka zodpovednosti za škodu spôsobenú konaním rozhodcu. Keďže rozhodca má postavenie súkromnoprávneho subjektu a nie je orgánom verejnej moci, resp. nevykonáva verejnú moc, aplikácia zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov neprichádza do úvahy, ale musíme uvažovať o občianskoprávnej, resp. pracovnoprávnej zodpovednosti.

ZoKV upravuje zodpovednosť v kolektívnych pracovnoprávných vzťahoch v ustanovení § 23, podľa ktorého za škodu vzniknutú udalosťou, ku ktorej došlo v priebehu štrajku, zodpovedá účastník štrajku zamestnávateľovi alebo zamestnávateľ účastníkovi štrajku podľa zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky

²⁴¹ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=418015>

²⁴² Pred rokom 2016 bol na takéto konania vecne príslušný krajský súd, pričom postup súdu v takýchto konaniach bol upravený zákonom č. 99/1963 Zb. Občianskym súdnym poriadkom.

²⁴³ Porov. § 14 ods. 1 ZoKV.

zákonník“). Ak ide o škodu, ku ktorej došlo pri zabezpečovaní činnosti podľa § 19 ZoKV,²⁴⁴ zodpovednosť sa spravuje Zákoníkom práce. Vzhľadom na odlišnosť situácie analogické použitie § 23 ZoKV na zodpovednosť rozhodcu odmietame.

Logicky sa preto na riešenie tejto otázky ponúka aplikácia Zákonníka práce, ktorý predstavuje *lex generalis* pre oblasť pracovnoprávných vzťahov.²⁴⁵ Zákoník práce však výslovne upravuje len zodpovednosť zamestnanca a zamestnávateľa a to tiež len v súvislosti s plnením pracovných úloh alebo priamej súvislosti s nimi. V prípade excesu, t. j. prekročenia rámca pracovnoprávného vzťahu, nastáva možnosť žalovať škodu podľa Občianskeho zákonníka.²⁴⁶ To je aj prípad spomenutého ustanovenia § 23 ZoKV, keďže v tom prípade ide o škodu spôsobenú mimo plnenia pracovných úloh alebo priamej súvislosti s plnením pracovných úloh.

Riešenie problému, či je možné aplikovať Občiansky zákonník, teda závisí od posúdenia čiastkovej otázky, či rozhodca vykonáva svoju činnosť v rámci pracovnoprávných vzťahov, alebo nie.

Ak by sme uznali, že rozhodca svoju činnosť nevykonáva v rámci pracovnoprávných vzťahov, do úvahy by prichádzala aplikácia ustanovení Občianskeho zákonníka. V prípade všeobecnej zodpovednosti za škodu, každý zodpovedá za škodu, ktorú spôsobil porušením právnej povinnosti. V tomto prípade zákon rozhodcovi ukladá len povinnosť vydať rozhodnutie, neupravuje však, akým spôsobom má rozhodnúť. Rozhodcu by v tomto zmysle bolo možné brať za zodpovednosť len za škodu spôsobenú nevydaním rozhodnutia, na vydanie ktorého však nemá zákonom stanovenú lehotu (tomuto problému sme sa venovali vyššie). V prípade nesprávnych záverov rozhodcu by tak bolo možné uvažovať o zodpovednosti za škodu spôsobenú úmyselným konaním proti dobrým mravom. Predpokladom tejto zodpovednosti by bolo úmyselné konanie rozhodcu, ktoré by bolo možné považovať za konanie proti dobrým mravom, pričom existenciu konania proti dobrým mravom, ako aj úmysel rozhodcu by musel preukázať poškodený.

²⁴⁴ § 19 ZoKV znie:

(1) Príslušný odborový orgán, ktorý rozhodol o začatí štrajku, je povinný poskytnúť zamestnávateľovi nevyhnutnú súčinnosť po celý čas trvania štrajku pri zabezpečení ochrany zariadení pred poškodením, stratou, zničením alebo zneužitím a pri zabezpečení nevyhnutnej činnosti a prevádzke zariadení, pri ktorých to vyžaduje ich charakter alebo účel s ohľadom na bezpečnosť a ochranu zdravia alebo možnosť vzniku škody na týchto zariadeniach.

(2) Zamestnanci, ktorí vykonávajú práce pri zabezpečovaní činností uvedených v odseku 1, sa spravujú pokynmi zamestnávateľa.

²⁴⁵ Porov. § 1 ods. 1 Zákonníka práce.

²⁴⁶ Porov. Toman, J.: *Individuálne pracovné právo IV. Zodpovednosť za škodu a bezdôvodné obohatenie*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v SR, 2019, s. 19.

Ak uvažujeme, že rozhodca vykonáva svoju činnosť v rámci pracovno-právnych vzťahov, Zákonník práce v ustanovení § 1 ods. 4 umožňuje subsidiárne použitie všeobecných ustanovení Občianskeho zákonníka k prvej časti Zákonníka práce. Kolektívne pracovnoprávne vzťahy však tvoria obsah desiatej časti Zákonníka práce a teda Občiansky zákonník by sa v zmysle tohto ustanovenia nemal na zodpovednosť rozhodcu za škodu spôsobenú jeho rozhodnutím aplikovať.

Záver

Ustanovenie rozhodcu do sporu o určenie odborovej organizácie oprávnenej na kolektívne vyjednávanie a následné uzatvorenie kolektívnej zmluvy stále predstavuje pomerne nový pracovnoprávny inštitút, ktorého konštituovanie vychádzalo z vtedy aktuálnej aplikačnej praxe, ktorá nedokázala uspokojivo riešiť problémy spojené so vznikom a spoločným pôsobením viacerých odborových organizácií u zamestnávateľa.

Aplikačná prax však ukazuje, že predmetná právna úprava je nedostatočná. V oblasti posudzovania vzniku sporu o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy, súkromnoprávneho postavenia rozhodcu a jeho možnej predpojatosti, rozhodovacej činnosti alebo preskúmateľnosti jeho rozhodnutia totiž vyvolala otázky, na ktoré nie vždy existuje uspokojivá odpoveď v podobe rozhodovacej činnosti súdov alebo uplatnenia analógie práva. Preto si táto oblasť vyžaduje legislatívny postoj zákonodarcu, ktorý by vyššie popisované právne vákuum odstránil.

LITERATURE:

- Barancová, H. et. al.: *Zákonník práce. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 1520 s. ISBN 978-80-89603-78-7.
- Macur, J.: *Zásada projednací v civilním soudním řízení*. Masarykova univerzita, Brno 1997. 233 s. ISBN 80-210-1628-0.
- Mínčíč, V.: Rozhodca pri riešení kolektívnych sporov ako orgán verejnej moci? In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, roč. 37, č. 2 (2018). ISSN 1336-6912.
- Olšovská, A. a kol.: *Kolektívne pracovné právo*. Bratislava: Nadácia Friedricha Eberta, zastúpenie v SR, 2014. 374 s. ISBN 978-80-89149-37-7.
- Olšovská, A. a kol.: *Kolektívne pracovné právo s praktickými príkladmi*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 2017, 302 s. ISBN 978-8089149-55-1.
- Švec, M. – Bulla, M. – Horecký, J.: Quo vadis, rozhodca v kolektívnom vyjednávaní? In: *Justičná revue*, 66, 2014, č. 8-9. ISSN 1335-6461.
- Švec, M. – Olšovská, A.: Pluralita zástupcov zamestnancov u zamestnávateľa – kto je partnerom v kolektívnych pracovnoprávnych vzťahoch? In: *Forum Iuris Europaeum*, roč. 5, č. 2 (2017), ISSN 1339-4401.

- Švec, M. – Olšovská, A.: Reprezentatívny znamená v kolektívnom pracovnom práve relatívne najväčší a niekedy ani to. In: Švecová, A. (ed.): In: *Acta Universitatis Tyrnaviensis Iuridica*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2020. 218 s. ISBN 978-80-568-0299-1.
- Švec, M. – Toman, J. a kol.: *Zákoník práce. Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár*. Zväzok II. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2019. 2196 s. ISBN 978-80-571-0105-5.
- Toman, J.: *Individuálne pracovné právo. Všeobecné ustanovenia a pracovná zmluva*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike, 2014. 390 s. ISBN 978-80-89149-41-4.
- Toman, J.: *Individuálne pracovné právo IV. Zodpovednosť za škodu a bezdôvodné obohatenie. I. diel*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v SR, 2019. 272 s. ISBN 978-80-89149-70-4.
- Toman, J. – Švec, M. – Schuzsteková, S.: *Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Praktický komentár*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 272 s. ISBN 978-80-8168-456-2.
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 31. marca 2016, spis. zn. 8Sžo/34/2014, ECLI:SK:NS-SR:2016:8013200283.1
- Uznesenie Krajského súdu v Prešove zo dňa 3. júna 2021, spis. zn. 5S/16/2020, ECLI:SK:K-SPO:2021:802:0200143.1
- Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 402/01 zo dňa 29. 8. 2011, ECLI:CZ:US:2001:4.US.402.01

Author's contact details:

doc. JUDr. Viktor Križan, PhD.
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: viktor.krizan@truni.sk

MOŽNOSTI FUNGOVÁNÍ CÍRKVÍ VE VEŘEJNÉM PROSTORU

POSSIBILITIES OF CHURCHES ACTIVITIES IN PUBLIC SPACE

JUDr. Lucia Madleňáková, PhD.

Klíčová slova: zájmová samospráva – církev a náboženská společnost – societa – spolek – školství – vězeňství – ozbrojené síly – sňatky

Key words: interest self-government – church and religious society – societas – association – education – prison – armed forces – marriages

Anotace: Cílem tohto referátu je zhodnotit povahu církví a náboženských společností jako možných veřejnoprávních korporací, resp. součástí zájmové samosprávy. Hodnocení bude provedeno jednak na základě využití starší literatury, jednak argumentu některých autorů o veřejnoprávní povaze církví plynoucí z jimi zajišťovaných úkolů. Také bude provedeno srovnání mezi možnostmi fungování církví ve formě prostého společenství osob, spolku a církví registrované dle zákona o církvích, resp. církví, které byla přiznána zvláštní práva. Na závěr bude zhodnoceno, jak významná je právní forma pro možnost zapojení církví do veřejného života, či plnění veřejných úkolů.

Annotation: The aim of this paper is to evaluate the nature of churches and religious societies as possible public corporations, resp. part of self-government. The evaluation will be based on the use of older literature, as well as the argument of some authors about the public nature of churches arising from the tasks they provide. There will also be a comparison between the possibilities of functioning of churches in the form of a simple community of persons, associations and churches registered according to the Act on Churches, resp. church to which special rights have been granted. Finally, it will be evaluated how important the legal form is for the possibility of involving churches in public life or fulfilling public tasks.

Církev a zájmová samospráva?

Pojmy samospráva a autonomie jsou v různých souvislostech a různými autory používány v různých významech, proto bude na následujících řádcích vhodné s těmito přístupy čtenáře seznámit. Následně bude nutné přiklonit se k některému z dále uvedených přístupů tak, aby bylo možné zodpovědět otázku, zda jsou církve samosprávné, či autonomní subjekty a co tyto charakteristiky znamenají, případně jak se projevují v samotném fungování církví. V souvislosti s takovou charakteristikou bude možné učinit úsudek o veřejno-

právní či soukromoprávní povaze církví, jako případné části veřejné správy. Pravdou však je, že už A. Hobza ve své práci z roku 1910 upozornil na to, že je tolik názorů na samosprávu, kolik odborníků se jí zabývalo, stejně tak je názorů na to, kdo je veřejnoprávním subjektem a kdo není.²⁴⁷

Při vymezení pojmu samospráva²⁴⁸ se někdy setkáme s jejím označením jako polopřímé, či dělené demokracie. Taková charakteristika vychází ze samotné podstaty samosprávy, kdy určitá skupina obyvatelstva rozhoduje sama ve své autonomní organizaci a nikoliv prostřednictvím státních orgánů. Jak bude dále uvedeno, toto pojetí samosprávy je pojetí politické. Vzhledem k uvedenému K. Klíma rozeznává tyto formy samosprávy:

1. územní,
2. profesní,
3. asociační, která je charakteristická pro občanská sdružení,
4. politická, související se soutěží politických stran a hnutí a
5. religiózní.

Kromě toho však K. Klíma dělí samosprávu podle podílu na uplatňování veřejné moci na samosprávu veřejnoprávní, která uskutečňuje některé funkce veřejné moci a samosprávu soukromoprávní, která se zajímá pouze o své vnitřní problémy a cíle. Subjekty disponující veřejnoprávní samosprávou lze charakterizovat jako decentralizované instituce veřejné moci. Na druhou stranu, stát může svěřit výkon některých veřejnoprávních funkcí i subjektům soukromoprávní samosprávy. Takové svěřením se však typicky děje zákonem či jiným veřejnoprávním úkonem státu. Úkolem státu je jednak dozírat na to, aby činnosti samosprávy nepřesáhly jí vymezené meze, na druhou stranu však má samospráva garanci, že stát nebude zasahovat do jí vymezené vnitřní sféry, tedy autonomie.²⁴⁹

O „náboženské samosprávě“ se vyjadřuje také T. Pezl.²⁵⁰ Nutno však uvést, že T. Pezl touto samosprávou míní situaci, „že si církev řídí svůj vnitřní život zcela nezávisle na státu“.²⁵¹ Svou myšlenku dále rozšiřuje tvrzením, že uvedená samostatnost církví úzce souvisí s nutností oddělení církve od státu,²⁵² z čehož však také nelze usuzovat na povahu T. Pezlem konstruované církevní

²⁴⁷ Hobza, A.: *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*. Praha: Nákladem vlastním, 1910, s. 21.

²⁴⁸ K pojmu samospráva viz také například Merkl, A.: *Obecné právo správní*. Praha/Brno: Orbis, 1932, 184 s.

²⁴⁹ Klíma, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: Aspi, 2003, s. 64 – 65, s. 122.

²⁵⁰ Pezl, T.: Čl. 16. In: Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1088.

²⁵¹ Pezl, T.: Tamtéž, s. 1088.

²⁵² Pezl, T.: Tamtéž, s. 1088.

samosprávy. Nicméně na jiném místě hodnotí zvláštní práva přiznávaná církvím registrovaným dle církevního zákona²⁵³ jako „oprávnění veřejnoprávního charakteru, kterými je posíleno postavení církví jako veřejnoprávní samosprávy (v textu zvýrazněné tučně – pozn. autorky) oddělené co do správy své činnosti od státu“.²⁵⁴ T. Pezl také, stejně jako K. Klíma, vychází z politického pojetí samosprávy.

I druhý ze dvou komentářů k Listině²⁵⁵ uvádí pojem „církevní autonomie“²⁵⁶ a míní, že „se projevuje ve volnosti církví a náboženských společností při rozhodování ve svých záležitostech při plnění svého poslání, zejména v otázkách věrouky, organizace, hospodaření, praktického zaměření a personálního výběru“.²⁵⁷

Tradiční rozdíl mezi samosprávou jako právním pojmem a politickým pojmem ozřejmil již J. Hoetzel.²⁵⁸ V dalším textu proto bude samospráva chápána jako pojem právní, tedy situace, kdy spravuje někdo jiný než stát, tedy veřejnoprávní korporace, a tato korporace je také subjektem veřejné správy.²⁵⁹ J. Hoetzel také odlišuje samosprávu a autonomii, nevnímá je jako synonyma, jak to činí někteří současní autoři, jak uvedeno dále. Autonomii vnímá pouze jako oprávnění vydávat abstraktní právní normy (obecné právní předpisy).²⁶⁰ Dle jeho pojetí je pak autonomie oprávněním, které přináležejí veřejnoprávním korporacím, nejedná se tedy o pojem zahrnující všechna samosprávná oprávnění.

A. Hobza pak za samosprávné považoval ta společenstva, komory, spolky, útvary, církevní svazy a jiné, která mají svůj obor veřejné působnosti, který spravují samy, tedy svým jménem, ve svém zájmu a svými orgány, na rozdíl od státní správy.²⁶¹ Samospráva znamená, že nespravuje někdo jiný.

²⁵³ Zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁴ Pezl, T.: Čl. 16..., s. 1089.

²⁵⁵ Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

²⁵⁶ Jäger, P.: Čl. 15 a 16. In: Wagnerová, E., Šimíček V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 394 an.

²⁵⁷ Jäger, P.: Tamtéž, s. 394.

²⁵⁸ Hoetzel, J.: Samospráva. In: *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 1 an.

²⁵⁹ Politické pojetí samosprávy na druhé straně chápe samosprávu jako pouhý organizační princip státní správy, takže subjektem veřejné správy je v tomto případě stále stát.

²⁶⁰ Shodně např. Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 244. Autonomie se dle V. Sládečka týká především autonomie v oblasti normotvorby. Používali-li bychom pojmu autonomie v souvislosti s církvemi, jednalo by se o příliš zužující výklad církevní autonomie pouze na církevní normotvorbu.

²⁶¹ Hobza, A.: *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*. Praha: Nákladem vlastním, 1910, s. 18.

I A. Hobza již v roce 1910 upozorňuje na to, že termín samospráva je používán v různých smyslech a také jako synonymum pro autonomii. A. Hobza také usuzoval, že samosprávu mohou vykonávat pouze kolektivní orgány a ne jednotlivci. V případě jednotlivců půjde stále o správu, ale ne samosprávu. Nicméně, i Hobzovo pojetí rozdílu mezi samosprávou a autonomií se shoduje s názorem J. Hoetzela, že autonomie je již konkrétní možností samosprávného celku stanovit pro vlastní členy závazná pravidla, která nazývá statuty.^{262, 263} Avšak následně dodává, že v době psaní studie byly vnímány termíny samospráva a autonomie jako synonyma.

Další autoři²⁶⁴ považují autonomii za odloučenost od státu. V případě spolků je tato odloučenost ústavně garantována, stejné lze dovozovat pro církve z čl. 2 odst. 1 Listiny, který uvádí, že „stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.“²⁶⁵ Církve proto musí být od státu oddělené, tedy *autonomní*. Promítnutí zásady autonomie spočívá také v tom, že stát nemá vznik společenství jako právnických osob koncedovat, či povolovat na základě správního či soudního uvážení, pouze je může registrovat, či evidovat.²⁶⁶ Autonomie společenství se navíc promítá v tom, že „tyto společnosti nejsou napojeny žádným finančním vztahem“ na určitý veřejný rozpočet.²⁶⁷ Navíc je však nutno dodat, a na to také upozorňuje I. Telec, že samotné pověření soukromoprávní osoby veřejným úkolem z ní samo o sobě nečiní orgán veřejné správy, „pokud není toto pověření spojeno i s delegací mocenské pravomoci činit vrchnostenské úkony vůči veřejnosti“.^{268, 269} I. Telec pak také spojuje s autonomií právo na samosprávu patrně však ve smyslu správy vlastních záležitostí nezávisle na státu.

Základní vymezení autonomie církví obsahuje čl. 16 odst. 2 Listiny, který uvádí: „Církve a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní

²⁶² Hobza, A.: Tamtéž, s. 35.

²⁶³ F. Weyr v tomto smyslu hovoří o *autonomním principu*, kterým rozumí takovou zásadu, kdy určitou normu tvoří ten, koho bude následně zavazovat. Opačnou zásadou je zásada heteronomie. Viz Weyr, F.: *Teorie práva*. Praha/Brno: Orbis, 1939, 388 s.

²⁶⁴ Např. Telec, I.: *K pojetí společností občanského a spolkového práva*. Právní praxe v podnikání, 1998, č. 2, s. 9; Klíma K.: *Ústavní právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 248. Ten však dodává, že se v případě církví jedná o „typ veřejnoprávně uznané samosprávy.“ Míří tím nejspíše na režim „registrace“, který je vykonáván veřejnou správou a je veřejnoprávním aktem.

²⁶⁵ K tomu viz např. také nálezy ÚS ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 90/06.

²⁶⁶ Telec, I.: *K pojetí...*, s. 9.

²⁶⁷ Telec, I.: *K pojetí...*, s. 8.

²⁶⁸ Telec, I.: *K pojetí...*, s. 10.

²⁶⁹ V takovém případě by bylo vhodnější mluvit o správním orgánu, než o orgánu veřejné správy.

institute nezávisle na státních orgánech.“ Ústavní rovina autonomie církví ve všech státech předurčuje samotný vztah církví a státu. Při úvahách nad autonomií církví tak přemýšlíme nad autonomií církví *na státu*, o jejich *samostatnosti* vůči státu, přemýšlíme o *autonomii institucionální*,²⁷⁰ proto se také často mluví o *samosprávě*. Samospráva zde má význam spravování se nezávisle na státu ve vlastních záležitostech. Shoduje se tedy s politickým pojetím samosprávy.

Ústavní soud vymezil pojem autonomie církví tak, že spočívá především v tom, že stát do činnosti církví a náboženských společností nesmí zasahovat a pokud se aktivita církví omezí na vnitřní záležitosti (zejména na organizační členění), není principiálně možno tato opatření přezkoumávat před státními soudy.²⁷¹

Všechny výše uvedené charakteristiky je možno rozdělit podle toho, zda samosprávu vnímají v politickém smyslu, či v právním smyslu. V politickém smyslu tak i z judikatury vyplývá, že církve jsou organizacemi, které uvnitř své autonomní oblasti rozhodují o věcech svého zájmu nezávisle na státu. Jak bude dále podrobně rozebráno, stát v záležitostech této autonomie jednak toto rozhodování žádným způsobem nereguluje, z čehož následně vyplývá, že ani neposkytuje ochranu členům církve v uvedených autonomních záležitostech. Tak lze bezesporu hovořit o církevní samosprávě v politickém smyslu. Pak je namísto otázka právní, a to zda stát propůjčuje výkon některých veřejných úkolů církvím jako samosprávě veřejné či jako organizacím samosprávy soukromé.

Církve nemohou být samosprávné v tom smyslu, v jakém jsou samosprávné územní samosprávné celky či komory, jelikož jim stát nepropůjčil mocenské oprávnění, které by mohly vykonávat dovnitř své organizace pro plnění státních úkolů. Právě tím, že jsou církve oddělené od státu, nemůže mít jejich působení uvnitř své organizace státně mocenský charakter.

V některých evropských státech (například Německo či částečně také Rakousko²⁷²) jsou církve považovány za veřejnoprávní korporace a jako takové jsou i označovány v právních předpisech. V české republice byly církve veřejnoprávními korporacemi pouze v období tzv. první republiky. J. Matějka považuje církve za veřejnoprávní korporace s tím, že takový charakter ale nemá církev katolická vzhledem k její mezinárodní povaze přesahující hranice státu, kdy svou moc tato církev neodvozuje z moci státní. J. Matějka ji tak po-

²⁷⁰ Více viz Minnerath, R.: Církevní autonomie a náboženská svoboda. *Revue církevního práva*, 1999, č. 3, s. 217 – 230.

²⁷¹ Nález ÚS ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02.

²⁷² Více viz Robbers, G. (ed.): *Stát a církev v zemích EU*. Praha: Academia, 2001. 367 s.

važuje za zvláštní veřejnoprávní svaz.²⁷³ O soukromoprávní či veřejnoprávní povaze církví se v ČR ale i na Slovensku, kde je situace velmi podobná, vedou dlouhé spory. Veřejnoprávní povaha církví není v žádném právním předpise přímo stanovena, jak je tomu například u územně samosprávních celků, které jsou považovány za veřejnoprávní korporace již v Ústavě. Nejpodrobnější analýzu uvedeného provedl K. Beran ve své publikaci *Právní osoby veřejného práva*.²⁷⁴ Ani jemu se však nepodařilo dojít k jednoznačnému závěru a církve označil za subjekty *sui generis*, což však výše uvedený spor nijak neřeší. Situace v odborné literatuře na Slovensku a v České republice a navíc u odborníků z různých právních odvětví se trochu liší. Pro obhajobu veřejnoprávní povahy církví plédují zejména odborníci na právní historii, jako např. J. R. Tretera, I. A. Hrdina či Z. Horák (v České republice) a např. V. Vladár či M. Čepčíková (na Slovensku). Odborníci zabývající se spíše pozitivně-právními obory se pak kloní k názoru o soukromoprávní povaze církví. Na Slovensku jde například o R. Gyuriho, v České republice pak o J. Kříže či I. Telce. Lze snad usuzovat, že uvedené dvě skupiny odborníků ke svým závěrům docházejí na základě metody, kterou k výkladu používají: první skupina výkladem historickým, druhá skupina výkladem aktuálně platných právních norem.

Jak lze z mnou předkládaného referátu usuzovat, některé konstrukce zákonodárce přivádějí bystrého čtenáře k závěru o určitém veřejnoprávním charakteru církví, resp. o určitých charakteristikách církve, které obvykle vidáme u veřejnoprávních korporací. Z takto jednotlivě stanovených charakteristik, avšak mnohdy také stanovených náhodně, dle mého nelze usuzovat jednoznačně na veřejnoprávní povahu církví.

Nad soukromoprávní či veřejnoprávní povahou církví se již několik desetiletí vedou diskuse.²⁷⁵ Jelikož se tato problematika úzce dotýká samotného vymezení hranice mezi právem soukromým a veřejným, je na místě použít určitého zobecnění a zjednodušení a povahu církví zkoumat pouze do té míry, jaké právní důsledky jsou s oběma formami spjatý. Předmětem dalšího pojednání tak bude zhodnocení povahy církví dle kritérií charakterizujících

²⁷³ Matějka, J.: *Korporace veřejnoprávní*. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 377.

²⁷⁴ Beran, K.: *Právní osoby veřejného práva*. Linde: Praha, 2006, 191 s.

²⁷⁵ Např. Jan Matějka u hesla „Korporace veřejnoprávní“ ve *Slovníku veřejného práva československého* uvádí, že „o názoru na podstatu veřejnoprávní korporace a jejím rozdílu od soukromoprávní korporace nebylo docíleno dosud jednoty.“ s. 371. K povaze církví viz vydanou publikaci Beran, K.: *Právní osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006. 191 s. Či také Beran, K.: *Veřejnoprávní či soukromoprávní postavení církví v historické retrospektivě*. In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.): *Pocta prof. JUDr. V. Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004. s. 167 – 194.

veřejnoprávní korporace, vydefinovaných některými autory zabývajícími se jak správním právem (V. Sládeček, D. Hendrych či K. Beran) tak právem ústavním či obecnou teorií státu a práva (K. Klíma či J. Boguszak), tak Ústavním soudem ČR. Rozhodnout o soukromoprávnosti či veřejnoprávnosti určité korporace totiž nelze pouze na základě jednoho znaku, ale musí být zhodnocena celková pozice této korporace v právním řádu.²⁷⁶

J. Hoffmann²⁷⁷ považoval církevní samosprávu za jednu z pěti skupin zájmové samosprávy. Domnívám se však, že takto činil konstatováním, že státem uznané církve jsou veřejnoprávní osoby pouze proto, že jejich uznání a mnohé činnosti byly upraveny veřejnoprávními předpisy. Pro posouzení veřejnoprávní či soukromoprávní povahy osoby tak využíval *povahy právního předpisu*, který činnost a vznik dané osoby upravuje.

T. Pezl z veřejnoprávního charakteru některých zvláštních práv církví dovozuje jejich veřejnoprávní povahu. Takový pohled je však zužováním pojmu veřejnoprávní korporace, když z právního řádu je známo mnoho situací, kdy stát svěřuje výkon některých veřejných úkolů zásadně soukromoprávním subjektům. Tak se tomu děje tehdy, „kdy si subjekty veřejné správy zadají výkon veřejných služeb, jež by jinak měly provést samy, u soukromoprávních subjektů. V takovém případě jejich činnost není soukromou, nýbrž veřejnou správou, neboť je vykonávána ve veřejném zájmu a při jejím provádění se tyto subjekty řídí příslušnými veřejnoprávními podmínkami.“²⁷⁸ Proto charakterizovat subjekt *podle povahy vykonávaných úkolů* je zjednodušující.

I. Telec uvádí, v čem je nutno odlišovat soukromoprávní a veřejnoprávní právnické osoby, a to je *právní důvod* založení a zrušení. Účel založení či činnosti totiž může být u obou typů právnických osob stejný.²⁷⁹ I. Telec tedy mezi osobami rozlišuje podle toho, zda jsou založeny zákonem či jiným aktem veřejné moci, či soukromoprávním úkonem, kterým je smlouva.

V minulosti totiž bylo rozlišováno mezi osobami veřejného a soukromého práva na základě povahy vykonávané činnosti, proto byly i církve považovány za osoby veřejného práva.²⁸⁰ Proto I. Telec navrhuje rozlišovat právnické osoby ne na veřejné či soukromé, ale na veřejně účelné a soukromě účelné, kdy veřejně účelné by pak byly i církve, jelikož mnohé jejich činnosti jsou zaměřeny na blaho společnosti. Pak veřejně účelné (prospěšné) mohou být

²⁷⁶ Srov. Matějka, J.: *Korporace veřejnoprávní...*, s. 373.

²⁷⁷ Hoffmann, J.: *Zájmová samospráva*. In: *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 162 – 167.

²⁷⁸ Průcha, P., Pomahač, R.: *Lexikon: správní právo. Termín Soukromá správa*. Ostrava: Sagit, 2002. s. 454.

²⁷⁹ Telec, I.: *Spolkové právo*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 11.

²⁸⁰ Telec, I.: *Tamtéž*, s. 11.

i právnické osoby, které jsou založeny soukromoprávním úkonem, tedy osoby soukromého práva.

K tomu, abychom určitou osobu mohli charakterizovat jako veřejnoprávní, musí být v první řadě schopna být předmětem práv a povinností, musí právně existovat, musí tedy mít právní osobnost. Tato právní osobnost ji primárně charakterizuje jako osobu práva soukromého. K tomu, aby mohla být chápána osobou veřejného práva, musí k jejímu soukromoprávnímu charakteru „přistoupiti ještě určité plus, jež ji právě od jiných subjektů odlišuje“.²⁸¹

Soukromoprávní charakter církví tkví v nemožnosti státu nařizovat osobám, aby do určité církve vstoupily a také svobodná možnost (ve smyslu nezávislá na státním souhlasu) z těchto církví vystoupit. Dle V. Šimíčka veřejnoprávní korporace „nepředstavují realizaci základního práva se sdružovat, tzn. nejsou zakládány v důsledku projevu soukromé vůle, nýbrž vznikají veřejnoprávním aktem – zákonem. Ani jejich primárním smyslem není umožnění svobody projevu názorů, ale decentralizace výkonu státní moci, kdy tyto korporace ‚odlehčují‘ státu od plnění funkcí, které by za jiných okolností musel zřejmě plnit sám. Proto se na veřejnoprávní korporace nevztahují záruky a pravidla plynoucí z obecného práva sdružovacího a jsou vyňaty s působností čl. 20 Listiny (...)“.²⁸² Znaky veřejnoprávní korporace dovodil také Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06. Dle ÚS jsou jimi: zřízení, povinné členství, plnění veřejnoprávních úkolů k ochraně veřejnosti, normotvorná pravomoc, personální a disciplinární pravomoc. Veřejnoprávní korporace dle rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva není sdružením vzniklým realizací svobody sdružování, a proto nepožívá ochrany jako výraz základního práva. Taková korporace je zřízena zákonem, může v ní být zákonem stanoveno povinné členství, plní veřejnoprávní úkoly, uvnitř své organizace vytváří vnitřní normy, jejichž přezkum soudem je možný v případě, kdy jimi bylo v souvislosti s rozhodováním orgánů veřejnoprávní korporace zasaženo do postavení člena korporace a mocenské působení korporace na své členy je nejlépe seznatelné v kárné pravomoci korporace. Uvedený nálezný také odkazuje na vymezení veřejnoprávní korporace v literatuře,²⁸³ která uvádí tyto znaky veřejnoprávní korporace: je zřizována zákonem, je pověřována výkonem veřejné moci vůči určité skupině obyvatel, má právní subjektivitu, má personální základ (zvláštní důvod členství), je hospodářsky a rozpočtově na

²⁸¹ Matějka, J.: *Korporace veřejnoprávní...*, s. 371.

²⁸² Šimíček, V.: Čl. 20. In: Wagnerová, E., Šimíček V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 477 – 478.

²⁸³ Filip, J.: *Ústavní právo České republiky. 1. Díl – Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2003, s. 500 – 501.

státu nezávislá, nese odpovědnost za své jednání, jedná nejen ve svém zájmu, nýbrž i zájmu veřejném, stát nad ní a její činností vykonává dozor, lze se bránit proti jejím autoritativním rozhodnutím před soudy.

Mnozí autoři se uchylují k charakteristice církví jako osob *sui generis*, a to z jednoho prostého důvodu. Církve totiž mnohdy nesplňují všechna kritéria stanovená odborníky pro veřejnoprávní korporaci. Například I. Telec považuje církve za právnické osoby veřejného práva, i když *s určitou rezervou*, když tvrdí, že z hlediska založení, vnitřních poměrů a zrušení nejsou církve právnickými osobami soukromého práva. Veřejnoprávní prvky však spatřuje ve specifickém způsobu jejich vzniku a jejich podřízení zvláštnímu veřejnoprávnímu regulativnímu režimu.²⁸⁴

V. Sládeček²⁸⁵ definuje veřejnoprávní korporaci za pomoci definice D. Hendrycha,²⁸⁶ jíž dále rozvíjí. Podle něj je veřejnoprávní korporace zvláštním druhem korporace, která plní úkoly veřejného charakteru nebo veřejného zájmu. Korporaci pak chápe jako obecnější pojem představující společenství osob sdružených za určitým účelem, jde o samostatný právní subjekt nesoucí práva a povinnosti. Korporace je pak konkrétní formou právnické osoby, jak ji zná soukromé právo. V. Sládeček vymezuje základní znaky veřejnoprávní korporace takto:

1. členský princip,
2. právní subjektivita,
3. zřízení vrchnostenským aktem,
4. svěření rozhodovací (samosprávné) pravomoci a
5. poskytnutí určité míry autonomie a nezávislosti na státní správě.

Z definic dalších autorů je však možné doplnit:

6. plnění úkolů veřejného charakteru (zájmu),
7. existence vlastních samosprávných orgánů,
8. autonomní normotvorba.

R. Gyuri však upozorňuje na to, že shoda na jednotlivých znacích veřejnoprávních korporací nepanuje a není samozřejmě sám. Nicméně také doplňuje, že není shoda ani na tom, které ze znaků jsou obligatorní, zda jejich splnění musí být kumulativní, či zda stačí, aby subjekt splňoval pouze několik znaků a bude považován za subjekt veřejnoprávní.²⁸⁷

²⁸⁴ Telec, I.: *Spolkové právo...*, s. 3.

²⁸⁵ Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2004, s. 198.

²⁸⁶ Hendrych, D.: Právnické osoby veřejného práva. *Správní právo*, 1996, č. 1, s. 1 – 15.

²⁸⁷ Gyuri, R.: Verejnoprávna subjektivita cirkví a náboženských spoločností na Slovensku. *Revue církevního práva*, 2013, č. 1. s. 37 – 39.

Církev je podle církevního zákona sdružením osob, které se sdružily za určitým cílem. Tato premisa představuje členský princip. Členství v církvích je nepovinné, jak výše uvedeno, každý se může svobodně rozhodnout, zda do církve vstoupí, či nikoliv, dokonce k tomu, aby osoba vyznávala určitou víru, nemusí být přímo členem církve, která tuto víru hlásá. Nicméně, vykonávat kupříkladu funkci duchovního může pouze člen dané církve. Církev nadto vedou záznamy o svých členech, které potřebují pro své uznání jako právnické osoby v procesu registrace. V minulosti například římskokatolická církev vedla církevní matriky. Podmínka členského principu je tak splněna, avšak toto členství není povinné. Osoba se pro členství rozhodne zcela svobodně, protože, jak výše naznačeno, členství v církvi není ani nutností pro výkon individuální náboženské svobody. Navíc členem se osoba nestává ani jiným aktem, nezávislým na její vůli, jako je tomu například v případě občana obce zákonem. Členský princip proto u církví předznamenává pouze to, že se jedná o korporace, tedy právnické osoby tvořené osobním substrátem. I. Telec²⁸⁸ vystihuje velmi trefně samotnou povahu členství ve veřejnoprávní korporaci takto: „jedná se o výkon veřejných subjektivních práv včetně úpravy veřejnoprávního stavu určité osoby“, tedy člena této korporace. Člen církve nemá vůči státu žádná veřejná subjektivní práva vyplývající z jeho členství v církvi, stejně tak jeho stav není nijak veřejnoprávní. Chápali-li bychom tedy členský princip jako veřejnoprávní, tak církve takovou charakteristiku nesplňují. Již první z kritérií pro veřejnoprávní povahu proto církev nesplňuje.

Po registraci církev ta získává status právnické osoby, tedy i právní osobnost. Registrace, tak jak je chápána církevním zákonem, je aktem vrchnostenským, jednostranným a autoritativním. Dle Listiny církev vzniká dobrovolným sdružováním fyzických osob, tedy důraz na dobrovolnost ve vytvoření sdružení je u církví zřetelný. Jak upozorňuje V. Šimíček, právě ona dobrovolnost ve sdružování je charakteristikou soukromoprávní, kde hraje prim autonomie vůle sdružujících se osob. Vznik církve je tedy dvoufázový, kdy nejdříve je církev „založena“ soukromoprávním aktem sdružení se do společenství bez právní subjektivity, následně však je nutný vrchnostenský akt státu k tomu, aby toto společenství mohlo disponovat právní osobností. V procesu uznání církve za právnickou osobu se však objevuje více restriktce a státního zásahu, než by bylo u soukromoprávní osoby nutné. Jak totiž z výše uvedené analýzy vyplývá, stát ingeruje do vzniku církví správním aktem, jak bylo řečeno vrchnostenským, jednostranným a autoritativním. Dokonce lze říci, že také aktem konstitutivním, který provádí orgán veřejné správy. Kontrola nad vznikem církví jako právnických osob se tak zdá větší, než je tomu u osob

²⁸⁸ Telec, I.: Zásady nového spolkového práva. *Právní rozhledy*, 2013, č. 22, s. 765.

soukromého práva. Tato zvýšená kontrola jistě souvisí se samotným postavením církví ve společnosti. Nicméně, s ohledem na stále větší posun v koexistenci církví a státu směrem k odluce, což bylo nedávno stvrzeno také přijetím zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi,²⁸⁹ který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2013, tato restrikce ztrácí smysl a nutí odborníky zamýšlet se nad určitými veřejnoprávními prvky církví.²⁹⁰

Nelze však konstatovat, že by církev vznikala zákonem či na základě zákona jiným aktem, *kterým by stát projevil vůli nezávisle na čemkoliv vytvořit subjekt, který zde dosud nebyl*. Samotné uznání církve se totiž děje rozhodnutím státu, ale z vůle onoho uznávaného subjektu, ne z vůle státu.²⁹¹ Podmínka třetí tak není splněna, podmínka druhá však ano.

Samosprávnost rozhodování církve lze zachytit již v její zákonné definici, a to ve formulaci „svěbytně rozhoduje“. Do samosprávné kompetence církve patří rozhodovat například o vzniku či zániku funkce duchovního. Také církev má možnost rozhodovat o vyloučení svých věřících z církve či přijetí nového člena. Toto rozhodnutí však nelze pokládat za rozhodnutí v oblasti veřejné správy, jak výše uvádí V. Šimíček. Jednalo-li by se o rozhodnutí v oblasti veřejné správy, musel by být umožněn jeho přezkum ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Jelikož však stát neingeruje do zakládání církví jako entit stojících mimo právní řád, ale vkládá se do věci, až se jedná o vznik církve jako právnické osoby, nejedná se u rozhodnutí o nepřijetí za člena o právní akt, nejedná se tak o právech jednotlivce, jinak řečeno, jednotlivec nemá veřejné subjektivní právo na to stát se členem konkrétní církve. Takový akt církve pak z povahy této věci není přezkoumatelný správním soudem ve správním soudnictví a ani soudem soukromoprávním.

I členové církví jakožto osoby, které tvoří institucionalizovanou korporaci, se pokoušeli o ochranu svých práv dotčených činností církve. Nicméně církevní zákon nepočítá s nijakou ochranou člena církve proti rozhodnutím, či jiným aktům církve. Samotná pravomoc soudů přezkoumávat úkony církevních orgánů totiž naráží na autonomii církví. Zásadní otázkou, která byla řešena v soudních sporech v církevních záležitostech, tak muselo být nalezení odpovědi na to, kam až sahá církevní autonomie, resp. do jaké míry a co mohou soudy, jako státní orgány, přezkoumávat z činnosti církví.²⁹² Na tomto

²⁸⁹ Zákon č. 428/2012 Sb.

²⁹⁰ Někteří autoři docela nedávno tvrdili, že církve jsou „veřejnoprávní osoby“. Viz Průcha, P., Pomahač, R.: *Lexikon: správní právo. Termín Církve*. Ostrava: Sagit, 2002, s. 49.

²⁹¹ Obdobnou argumentaci viz Gyuri, R.: *Verejnoprávna subjektivita...*, s. 43.

²⁹² Samotná míra možnosti přezkoumávat činnost církví souvisí s mírou nezávislosti církví na státu, kdy lze vidět pravou úměru mezi ingerencí státu to vnitřních věcí církví a nutností

místě se omezím pouze na konstatování základních premis důležitých pro nastavení mantinelů přezkumu činnosti církví.

První žalobou v církevní věci byla žaloba členů jedné z českých židovských obcí na neplatnost rozhodnutí členského shromáždění obce o složení jejího výkonného orgánu. Spor se dostal až k Ústavnímu soudu, který odmítnutím ústavní stížnosti potvrdil názor soudů všech tří instancí o nedostatku pravomoci soudů k projednání takového návrhu. Stejně tak měly všechny tři soudní instance za to, že nemají pravomoc projednávat žalobu bývalých duchovních Církve československé husitské o neplatnost propuštění ze svazku duchovního a o náhradu platu. Dle Ústavního soudu má však závazek náhrady platu soukromoprávní povahu, proto o něm mohou soudy rozhodovat, přičemž otázku platnosti propuštění z pozice duchovního mají řešit jako předběžnou otázkou, a to v souladu s vnitřními pravidly církve. Nicméně, rozhodování o určení, že služební poměr duchovního stále trvá, považuje Ústavní soud za zásah do autonomie církví, proto soudy o této otázce již rozhodovat nemohou²⁹³ (i když Nejvyšší soud rozhodoval jinak, jak bude pojednáno dále). Ústavní soud však v tomto případě nebyl zcela pečlivý, když neváhal služební poměr duchovního připodobnit k pracovnímu vztahu, u něhož však vyslovení neplatnosti rozvázání pracovního vztahu a zájem na jeho trvání jsou „dvě strany téže mince“.²⁹⁴ Ve sporech týkajících se církevních záležitostí je také první a zásadní otázkou, zda se jedná o občanská práva a závazky dle čl. 6 Úmluvy. Jak sám Evropský soud pro lidská práva judikoval, v případě činnosti církví se o takové vztahy jedná pouze tehdy, pokud mají soukromoprávní charakter. Tento charakter pak dovodil zejména ve věcech majetkových, mezi které zařadil například konkurz, exekuce, nemocenské dávky, restituce či nároky na náhradu škody. Obvodní soud pro Prahu 1 ve svém rozhodnutí o nedostatku soudní pravomoci v případě žaloby na neplatnost rozhodnutí (a konání) shromáždění členů pražské Židovské obce dodává, že i právo na soudní a jinou ochranu je nutno poměřovat na jedné straně se svobodou náboženství církví na straně druhé, kdy dochází k závěru, že ani právo na soudní a jinou ochranu nemůže mít přednost před autonomií církve zakotvené v čl. 16 Listiny.²⁹⁵

Dalším soudním sporem, který měl určit hranici církevní autonomie, byl spor o označení vína za víno mešní.²⁹⁶ Nástroje či jiné obřadní předměty po-

poskytovat ochranu členům církve. Čím je tedy ingerence státu do záležitostí církví nižší, tím nižší je i nutnost státu ochraňovat práva členů církví.

²⁹³ Nález ÚS ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. III.ÚS 136/2000.

²⁹⁴ David, L.: *Na hranicích práva: soudcovské eseje*. Praha: Leges, 2012, s. 110.

²⁹⁵ Rozhodnutí citováno v David, Ludvík. *Na hranicích...*, s. 112.

²⁹⁶ Rozhodnutí NSS ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. 2 As 54/2007.

žívají autonomní ochrany, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že neexistuje právní nárok na získání souhlasu od církve k používání přídatku mešní a takový spor nemůže být podroben soudnímu přezkumu, jelikož se jedná o autonomní rozhodnutí církve. NSS v rozhodnutí také řešil otázku, zda takové rozhodnutí církve je rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, jelikož v rámci zákona o vinařství a vinohradnictví²⁹⁷ byla církvi svěřena určitá rozhodovací pravomoc. NSS pak došel k závěru, že o rozhodování o *právech a povinnostech* se nejedná a jde pouze o rozhodování církve v rámci své vlastní autonomie. V rámci ní pak je církev oprávněna stanovovat dle NSS v podstatě jakákoliv kritéria, a to jak pro mešní víno, tak pro subjekty, které obdrží souhlas takto svůj produkt označovat. Jak NSS výslovně uvedl, autonomie také znamená, že státu nepřísluší nutit církev k přijetí určitých kritérií, „jako je právě zákaz diskriminace a libovůle.“ Stát však onu autonomii respektuje také proto, že charakteristiku každé církve předem dostatečně prozkoumal k tomu, aby si byl jist, že zásady, které ta či ona církev zastává, jsou slučitelné se základními principy demokratického státu.

Problematickou, která však byla jednoznačně Nejvyšším správním soudem prohlášena za teritorium státní, byla problematika daňová. Zde NSS vyslovil, že „při rozhodování o problematice výdajů podle zákona o daních z příjmů²⁹⁸ nelze připustit, aby vnitřní předpisy církve měnily či dokonce negovaly všeobecně platné daňové normy.“²⁹⁹

I když církve vykonávají veřejné úkoly a mnohé to pokládají za součást svého poslání, primárním účelem založení každé církve je z povahy věci vyznávání stejné víry. Plnění veřejně prospěšných cílů je pak cílem komplementárním k vyznávání víry.³⁰⁰ Veřejnoprávní korporace však byly zřízeny jedinečně pro výkon veřejných úkolů, tento výkon je proto pro ně na prvním a jediném místě. Lze tak shrnout, že účel vzniku veřejnoprávní korporace je výkon veřejných úkolů, účel soukromoprávních korporací je primárně naplňovat zájem svých členů, když na druhém místě mohou být tyto korporace pověřeny státem výkonem určitých veřejných úkolů, což je však jejich druhotným účelem.

²⁹⁷ Zákon č. 321/2004 Sb.

²⁹⁸ Zákon č. 586/1992 Sb.

²⁹⁹ Rozhodnutí NSS ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. 1 Afs 56/2011.

³⁰⁰ Gyuri, Róbert. *Veřejnoprávní subjektivita...*, s. 43.

Okruhy působnosti ve veřejném prostoru

Právo vyučovat svou víru jako projev náboženské svobody plyne každému člověku již z Listiny, resp. je jí garantováno. Při projevu náboženské svobody společně s jinými, tedy v církvi má toto právo také samotná církev. Samotný projev víry vyučováním tak není svázán s právní osobností církve. Rozšířením tohoto práva je základní právo registrované církve vyučovat svoji víru ve vlastních školách a na fakultách vysokých škol. K výkonu tohoto práva tedy není přiznání zvláštního oprávnění nutné, může jej realizovat každá registrovaná církev. Realizovat jej pak bude jako neveřejný zřizovatel. Bude-li však chtít církev požívat některé výhody financování církevních škol, pak ke zřízení církevní školy bude potřebovat přiznání oprávnění k výkonu tohoto zvláštního práva. Církevní školu pak bude zřizovat také jako neveřejný zřizovatel.

K výkonu činnosti školy však bude vždy církev potřebovat zápis této školy, stejně tak jako školské právnické osoby do školského rejstříku. V případě zápisu školy do rejstříku se jedná o povolovací režim, kdy se o zápise vede správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Jedinou výjimku z tohoto režimu tvoří školy zřizované ministerstvem spravedlnosti, ministerstvem obrany a ministerstvem vnitra, které vznikají v režimu registračním. I když mám za to, že o zápise školské právnické osoby do rejstříku není nutné vést řízení, praxe i část teorie má za to, že se o tomto zápise správní řízení vede.

Stejně tak je pro církev nutné získat oprávnění k výkonu zvláštního oprávnění v případě, že chce svoje náboženství vyučovat na školách veřejných zřizovatelů. Toto oprávnění jim však nezaručuje, že na konkrétní škole bude moci toto právo také realizovat. Školský zákon totiž spojuje povinnost pro školu umožnit výuku náboženství na škole veřejného zřizovatele pouze tehdy, když se k ní přihlásí minimálně 7 žáků. Na škole neveřejného zřizovatele dokonce církvi nemusí být umožněno vyučovat náboženství vůbec. Toto jí totiž negarantuje žádný právní předpis. Chce-li neveřejný zřizovatel církvi možnost výuky svého náboženství umožnit, meze tomu předpisy nekladou.

Právní úprava možnosti církví zapojit se do vzdělávání není příliš přehledná a v praxi může vyvolávat nejasnosti ohledně možností a povinností církví. Jak však z ní jednoznačně vyplývá, každá církev může zřizovat svoje vlastní vzdělávací instituce, které však nebudou školou dle školského zákona. Navíc každá církev jako právnická osoba má možnost zřídit vlastní školu, a to již podle školského zákona, kde může vyučovat svoje náboženství bez dalšího nutného povolení státem. Takové církvi však nenáleží finanční výhody, které má tzv. církevní škola církve, jíž bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

Působení církví ve vězeňství je svázáno s jejich registrací a následným přiznáním takového zvláštního práva. Konkretizaci samotné činnosti církví ve věznicích pak upravuje Dohoda o duchovní službě uzavřena mezi na jedné straně Vězeňskou službou (jejím Generálním ředitelem), na druhé straně Českou biskupskou konferencí a Ekumenickou radou církví.³⁰¹ I když se na straně ČBK a ERC jedná o osoby soukromého práva, tato Dohoda má povahu veřejnoprávní smlouvy, jelikož zajišťuje a konkretizuje výkon veřejné služby ve věznicích. Tuto veřejnoprávní smlouvu však nelze podřadit pod typizované smlouvy podle správního řádu,³⁰² nicméně týkají se jí všechna ostatní ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.

Veřejnou službu ve věznicích pak vykonávají tzv. vězeňští kaplani, kteří jsou vždy členy určité církve. Nadto pak mohou být členy občanského sdružení Vězeňská duchovenská péče, nebo státními zaměstnanci zařazenými do Vězeňské služby. Jejich vztah k vysílající církvi a současně ke státnímu zaměstnavateli pak může být komplikovaný různými zájmy obou subjektů v konkrétní situaci.

Ve vězeňství však působí i některé subjekty ve formě spolků, mezi nimiž jsou i takové, kterým se nepodařilo vyhovět podmínkám pro registraci ve formě církve. Tyto subjekty jsou pak v konečném důsledku zvýhodněny při výkonu činnosti ve vězeňství jednak jednoduššími podmínkami pro získání samotné právní osobnosti a následně možností vykonávat činnost ve věznicích. Na rozdíl od církví totiž nemusí splnit pro přiznání právní osobnosti početní cenzus 300 osob hlásících se k církvi, jednak další početní cenzus pro přiznání zvláštního oprávnění k výkonu činnosti ve věznicích, který představuje tolik osob hlásících se k církvi, kolik činí 1 % obyvatel ČR podle posledního sčítání lidu. Je tak namísto otázka, zda má vůbec pro církve smysl, aby se snažily pro výkon činnosti ve věznicích o svou tzv. registraci a následné přiznání zvláštních práv ministerstvem kultury, když stejnou činnost mohou vykonávat také jako spolky.

Situace v ozbrojených silách je velmi podobná, jako je tomu ve vězeňství. Mezi ERC a ČBK na jedné straně a Ministerstvem obrany na straně druhé byla uzavřena dohoda,³⁰³ s povahou veřejnoprávní smlouvy. Následně byl vydán ministrem obrany rozkaz zřizující v rezortu Ministerstva obrany vojenskou službu.³⁰⁴ Jelikož právní předpisy s takovou službou vůbec nepočí-

³⁰¹ Publikována ve formě nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR ve sbírce nařízení pod č. 67 a dostupná zde: <https://www.vscr.cz/media/organizacni-jednotky/generalni-reditelstvi/ostatni/dohoda-o-duchovni-sluzbe.pdf>

³⁰² Zákon č. 500/2004 Sb.

³⁰³ Dohoda dostupná např. zde: <http://spcp.prf.cuni.cz/dokument/armada1.htm>

³⁰⁴ Rozkaz dostupný např. zde: <http://spcp.prf.cuni.cz/dokument/rozkaz.htm>

tají, bylo nutné ji nejen zřídit, ale také určit práva a povinnosti jejích členů, tedy vojenských duchovních a jejich postavení. Duchovní služba byla tedy zřízena rozkazem, avšak práva a povinnosti duchovních byla stanovena v uvedené dohodě. Vojenští duchovní jsou tedy ve služebním poměru ke státu a stejně tak ve služebním poměru ke své církvi, což skýtá problémy obdobné jako u vězeňských kaplanů. Vojenští duchovní jsou v důstojnických hodnostech. Jelikož vojenským duchovním nevyplyvají žádná specifická oprávnění ze zákona, byla tato práva založena dohodou, jedná se tak například o odmítnutí nošení zbraně, k čemuž nesmí být donucováni. Dohoda navíc otevírá účast na duchovní službě také dalším církvím, a to dokonce pouze registrovaným, vykládali-li bychom takto pojem „státem uznané“, se kterým operuje dohoda. Nutno upozornit, že dohoda tak otevírá možnosti k účasti na vojenské službě i nad rámec církevního zákona. Fakticky však k tomu dochází, stejně jako u vězeňské duchovní služby, již sjednáním dohody s ERC. V ERC se totiž sdružují i církve, kterým nebyly přiznány potřebná zvláštní oprávnění, nicméně oprávnění ze smlouvy se týkají i jich právě proto, že jsou členy ERC. Osobně tuto možnost širšího zapojení církví do veřejného prostoru vítám.

Právo uzavírat sňatky lze dle mého považovat za propůjčení výkonu státní správy církvím.³⁰⁵ Tato práva však mají pouze ty církve, které mají oprávnění k výkonu zvláštních práv. Veřejnoprávní úkoly tak vykonávají pouze tyto církve. Za veřejnoprávní úkol pak považuji vydání osvědčení o uzavření sňatku, jemuž byl duchovní, jako oddávající, přítomen. Církevní autonomie na druhé straně zůstává v otázkách podmínek pro přijetí do funkce duchovního a jeho pověření oddáváním a podmínek pro konání sňatečního obřadu, i když podmínky dané státem pro právní následky převáží.

Ve světle výše uvedených úvah je na místě otázka o vhodnosti termínu „církevní“ sňatek, když rozdíl ve sňatečním procesu je pouze v osobě oddávajícího. Totiž pod pojmem církevní sňatek je lehce představitelná situace, kdy stát uzná manželství za uzavřené, byl-li sňateční obřad proveden před orgánem církve podle jejích vlastních předpisů, bez jakéhokoliv zásahu státu. Jakýmkoliv zásahem je zde myšlena povinnost předložení jakýchkoliv náležitostí před či po obřadu orgánu veřejné moci. V současné právní úpravě se tak nejedná o respekt státu vůči obřadu církve, ale jeho poloviční kontrola.

³⁰⁵ Shodně Gyuri, R.: *Realizácia štátnej...*, s. 283.

Závěr

I když je církvím v Listině deklarována větší míra autonomie od státu než spolkům, což se projevuje také v možnosti přezkoumání rozhodnutí církví a sporů členů s církvemi v mnohem menší míře, než je tomu u spolků, tato oddělenost církví od státu se již neprojevuje tak razantně v případě výkonu práv s veřejnoprávním prvkem. Odpověď na tento rozpor je nasnadě. Tím, že stát dodnes církev od sebe neoddělil a církev jsou stále velmi finančně závislé od státu, stát si také osobuje právo rozhodovat o tom, zda církev v určité oblasti do veřejného prostoru vpustí, či ne. To se v mnoha případech spolkům nestává. Spolky tak mají buď velmi obdobná oprávnění jako registrované církev nebo někdy dokonce větší. Spolky tak mají větší možnost angažovanosti ve věcech vězeňství, a to dokonce bez nutnosti uzavření formální smlouvy, než registrované církev a dokonce i než církev s přiznaným zvláštním oprávněním k výkonu duchovní služby ve věznicích. Na stejné úrovni jsou spolky a registrované církev v případě zřizování škol jako neveřejní zřizovatelé a při výuce náboženství na školách neveřejných zřizovatelů. Větší oprávnění než spolky mají registrované církev pouze v oblasti armády, pokud jsou členy ERC (příp. ČBK), s čímž však zákonodárce patrně primárně nepočítal. Odlišnost v právech spolků a církví s přiznaným zvláštním oprávněním je tak zřejmá v případě církevních sňatků, zřizování církevních škol a účasti na výuce náboženství na veřejných školách.

LITERATURE:

- Beran, K.: *Právnícké osoby veřejného práva*. Linde: Praha, 2006. 191 s. ISBN 8072015982.
- Beran, K.: Veřejnoprávní či soukromoprávní postavení církví v historické retrospektivě. In: Jirásková, V. – Suchánek, R. (eds.). *Pocta prof. JUDr. V. Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004. s. 167 – 194. ISBN 80-7201-487-0.
- David, L.: *Na hranicích práva: soudcovské eseje*. Praha: Leges, 2012. 192 s. ISBN 978-80-87576-37-3.
- Filip, J.: *Ústavní právo České republiky. 1. Díl – Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2003, 556 s. ISBN 80-210-3254-5.
- Gyuri, R.: Verejnoprávna subjektivita cirkví a náboženských spoločnosti na Slovensku. *Revue církevního práva*, 2013, č. 1. s. 33 – 48.
- Hendrych, D.: Právnícké osoby veřejného práva. *Správní právo*, 1996, č. 1. s. 1 – 15.
- Hobza, A.: *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*. Praha: Nákladem vlastním, 1910. 282 s.
- Hoetzel, J.: Samospráva. In: *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 454 s. ISBN 80-902752-6-5.
- Hoffmann, J.: Zájmová samospráva. In: *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 162 – 167. ISBN 80-902752-6-5.
- Jäger, P.: Čl. 15 A 16. In: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 370 – 421. ISBN 978-80-7357-750-6.
- Klíma, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: Aspi, 2003. 311 s. IBN 80-86395-78-2.

- Klíma K.: *Ústavní právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 824 s. IBN 978-80-8647-390-1.
- Matějka, J.: Korporace veřejnoprávní. In: *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 370 – 378. ISBN 80-902752-6-5.
- Merkl, A.: *Obecné právo správní*. Praha/Brno: Orbis, 1932. 184 s.
- Minnerath, R.: Církevní autonomie a náboženská svoboda. *Revue církevního práva*, 1999, č. 3, s. 217 – 230.
- Pezl, T.: Čl. 16. In: Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1081 – 1093.
- Průcha, P. – Pomahač, R.: *Lexikon: správní právo*. Termín Soukromá správa. Ostrava: Sagit, 2002. s. 454. ISBN 80-7208-314-7.
- Robbers, G. (ed.): *Stát a církev v zemích EU*. Praha: Academia, 2001. 367 s. ISBN 80-200-0967-1.
- Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, 2009. 464 s. ISBN 978-80-7357-382-9.
- Šimíček, V.: Čl. 20. In: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 475 – 496. ISBN 978-80-7357-750-6.
- Telec, I.: K pojetí společností občanského a spolkového práva. *Právní praxe v podnikání*, 1998, č. 2, s. 1 – 11.
- Telec, I.: *Spolkové právo*. Praha: C. H. Beck, 1998, 254 s. ISBN 80-7179-194-6.
- Telec, I.: Zásady nového spolkového práva. *Právní rozhledy*, 2013, č. 22, s. 763 – 766.
- Weyr, F.: *Teorie práva*. Praha/Brno: Orbis, 1939. 388 s.

Author's contact details:

JUDr. Lucia Madleňáková, PhD.
Palacký University in Olomouc, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail: lucia.madlenakova@upol.cz

POZEMKOVÉ SPOLOČENSTVÁ – ANACHRONIZMUS FEUDÁLNEHO PRÁVA ALEBO ŠPECIFIKUM HODNÉ OCHRANY?

LAND COMMUNITIES – AN ANACHRONISM OF FEUDAL LAW OR A SPECIFICITY WORTHY OF PROTECTION?

JUDr. Marek Maslák, PhD.

Kľúčové slová: pozemkové spoločenstvo – urbár – komposesorát – občianske združenie – spoločná nehnuteľnosť

Key words: land community – common real estate – civic association – common property

Anotácia: Pozemkové spoločenstvá vykazujú mnohé osobitné črty v porovnaní s inými súkromnoprávnymi korporáciami, pričom pri ich definícii zákonodarca zdôrazňuje ich historický aspekt. V príspevku budeme skúmať, aký prístup zvolil štát k týmto útvarom po období socializmu, či je jeho prístup predvídateľný a systematický, a či má táto právna forma stále svoje miesto a význam v slovenskej spoločnosti alebo ju vedľa nahradí iné právne formy.

Annotation: Land communities have many special features compared to other private-law corporations, the legislator emphasizes their historical aspect when defining them. The paper will examine the approach chosen by the state to these organizations after the period of socialism, whether his approach is predictable and systematic, and whether this legal form still has its place and significance in Slovak society or can replace it with other legal forms.

Úvod

Vo všeobecnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 110/2018 Z. z., ktorým sa v roku 2018 podstatne novelizoval zákon č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločenstvách,³⁰⁶ sa konštatuje, že spoločné nehnuteľnosti a pozemkové spoločenstvá pretrvávajú v našom právnom poriadku ako určitý anachronizmus feudálneho práva (teda ako určitý prežitok, niečo, čo do súčasných spoločenských podmienok už nepatrí). V osobitnej časti tejto dôvodovej správy

³⁰⁶ Zákon č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločenstvách v platnom znení ďalej v texte ako „zákon o pozemkových spoločenstvách“.

sa tiež uvádza, že cieľom je skôr redukovať spoločné nehnuteľnosti, než ich posilňovať.³⁰⁷ V tomto príspevku sa zameriame na to, či sú tieto konštatácie predkladateľa novely zákona o pozemkových spoločenstvách v súlade s doterajším prístupom, a či pozemkové spoločenstvá a spoločné nehnuteľnosti, na ktorých zabezpečujú hospodárenie, majú v spoločnosti svoje opodstatnenie.

Na úvod je dôležité zdôrazniť, že treba rozlišovať medzi spoločnou nehnuteľnosťou, ktorá z hľadiska vlastníckeho práva patrí podielnikom (urbárikom, členom spoločenstva), a prostriedky samotného pozemkového spoločenstva, ktoré je právnickou osobou zabezpečujúcou hospodárenie na spoločnej nehnuteľnosti. Spoločná nehnuteľnosť patrí členom pozemkového spoločenstva, nie pozemkovému spoločenstvu, to „len“ zabezpečuje hospodárenie na nej (buď priamo, alebo prostredníctvom tretích osôb).³⁰⁸ Preto je nevyhnutné rozlišovať medzi spoločnou nehnuteľnosťou a vlastným majetkom spoločenstva ako podnikajúcej právnickej osoby. O tom svedčí napríklad skutočnosť, že zánikom spoločenstva automaticky nezaniká spoločná nehnuteľnosť (§ 1 ods. 2 zákona o pozemkových spoločenstvách). Preto nemožno súhlasiť s nálezom Ústavného súdu SR z 5. októbra 2010, sp. zn. III. ÚS 154/2010, ešte z času, keď spoločná nehnuteľnosť nebola v našom právnom poriadku definovaná, v ktorom uviedol, že spoločnou nehnuteľnosťou sa rozumie majetkový substrát spoločenstva.

Krátky historický exkurz do obdobia pred roka 1989

Základ vytvorenia rôznych foriem útvarov, ktoré dnes nazývame pozemkové spoločenstvá, siaha až do obdobia stredoveku, keď sa začali vytvárať tieto osobitné právne vzťahy k pôde v Uhorsku, a teda aj na území Slovenska (hovoríme o urbáriátoch, komposesorátoch, cenžuaristoch, želiaroch a ďalších).³⁰⁹ Ako je uvedené vo všeobecnej časti dôvodovej správy k zákonu o pozemkových spoločenstvách z roku 1995: „Urbárske formy spoluvlastníctva sa vytvorili v tzv. Hornom Uhorsku, Chorvátsku, Sliezske a Hornom Štajersku, takže

³⁰⁷ K čl. I, k bodu 12 osobitnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 110/2018 Z. z. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=445310>>

³⁰⁸ Novela zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 2018 (zákon č. 110/2018 Z. z.) síce pripustila, že aj pozemkové spoločenstvo môže nadobúdať podiely na spoločnej nehnuteľnosti (do výšky 49 % všetkých podielov – § 9 ods. 11 zákona o pozemkových spoločenstvách), to však nič nemení na potrebe rozlišovania medzi vlastníctvom k spoločnej nehnuteľnosti a vlastníctvom pozemkového spoločenstva ako právnickej osoby, ktorá môže nadobúdať majetok.

³⁰⁹ Pozri napríklad Štefanovič, M.: *Pozemkové právo*. 2. vyd. Bratislava: EUROUNION, 2006, s. 170 – 172.

aj dnes sú iba ojedinelé v Maďarsku.“ Tieto útvary sú teda príznačné pre územie SR. Uvedené historické útvary vznikali v dôsledku feudálneho vlastníctva, keď spočiatku panovník bol vlastníkom všetkej pôdy na jeho území, pričom neskôr odovzdával jej časti šľachte, cirkvi, mestám, resp. mešťanom. Feudál na vidieku zabezpečoval priame hospodárenie so svojou pôdou využitím práce poddaných (tzv. *dominikálna pôda*), no časť tejto svojej pôdy priamo neobhospodaroval, ale odovzdal ju do užívania poddaným (tzv. *rustikálna pôda*). Samozrejme, poddaní boli feudálovi zaviazaní viacerými povinnosťami. Z týchto vzťahov (feudál – poddaní) vzniklo tzv. *urbárstvo*, keďže poddaní sa v tomto vzťahu nazývali ako urbárnici, resp. urbarialisti – uvedené vychádza z maďarského výrazu *úrbéresék* (pôvodne *jobbágyok*, latinsky *jobbagiones*).³¹⁰

V roku 1848 došlo v Uhorsku k významnej revolúcii, zákonný článok IX/1848 zrušil poddanstvo, poddaní sa mali stať vlastníkmí pozemkov, ktoré obrábali, a feudálom mala byť daná náhrada. Táto úprava vyslovila však len zásady, ktoré mali byť vykonané ďalšími zákonmi. V roku 1853 bol preto vydaný tzv. Urbársky patent, čím sa nadviazalo na zákonný článok IX/1848, a neskôr bol ešte dôležitý zákonný článok LIII/1871 na vykonanie a usporiadanie poddanských vzťahov. Urbárnici sa tak postupne stávali skutočnými vlastníkmí bývalej poddanskej pôdy so všetkými právami k nej.

Bývalí poddaní sa stali spoluvlastníkmi tých častí, ktoré sa z praktického hľadiska a ich racionálneho obhospodarovania nedali rozdeliť, išlo o lesy a pasienky. Práve z toho dôvodu začali vznikať rôzne spoločenstvá s cieľom efektívne využívať tieto lesy a pasienky, v ktorých sa združovali ich spoluvlastníci. Delenie lesov a pasienkov na jednotlivé parcely by nebolo účelné (napr. kvôli potrebe rovnomernej ťažby dreva a mnohých ďalších). Ostatnú pôdu (poľnohospodárska pôda, úrodné polia) si bývalí poddaní rozdelili medzi seba do individuálneho vlastníctva, keďže tam spoločné obhospodarovanie pôdy nemalo až taký zmysel. Výstižne to vysvetľuje Štefanovič: „*Urbárske usporiadanie je výsledkom rozumného uvažovania sedliakov o najefektnejšie a najracionálnejšie usporiadanie pozemkovej držby ... Mali sme veľmi dobré zákony o lesoch, ktoré ukladali povinnosť ťažiť rovnomerne, podľa ročných plánov (etát); podobne ak by si rozdelili na parcely aj pasienky, každý sedliak by musel ísť svojich pár ovečiek pásť na svoju plochu, neohraničenú v teréne. Bolo preto užitočnejšie využívať celú pastvu, najat cestou urbáru baču a zveriť mu ovce. Majiteľ ovce dostal počas roka vlnu i syr, napokon si rezal doma aj ovce, ktoré bolo treba z krdla vyradiť.*“³¹¹ Výstižne vystihuje podstatu a účel urbáru aj Segeč: „*Pri historickom pohľade na vznik urbárov a urbárskeho práva – vychádzajúc z hospodárskeho určenia, cieľa a zmyslu*

³¹⁰ Štefanovič, M.: *Pozemkové právo*. Bratislava: MANZ, 1997, s. 123.

³¹¹ Štefanovič, M.: *Pozemkové právo*. 3. vyd. Bratislava: EUROUNION, 2010, s. 168.

urbárskeho vlastníctva – predstavovala v minulosti urbárska pôda jedno teleso, celý urbársky objekt, urbársku obec (nie politickú alebo územnosprávnú jednotku), bez ohľadu na to, či toto „teleso“ pozostávalo z viacerých parciel alebo z jednej parcely. Spoločným znakom urbárskej pôdy je prísna ochrana spoločného užívania so zákazom zrušenia spoluvlastníctva.“³¹²

Tieto právne pomery boli počas Rakúsko-Uhorska explicitne upravené aj v osobitných zákonných uhorských článkoch. Išlo o zákonný článok XIX z roku 1898 o štátnom spravovaní obecných a niektorých iných lesov a hôľ, ako aj o úprave hospodárskej správy spoločne užívaných lesov a hôľ, ktoré sú nedielnym vlastníctvom komposesorátov a bývalých urbarialistov (ďalej ako „zákonný článok XIX/1898“, ktorý sa týkal spoločenstevných lesov) a zákonný článok X z roku 1913 o nedielných spoločných pasienkoch (ďalej ako „zákonný článok X/1913“, ktorý sa týka spoločenstevných pasienkov).

Obdobie socializmu však tieto právne útvary a spoločné nehnuteľnosti, na ktorých hospodárili, zlikvidovalo dvoma osobitnými zákonmi, a to zákonom č. 81/1949 Zb. n. SNR o úprave právnych pomerov pasienkového majetku bývalých urbárikov, komposesorátov a podobných právnych útvarov (ďalej ako „zákon č. 81/1949 Zb. n. SNR“) a zákonom č. 2/1958 Zb. n. SNR o úprave pomerov a obhospodarovaní spoločne užívaných lesov bývalých urbarialistov (ďalej ako „zákon č. 2/1958 Zb. n. SNR“). V zmysle § 1 ods. 1 zákona č. 81/1949 Zb. n. SNR prešlo vlastníctvo k tomuto majetku priamo *ex lege* na jednotné roľnícke družstvo vzniknuté v obci, a to dňom vzniku tohto jednotného roľníckeho družstva. Súčasne s uvedeným zákonným prechodom vlastníckeho práva na jednotné roľnícke družstvá zákon č. 81/1949 Zb. n. SNR v § 3 ods. 1 zrušil urbáre, komposesoráty a podobné právne útvary, na ktoré sa vzťahoval zákonný článok X/1913.

Na rozdiel od zákona č. 81/1949 Zb. n. SNR, ktorý sa týkal pasienkov, zákon č. 2/1958 Zb. n. SNR týkajúci sa lesov užívaných spoločenstvami neustanovoval zákonný prechod vlastníckeho práva členov (podielnikov, resp. urbárikov). V zmysle § 9 ods. 1 zákona č. 2/1958 Zb. n. SNR im vlastnícke právo zostalo zachované. Zákon č. 2/1958 Zb. n. SNR však v § 1 písm. b) ustanovil, že lesy užívané spoločenstvami sa odovzdajú do obhospodarovania krajským správam lesov; prípadne jednotným roľníckym družstvám (v prípade, ak spoločný les tvorí územne alebo hospodársky osihotený celok a jeho výmera nepresahuje 50 ha – § 2 ods. 2 tohto zákona). Podľa § 4 zákona č. 2/1958 Zb. n. SNR krajská správa lesa, resp. jednotné roľnícke družstvo mali právo les užívať ako vlastníci (právo na ťažbu dreva, kameňa či piesku, poľovné právo, ry-

³¹² Segeč, M.: Predaj parcely z urbárskej pôdy do výlučného vlastníctva. In: *Justičná revue*, 2005, roč. 57, č. 11, s. 1389.

bolov), mohli meniť jeho podstatu a uskutočňovať na nej stavby; nemohli ho však scudziť. Podielnikom (urbárikom) teda ostalo len tzv. holé vlastníctvo.

Obnova spoločných nehnuteľností

Po zmene spoločenských pomerov v roku 1989 v snahe zmierniť následky majetkových krívd, ku ktorým došlo vo vzťahu k vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku počas rokov 1948 až 1989, bol prijatý prvý reštitučný zákon, a to federálny zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku (ďalej ako „zákon o pôde“), ktorý sa, okrem iného, vzťahuje aj na odňatie, resp. výrazné obmedzenie vlastníckeho práva bývalých urbarialistov, komposesorov a im podobných subjektov. Predmetný zákon upravil možnosť spoluvlastníkov, resp. ich právnych nástupcov ako oprávnených osôb, domáhať sa svojho vlastníckeho práva. Zákon o pôde v § 6 ods. 1 písm. d) a e) ustanovil reštitučný dôvod tak pre prípad prechodu vlastníctva podľa zákona č. 81/1949 Zb. n. SNR, ako aj prechodu užívania podľa zákona č. 2/1958 Zb. n. SNR. Najmä v druhom prípade je zaujímavé, že pod reštitučný dôvod patrila situácia, ktorá sa netýkala zmeny vlastníctva, ale „len“ zmeny užívania.

Právnu úpravu podľa federálneho zákona o pôde rozvíjal v podmienkach Slovenska zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách. Tento zákon vo svojej štvrtej časti obsahuje osobitné ustanovenia o zmiernení niektorých majetkových krívd, ktoré sa bližšie týkajú reštitúcií v rámci urbárov ako oblasti špecifickej pre územie Slovenska. Podľa § 37 ods. 2 tohto zákona č. 330/1991 Zb.: *„Na uplatňovanie nároku na vydanie nehnuteľnosti a nárokov vyplývajúcich zo spoluvlastníctva v pozemkových úpravách určia oprávnené osoby (spoluvlastníci) spoločného zástupcu (spoločných zástupcov) a spôsob jeho konania; na to je potrebný súhlas majiteľov väčšiny podielov.“* Kvôli veľkému počtu spoluvlastníkov zákonodarca ustanovil, že tí si majú zvoliť spoločného zástupcu, prípadne spoločných zástupcov, ktorí budú za spoluvlastníkov konať v rámci reštitúcií. Na ustanovenie takéhoto zástupcu, resp. zástupcov a určenie spôsobu jeho konania bola potrebná nadpolovičná väčšina počítaná podľa veľkosti podielov. Práve v prípade podielníkov pôvodných spoločných nehnuteľností, resp. ich právnych nástupcov, bola takáto možnosť určenia spoločného zástupcu veľmi výhodná, keďže týchto podielníkov boli spravidla stovky, a v praxi nebolo jednoduché reštituovať spoločné nehnuteľnosti.

Právne formy na zabezpečenie hospodárenia na spoločných nehnuteľnostiach do roku 1995

Prvý zákon po páde socializmu, ktorý upravoval postavenie pozemkových spoločenstiev ako špecifickej právnej formy nadväzujúcej na úpravu urbárov, komposesorátov a im podobných útvarov v Rakúsko-Uhorsku, bol zákon č. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločenstvách, ktorý nadobudol účinnosť 1. septembra 1995. Do nadobudnutia účinnosti zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995 mohli spoluvlastníci spoločných nehnuteľností pôsobiť v nasledujúcich právnych režimoch:

- právnické osoby vo forme občianskych združení v zmysle zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov (ďalej ako „zákon o združovaní občanov“),
- právnické osoby zapísané v obchodnom (podnikovom) registri, a to na základe § 11 zákona č. 293/1992 Zb.,
- združenia osôb v zmysle § 40 zákona č. 330/1991 Zb. v znení zákona č. 187/1993 Z. z., ktorých právna subjektivita bola otázna,
- združenia osôb bez vlastnej právnej subjektivity v zmysle § 829 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka,
- obchodné spoločnosti, resp. družstvo podľa zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že právna úprava možnosti formovania pozemkových spoločenstiev po zmene spoločenských pomerov v roku 1989 bola spleťtá. V danom období tu chýbal ucelený právny režim úpravy pozemkových spoločenstiev. Bolo to obdobie, keď sa urbárnici snažili navrátiť do pôvodného stavu právne pomery k pasienkovej či lesnej pôde v rámci reštitúcií. Najčastejší spôsob formovania pozemkových spoločenstiev po páde socializmu bol prostredníctvom využitia práva na združovanie sa. Podľa § 2 ods. 1 zákona o združovaní občanov: *„Občania môžu zakladať spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby a iné občianske združenia, ako aj odborové organizácie (ďalej len ‚združenia‘) a združovať sa v nich.“* V zmysle § 2 ods. 3 predmetného zákona občianske združenia sú právnickými osobami, majú teda vlastnú právnu subjektivitu. Združenie vzniká registráciou na Ministerstve vnútra SR, resp. ešte v čase pôvodného znenia zákona na Ministerstve vnútra a životného prostredia SR.

Značný prínos pre postavenie pozemkových spoločenstiev a ich pôsobenie priniesol zákon č. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločenstvách (ďalej ako „zákon o pozemkových spoločenstvách z roku 1995“). V zmysle prechodných a záverečných ustanovení tohto zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995 (§ 31 a nasl.) spoločenstvá, ktoré vznikli dosiaľ, a pôsobia v rôznych práv-

nych formách, sa považujú za spoločenstvá podľa predmetného zákona. Zákon však v týchto prechodných a záverečných ustanoveniach ustanovil povinnosť prispôbiť svoje právne pomery ustanoveniam nového zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995 do šiestich mesiacov od jeho účinnosti, a zároveň v tejto lehote podať návrh na zápis do registra pozemkových spoločenstiev (§ 31 ods. 2). Pozemkovému spoločenstvu sa tu ukladá povinnosť oznámiť orgánu, u ktorého bolo evidované alebo registrované (napr. v prípade pozemkových spoločenstiev ako občianskych združení Ministerstvu vnútra SR), vznik spoločenstva podľa zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995. Ak si dosiaľ vzniknuté pozemkové spoločenstvá túto povinnosť nespĺnili, zákon predpokladal, že príslušný orgán (napr. v prípade pozemkových spoločenstiev ako občianskych združení Ministerstvo vnútra SR) nariadi majetkové vysporiadanie takýchto pozemkových spoločenstiev a vyradí ich z evidencie alebo z registra. V tomto zákon o pozemkových spoločenstvách z roku 1995 ustanovuje osobitný dôvod zániku občianskych združení, t. j. odlišný od tých, ktoré sú uvedené v zákone o združovaní občanov.

Prax však bola taká, že príslušné orgány nenariaďovali majetkové vysporiadanie spoločenstiev, ktoré si neprispôbili pomery zákonu o pozemkových spoločenstvách z roku 1995, a nevyradili ich z evidencie. Zákonodarcia ešte pri prijímaní zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 2013 počítala s takýmito spoločenstvami. Preto je otázne, či v prípade nenariadenia majetkového vysporiadania spoločenstva a jeho nevyradenia z príslušnej evidencie takéto spoločenstvo zaniklo zo zákona. Skôr sa domnievame, že tieto spoločenstvá nezanikli, čomu nasvedčuje aj samotné znenie § 31 zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995, ktorý predpokladá práve majetkové vysporiadanie a vyradenie z príslušnej evidencie, pričom bez splnenia týchto skutočností zákon priamo neustanovuje zánik takýchto spoločenstiev. Na druhej strane Najvyšší súd SR v uznesení z 5. augusta 2009, sp. zn. 2 Sžo 247/2008, konštatuje, že ak si vzniknuté spoločenstvo pôsobiace vo forme občianskeho združenia neprispôbilo svoje právne pomery ustanoveniam zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995 do šiestich mesiacov odo dňa účinnosti tohto zákona, a teda nie je zapísané v registri pozemkových spoločenstiev, nie je možné s ním konať v súdnom konaní (t. j. zaniklo).

Pozemkové spoločenstvá podľa zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995

V zmysle zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995 mohli vzniknúť pozemkové spoločenstvá s právnou subjektivitou a pozemkové spolo-

čestvá bez právnej subjektivity. Na to, aby spoločenstvo bez právnej subjektivity vzniklo, bol potrebný zápis spoluvlastníkov (zákon ich označoval ako spoločníkov) do zoznamu spoločníkov vlastníacich aspoň dve tretiny spoločnej nehnuteľnosti a súhlas Slovenského pozemkového fondu za vlastnícke podiely spoločnej nehnuteľnosti v jeho správe – podmienkou zápisu do zoznamu spoločníkov bolo písomné vyhlásenie týchto spoločníkov o združení sa. Vznik spoločenstva bez právnej subjektivity sa oznamoval príslušnému obvodnému lesnému úradu, ktorý viedol register spoločenstiev, spolu s oznámením, kto je za spoločníkov oprávnený konať (§ 10 zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995). Zápis takéhoto spoločenstva do registra nemal konštitutívne účinky. Naopak, pozemkové spoločenstvo s právnou subjektivitou sa zakladalo zmluvou o založení spoločenstva a vznikalo dňom registrácie spoločenstva v registri spoločenstiev (§ 11 zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995). Na schválenie zmluvy o založení bol rovnako potrebný súhlas aspoň dvoj tretinovej väčšiny spoluvlastníkov počítanej podľa spoluvlastníckych podielov [§ 18 ods. 2 písm. a) zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995 v spojitosti s § 19 ods. 1 a 3 predmetného zákona].

Pozemkové spoločenstvá podľa zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 2013

Dňa 1. mája 2013 bol zrušený zákon o pozemkových spoločenstvách z roku 2013 a účinnosť nadobudol nový zákon o pozemkových spoločenstvách, ktorý platí až do súčasnosti, a to zákon č. 97/2013 Z. z. Tento zákon už nepozná pozemkové spoločenstvá bez právnej subjektivity, podľa tohto zákona sú všetky pozemkové spoločenstvá právnickými osobami (§ 3 zákona). Ako sme spomenuli vyššie, ešte aj tento zákon počítal s tým, že na úlohy, na ktoré majú pôsobiť pozemkové spoločenstvá, v praxi pôsobia občianske združenia, pričom ich treba prispôbiť novému zákonu. V § 31 zákona o pozemkových spoločenstvách je riešené prispôbenie sa pomerom nového zákona. V dôvodovej správe k § 31 zákona o pozemkových spoločenstvách sa uvádza: „Ustanovuje sa, že spoločenstvá s právnou subjektivitou, ktoré boli založené podľa osobitných predpisov (najmä podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov) a podľa doterajších predpisov (teda podľa zákona č. 181/1995 Z. z. a tie, ktoré sa podľa § 31 ods. 1 zákona č. 181/1995 Z. z. považovali za pozemkové spoločenstvá), sú spoločenstvami podľa tohto zákona.“

V prípade spoločenstiev dovtedy pôsobiacich stále ako občianske združenia, zákonodarca v § 31 ods. 2 predpokladal, že Ministerstvo vnútra SR odovzdá Ministerstvu pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR dokumentáciu

týchto právnických osôb a túto dokumentáciu následne Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR predloží príslušným obvodným lesným úradom na účely zápisu spoločenstiev do registra. Príslušné obvodné lesné úrady však nemohli takéto subjekty zapisovať do registra bez toho, aby si prispôbobiли svoje právne pomery novému zákonu. Aj na tieto občianske združenia sa vzťahovala povinnosť v lehote do 30. júna 2014 prispôbiť svoje právne pomery novému zákonu a podať návrh na zápis do registra. Ak si uvedené spoločenstvá s právnou subjektivitou (pôsobiacie ako právne formy podľa predchádzajúceho zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995, ako aj ako právne formy mimo neho) nesplnili povinnosť prispôbenia právnych pomerov novému zákonu o pozemkových spoločenstvách a nepodali návrh na zápis, resp. zmenu údajov, následky takéhoto konania sú uvedené v § 31 ods. 9 zákona o pozemkových spoločenstvách v podobe zrušenia spoločenstva zo zákona.

Možnosti využitia iných právnych foriem ako spoločenstiev v súčasnosti

Z vyššie uvedených kapitol je zrejmé, že zákonodarca po páde socializmu zvolil prístup, ktorým umožnil obnoviť spoločné nehnuteľnosti, pričom v zákonoch o pozemkových spoločenstvách tak z roku 1995, ako aj z roku 2013 ustanovil osobitnú právnu formu, ktorej cieľom je zabezpečenie hospodárenia na spoločných nehnuteľnostiach, a to formu pozemkového spoločenstva.

To potvrdzuje aj dôvodová správa § 2 zákona o pozemkových spoločenstvách, v ktorom je definované pozemkové spoločenstvo: „*Ustanovuje sa, ktoré majetkovoprávne útvary sa považujú za pozemkové spoločenstvá. Ide o tie majetkovoprávne útvary [odsek 1 písm. a) a b)], ktoré za pozemkové spoločenstvá označil zákon č. 181/1995 Z. z. Napriek tomu, že už od účinnosti zákona č. 181/1995 Z. z. sa tieto útvary jednotne považujú za pozemkové spoločenstvá, je potrebné ich znova takto definovať, nakoľko mnohé z nich nesplnili povinnosť prispôbiť svoje právne pomery zákonu č. 181/1995 Z. z. a fungujú dodnes v predchádzajúcom režime.*“

Možno tak konštatovať, že zákonodarca mal pri prijímaní zákonov o pozemkových spoločenstvách z roku 1995, resp. z roku 2013 záujem na prispôbení pomerov spoločenstiev, ktoré boli založené aj na základe iných právnych predpisov vydaných po páde socializmu (najmä na základe zákona o združovaní občanov). Zároveň však treba uviesť, že zákon o pozemkových spoločenstvách z roku 1995, ako ani súčasný zákon o pozemkových spoločenstvách z roku 2013 nezakazujú možnosť, aby si spoluvlastníci na sledovanie svojich cieľov založili obchodnú spoločnosť či družstvo. Dokonca v § 25 zá-

kona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995 bolo výslovne uvedené, že spoločenstvo sa môže premeniť na obchodnú spoločnosť alebo na družstvo. Na druhej strane zákon o pozemkových spoločenstvách z roku 2013 v pôvodnom znení takéto ustanovenia neobsahoval. No v dôvodovej správe § 6 písm. d) týkajúceho sa zrušenia spoločenstva rozhodnutím valného zhromaždenia predkladateľ uvádza, že ak budú mať členovia spoločenstva záujem založiť obchodnú spoločnosť alebo družstvo, môžu rozhodnúť o zrušení spoločenstva podľa spomínaného § 6 písm. d) ku dňu založenia obchodnej spoločnosti alebo družstva. Aj v súčasnosti (po novele vykonanej zákonom č. 110/2018 Z. z.) je stále daná možnosť členov pozemkového spoločenstva založiť obchodnú spoločnosť či družstvo podľa Obchodného zákonníka – výslovne sa však zaviedol zákaz zmeny právnej formy zo spoločenstva na obchodnú spoločnosť, resp. družstvo. Podľa § 7 ods. 3 druhá veta zákona o pozemkových spoločenstvách v súčasnom znení platí: *„Spoločenstvo nemôže zmeniť právnu formu na družstvo alebo na obchodnú spoločnosť ani na inú právnickú osobu; tým nie je dotknuté právo členov spoločenstva založiť družstvo, obchodnú spoločnosť alebo inú právnickú osobu.“*

Vzhľadom na uvedené možno teda konštatovať, že zákony o pozemkových spoločenstvách (či už z roku 1995, alebo z roku 2013) nezakazovali, resp. nezakazujú podielnikom založiť obchodnú spoločnosť, resp. družstvo (a nie spoločenstvo). Ak tieto zákony v prechodných ustanoveniach ustanovujú, že spoločenstvá, ktoré boli založené podľa doterajších predpisov, sú povinné prispôbiť svoje pomery zákonu o pozemkových spoločenstvách z roku 1995, resp. z roku 2013, nemyslia sa tu prípady obchodných spoločenstiev a družstiev. Uvedené možno vyvodiť priamo zo znenia prechodných ustanovení, najmä v prípade zákona o pozemkových spoločenstvách z roku 1995, keď v § 31 ods. 1 odkazoval v legislatívnej poznámke pod čiarou č. 25 na spoločenstvá, ktoré boli založené a vznikli napríklad podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, § 11 zákona č. 293/1992 Zb., § 40 zákona č. 187/1993 Z. z., odkazuje sa teda na špeciálne ustanovenia, ktoré boli platné a účinné pred prijatím zákona o pozemkových spoločenstvách (okrem zákona o združovaní občanov, ktorý je platný a účinný dodnes a má všeobecnejší charakter).

Tu si však treba uvedomiť, že ak sa urbárnici rozhodnú založiť obchodnú spoločnosť, resp. družstvo, spoločná nehnuteľnosť nezaniká a ustanovenia o nej v zákone o pozemkových spoločenstvách sa budú aplikovať naďalej (§ 1 ods. 2 zákona o pozemkových spoločenstvách). Treba si uvedomiť tiež to, že ak sa spoluvlastníci spoločnej nehnuteľnosti rozhodnú založiť obchodnú spoločnosť, resp. družstvo, podiely na spoločnej nehnuteľnosti, ktoré vložia ako nepenažný vklad do obchodnej spoločnosti, resp. družstva, už nebudú v ich vlastníctve, ale vo vlastníctve obchodnej spoločnosti, resp. družstva. Navyše

vstup do obchodnej spoločnosti, resp. družstva je založený na princípe dobrovoľnosti, a tých, ktorí sa rozhodnú nevstúpiť do obchodnej spoločnosti, resp. družstva, nemožno k tomu nijako nútiť,³¹³ a preto je možné, že bude treba riešiť užívanie spoločnej nehnuteľnosti aj na zmluvnej báze.

Pristavme sa však bližšie k zneniu § 7 ods. 3 súčasného zákona o pozemkových spoločenstvách, ktorý uvádza nielen možnosť založiť obchodnú spoločnosť, resp. družstvo, ale aj inú právnickú osobu. Uvedené znenie bolo prijaté v úvode spomínanou novelou zákona o pozemkových spoločenstvách – zákonom č. 110/2018 Z. z. Pritom v dôvodovej správe k uvedenej novele sa ako o príklade týchto „iných právnických osôb“ hovorí o občianskych združeniach.³¹⁴ Je nelogické, že na jednej strane sa zákonodarca už od roku 1995 snaží, aby boli prispôsobené pomery zákonom o pozemkových spoločenstvách, a na druhej strane v novele z roku 2018 mieni opätovne umožniť zakladanie občianskych združení na účely, na ktoré majú pôsobiť pozemkové spoločenstvá (§ 19 ods. 1 zákona o pozemkových spoločenstvách). Považujeme však za sporné, či je vôbec možné založiť občianske združenie za účelom vykonávania poľnohospodárskej prvovýroby a s ňou súvisiaceho spracovania alebo úpravy poľnohospodárskych produktov, resp. za účelom hospodárenia v lesoch a na vodných plochách. Takáto činnosť sa v zmysle § 19 ods. 1 zákona o pozemkových spoločenstvách považuje za podnikanie. Hoci nie je vylúčené, aby občianske združenie vykonávalo istú zárobkovú činnosť (aj na základe rozsudku Najvyššieho súdu SR z 31. januára 1996, sp. zn. Obz 5/95 týkajúceho sa výkladu pojmu zárobková činnosť, ktorú nevykladá doslovne), nie je možné zakladať občianske združenia, ktoré sú zakladané za účelom podnikania. Keďže podľa § 1 ods. 3 písm. b) zákona o združovaní občanov platí: *„Tento zákon sa nevzťahuje na združovanie občanov na zárobkovú činnosť alebo na zabezpečenie riadneho výkonu určitých povolaní.“* To napokon vyplýva aj zo spomínaného rozsudku Najvyššieho súdu SR z 31. januára 1996, sp. zn. Obz 5/95.

Je nelogické, že zákon o pozemkových spoločenstvách z roku 2013 (§ 31 ods. 1 až 3, 5 a 9) na jednej strane požaduje prispôsobenie pomerov spoločenstiev vo forme občianskych združení a na druhej strane zákonodarca v novele zákona umožní, aby členovia spoločenstva zakladali občianske združenia na dosahovanie cieľov, ktoré sa dosahujú prostredníctvom spoločenstiev. Avšak treba uviesť, že § 7 ods. 3 zákona o pozemkových spoločenstvách nehovo-

³¹³ Porovnaj § 4 ods. 1 posledná veta zákona o pozemkových spoločenstvách: *„Vlastník podielu spoločnej nehnuteľnosti, ktorý nechce byť členom spoločenstva, môže pri zakladaní spoločenstva po-núknúť svoj podiel na prevod inému vlastníkovi podielu spoločnej nehnuteľnosti.“*

³¹⁴ K čl. I, k bodu 12 osobitnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 110/2018 Z. z. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=445310>>

rí priamo o občianskych združeniach (a dôvodová správa nie je právne záväzná). Na základe vyššie uvedeného si myslíme, že členovia spoločenstiev môžu založiť len takú právnickú osobu, pri ktorej zákon predpokladá, že je zakladaná za účelom podnikania, a v tomto zmysle je, podľa nášho názoru, potrebné vykladať § 7 ods. 3 zákona o pozemkových spoločenstvách. V súčasnosti právny poriadok, okrem obchodných spoločností a družstva (a, samozrejme, pozemkového spoločenstva), neponúka členom spoločenstva inú právnu formu na dosahovanie ich cieľov.

Záver

Centrálным pojmom činnosti pozemkových spoločenstiev v Slovenskej republike je poľnohospodárska a lesná pôda, ktorá je nesmierne dôležitá pre život človeka. Na území SR sú vlastnícke vzťahy k tejto pôde značne rozdrobené, čo je spôsobené historickými udalosťami. Táto rozdrobenosť zároveň spôsobuje problémy z hľadiska racionálneho využívania pôdy, pričom sú to práve pozemkové spoločenstvá, ktoré v praxi výraznou mierou prispievajú k lepšiemu a hospodárnejšiemu využívaniu poľnohospodárskej či lesnej pôdy. Tieto spoločenstvá majú hlboké historické pozadie, ide o špecifický konštrukt slovenskej právnej úpravy, ktorý je v aplikačnej praxi výrazne rozšírený.³¹⁵ Prostredníctvom pozemkových spoločenstiev je možné riešiť rozdrobenosť vlastníctva k poľnohospodárskej a lesnej pôde na Slovensku, pričom zároveň pôda ostáva vo vlastníctve jednotlivých členov. Každý jednotlivý člen môže vďaka (často aj malému) podielu na spoločnej nehnuteľnosti ovplyvňovať dianie v pozemkovom spoločenstve a jeho ďalšie smerovanie, resp. spôsob obhospodarovania pôdy (napr. možnosťou byť zvolený do výboru či dozornej rady, účasťou na valných zhromaždeniach). Podpora pozemkových spoločenstiev je jedným zo spôsobov, ako dbať na osobitnú ochranu poľnohospodárskej a lesnej pôdy na Slovensku a naplňovať právo na priaznivé životné prostredie (čl. 44 Ústavy SR).

Ani obchodné spoločnosti, resp. družstvá nevedia v plnej miere nahradiť túto právnu formu, keďže táto právna forma je výhodná v tom, že pozemkové spoločenstvo má zákonný titul na zabezpečenie hospodárenia na spoločnej

³¹⁵ V dôvodovej správe k zákonu o pozemkových spoločenstvách z roku 2013 sa uvádza, že približne milión fyzických osôb je v súčasnosti na Slovensku členmi pozemkových spoločenstiev. Zároveň sa v dôvodovej správe k zákonu č. 110/2018 Z. z. konštatuje, že celkový počet pozemkových spoločenstiev činí takmer 2 800. Tiež poukazujeme na to, že viac ako 30 % lesov na území Slovenska je v obhospodarovaní pozemkovými spoločenstvami. Zelená správa 2021, s. 53. Dostupné na: <<https://www.mpsr.sk/zelena-sprava-2021/123---17322/>>.

nehnuteľnosti a vie efektívne konať za svojich členov (aj v niektorých vlastníckych otázkach) v rámci zákonného zastúpenia (§ 16 ods. 2 zákona o pozemkových spoločenstvách). Na ciele, na ktoré vznikajú pozemkové spoločenstvá (§ 19 ods. 1 zákona o pozemkových spoločenstvách), už vôbec nie sú vhodné občianske združenia, ktoré nie sú právnickými osobami zakladanými za účelom podnikania.

Máme za to, že využitie formy pozemkového spoločenstva ako subjektu právnych vzťahov *sui generis*, ktorého vznik, právne postavenie, hospodárenie a zánik sú upravené osobitným predpisom (t. j. zákonom o pozemkových spoločenstvách), má svoje opodstatnenie a zmysel.

Súdne rozhodnutia:

Nález Ústavného súdu SR z 5. októbra 2010, sp. zn. III. ÚS 154/2010.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 5. augusta 2009, sp. zn. 2 Sžo 247/2008.
Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 31. januára 1996, sp. zn. Obz 5/95.

LITERATURE:

- Segeč, M.: Predaj parcely z urbárskej pôdy do výlučného vlastníctva. In: *Justičná revue*. ISSN 1335-6461, 2005, roč. 57, č. 11, s. 1387 – 1392.
- Štefanovič, M.: *Pozemkové právo*. Bratislava: MANZ, 1997. 226 s. ISBN 80-85719-12-6.
- Štefanovič, M.: *Pozemkové právo*. 2. vyd. Bratislava: EUROUNION, 2006. 300 s. ISBN 80-88984-92-0.
- Štefanovič, M.: *Pozemkové právo*. 3. vyd. Bratislava: EUROUNION, 2010. 312 s. ISBN 978-80-89374-10-6.

Author's contact details:

JUDr. Marek Maslák, PhD.
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: marek.maslak@truni.sk

ДЕЯКІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЇ КРИТЕРІЇВ ПОДІЛУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ НА ПРИВАТНІ ТА ПУБЛІЧНІ

SOME ASPECTS OF CLASSIFICATION OF CRITERIA FOR DIVISION OF LEGAL ENTITIES INTO PRIVATE AND PUBLIC

Liubomyra Melekh

Candidate of Law, Associate Professor

Bohdan Melekh

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor

Ключові слова: класифікація – організаційно-правова форма – юридична особа – підприємницькі товариства – непідприємницькі товариства – установи, підприємства

Key words: typology – legal form – legal person – business partnerships – non-business partnerships – institutions – enterprises

Анотація: У папері розглядаються різноманітні підходи та критерії до класифікації юридичних осіб за чинним законодавством України, а також наукові погляди вітчизняних та зарубіжних учених-юристів на зазначене питання, проблеми поділу на юридичних осіб приватного та публічного права, зіставлення організаційно-правових форм, визначених Господарським та Цивільним кодексами України, викладені пропозиції щодо вироблення універсальних критеріїв поділу юридичних осіб. Однією із основних проблем чинного законодавства у питанні класифікації організацій із статусом юридичної особи є запровадження різних критеріїв поділу юридичних осіб у основоположних законах – Господарському кодексі України та Цивільному кодексі України, а також відсутність єдиного підходу до класифікації у законодавстві у цілому.

Annotation: The paper discusses various criteria and approaches to the classification of legal persons both in the current legislation of Ukraine and scientific views of domestic and foreign scientists-lawyers. Well-functioning system of legislation is based on clear approach to the classification of legal persons at the level of codified legal acts, as well as the unification of classification approaches in the legislation as a whole. One of the main problems of the current legislation in the field of classification of organizations with the status of a legal person is practical usage of variety of different criteria to build the typology of legal persons in the basic laws – the Civil Code of Ukraine and the Commercial Code of Ukraine, which leads to the lack of a unified systematic approach to their classification in the whole system of legislation in Ukraine.

Постановка проблеми

Юридичні особи є важливим учасником товарно-грошових відносин, формою підприємницької ініціативи приватних осіб, формою участі держави в економічних відносинах, а також керуванні справами суспільства. Створюється величезна кількість організацій, які абсолютно різні за своїми характеристиками (метою, порядком створення, правовим режимом майна, характером управління тощо), але мають універсальний статус юридичної особи. Упорядкування всієї різноманітності цих суб'єктів, їх класифікація є важливим та досить складним завданням, оскільки необхідно створити логічно побудовану систему юридичних осіб, врахувавши всі їх види

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання класифікації юридичних осіб за законодавством України, розмежування статусу юридичних осіб приватного і публічного права розкриваються у дослідженнях багатьох вчених, зокрема І. В. Спасибо-Фатеевої, В. І. Борисової, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика, І. М. Кучеренко, Я. М. Шевченко, В. М. Кравчука, Ю. М., Юркевича В. Ф. Піддубної, О. О. Серової та інших. Але в умовах необхідності подальшого вдосконалення законодавства про юридичних осіб, вибудовування чіткої однозначної універсальної їх системи ці дослідження і досі лишаються актуальними.

Метою паперу

Метою паперу є розгляд та теоретичний аналіз проблем, що лишаються дискусійними в науці і не вирішеними в законодавстві, стосовно класифікації юридичних осіб, проблем їх поділу на осіб приватного та публічного права, зіставлення організаційно-правових форм, визначених Цивільним та Господарським кодексами України.

Виклад основного матеріалу

В діючому законодавстві міститься орієнтовний перелік видів юридичних осіб публічного права. Так, згідно зі ст. 167-169 ЦК України мо-

жуть створюватися: Державою Україна: державні підприємства, навчальні заклади та інші створення яких передбачається Конституцією України та законом; Автономною Республікою Крим можуть створюватися навчальні заклади і інші, створення яких передбачається Конституцією та законом; територіальними громадами — комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади і інші, створення яких передбачається Конституцією та законом.

Як вказується в юридичній літературі передбачене ЦК України розуміння юридичних осіб публічного права є невинуватено широким, оскільки в дійсності визнавати таким доцільно ті з них, які уповноважені здійснювати публічні функції поряд із цивільними повноваженнями[1].

Так, в обороті діють як суб'єкти господарювання державні та комунальні підприємства, правове положення яких врегульоване на рівні ГК України, виникає питання до якого виду юридичних осіб їх відносити. Думки вчених з цього приводу неоднозначні.

Відповідно до ст. 22 ГК України суб'єктами господарювання державного сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційногосподарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Відповідно до ст. 24 ГК України суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за наслідки діяльності суб'єктів господарювання, що належать до комунального сектора економіки, на підставах, у межах і порядку, визначених законом.

Як вказує Майданик Р.А., що за своїм правовим статусом суб'єкти господарювання державного (комунального) сектора економіки є юридичними особами, на які поширюються положення ЦК України про суб'єкти цивільних відносин, у тому числі про юридичні особи[2].

Проте положення ЦК України про юридичні особи публічного права

поширюються на суб'єктів господарювання державного (комунального) сектора економіки, які є юридичними особами, створеними розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. З огляду на те, що суб'єкти господарювання державного (комунального) сектора, створені в організаційно-правових формах, властивих юридичним особам приватного права, у статутному капіталі яких є виключно або переважно частка державної чи комунальної власності, не є юридичними особами публічного права у розумінні чинного законодавства України.

Питання віднесення тих чи інших видів юридичних осіб до юридичних осіб публічного права є певною мірою дискусійними, оскільки на сьогодні не визначено чітко ознаки, поняття, види таких осіб. На рівні законодавства здійснено поділ юридичних осіб на юридичні особи приватного та юридичні особи публічного права в залежності від порядку створення. Але як вказують більшість вчених одного критерію розподілу юридичних осіб на вказані види за ознакою порядку створення (розпорядчий спосіб) замало.

Серед ознак юридичних осіб публічного права не дивлячись на їх багатоманітність виділяють такі: 1) юридичні особи публічного права створюються з метою вирішення особливо значущих завдань для держави та суспільства; 2) статус цих юридичних осіб встановлюється в спеціальному законодавстві чи номартивноправовими актами; 3) юридичні особи публічного права можуть поєднувати в своїй діяльності як публічно-правові функції так і приватно-правові; 4) норми цивільного законодавства застосовуються до діяльності юридичних осіб публічного права в обмеженому обсязі; 5) власність, закріплена за юридичними особами публічного права має цільове призначення; 6) встановлюється особливий порядок ліквідації вказаних юридичних осіб. В літературі питання критеріїв поділу юридичних осіб на осіб публічного та приватного права є дискусійним[3].

До числа найбільш значущих критеріїв розмежування юридичних осіб на юридичних осіб приватного та публічного права в західній доктрині відносять такі: 1) критерій цілі або інтересу; 2) критерій наявності владних повноважень; 3) критерій створення або державного втручання; 4) критерій форми; 5) критерій інтегрованості в державну організацію; 6) плюралістичний критерій.

Так за критерієм мети вважається, що юридичні особи публічного права вирішують публічні, суспільні інтереси, юридичні особи — реалізують приватно-правові цілі.

Зокрема, В.І. Борисова визначає публічних юридичних осіб через мету їх діяльності — як публічно-правові утворення (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, державні установи тощо), що мають на меті державні інтереси, тобто визнані державою і забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення яких слугує неодмінною умовою і гарантією її існування і розвитку.

І в зв'язку з цим більшість юридичних осіб публічного права мають владні повноваження стосовно третіх осіб, здійснюючи їх шляхом видання відповідних нормативно-правових актів, що стають обов'язковими для виконання останніми. Виходячи з відмінностей у правосуб'єктності юридичних осіб у галузі публічного і приватного права (в галузі публічного права — це переважно питання юридичної субординації та підпорядкування, в галузі приватного права — питання координації), порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб публічного права визначаються не нормами цивільного законодавства, а нормами державного, адміністративного та інших галузей публічного законодавства.

Такої ж позиції щодо критерія мети дотримується і Кучеренко І.М., і вважає, що розглянуту класифікацію юридичних осіб необхідно вдосконалити, передбачивши, що юридичні особи публічного права — це державні органи, на які законом покладено владні повноваження, та органи місцевого самоврядування. Решту юридичних осіб, зокрема, й державні та комунальні підприємства, слід віднести до юридичних осіб приватного права.

Як вказує О.Кравчук, законодавець з недостатньою точністю розмежував юридичних осіб на юридичних осіб приватного та публічного права. Наприклад, згідно з ЦК України навчальний заклад, створений державою, є юридичною особою публічного права (ст.167), а приватний навчальний заклад — юридичною особою приватного права. Ці заклади відрізняються один від одного лише формою власності, а, згідно з Конституцією України, всі форми власності є рівними, а, отже, на обидва навчальні заклади повинен поширюватися єдиний порядок створення та діяльності. Вважаємо, мета діяльності як критерій розподілу юридичних осіб на юридичних осіб приватного та юридичних осіб публічного права має значення для класифікації цих юридичних осіб але не є визначальним критерієм[4].

Серед критеріїв виділяють також критерій наявності владних повноважень. У відповідності до цього критерію юридична особа публічного права характеризується її участю в здійсненні владної діяльності. На думку Чиркіна юридична особа завжди пов'язана з публічною владою. В тій

чи іншій мірі юридична особа публічного права виконує функції управлінського або квазіуправлінського характеру. Первомайський О.О., серед інших критеріїв поділу юридичних осіб на приватні та публічні, називає первинним саме критерій наявності або відсутності у юридичної особи певних владних та інших функцій, виконання яких має здійснювати держава або територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.

Вважаємо що вказаний критерій є значимим для розмежування юридичних осіб на вказані види, разом з тим ефективність його застосування можна розглядати тільки в поєднанні з критерієм мети або інтересу, з якою створюється та чи інша юридична особа.

Критерій створення або державного втручання, згідно з яким розмежування юридичних осіб на вказані види відбувається за способом створення цих осіб. Вважається, що юридичні особи публічного права створюються суб'єктами публічного права, зокрема державою, органами місцевого самоврядування. В цих випадках адміністративне втручання в справи цих юридичних осіб обумовлене їх походженням. Разом з тим вказані юридичні особи можуть створювати і юридичні особи приватного права.

Критерій форми юридичної особи. Юридична особа приватного права та юр. Особа публічного права різняться і за організаційноправовими формами. Так, юридичні особи приватного права є організаціями, які діють відповідно до ЦК України в двох формах: установи та товариства. Тоді як юридичні особи публічного права крім організацій в яких можуть існувати тіж політичні партії, можуть бути установами, органами, територіальними громадами[3].

Критерій інтегрованості в державну публічну організацію. Згідно з цим критерієм до приватних юридичних осіб слід відносити такі організації, які держава намагається "вивести" за межі своєї власної адміністративної організації. В спірних випадках, коли складно визначити, інтегрована чи ні організація в публічну адміністрацію, необхідно проаналізувати юридичну природу відносин, які пов'язують її з публічною адміністрацією.

Якщо ці відносини носять ієрархічний характер або такі, що в доктрині мають назву адміністративної опіки, то є наявність інтегрованості організації в публічну адміністрацію, тобто така юридична особа відноситься до юридичних осіб публічного права.

Плюралістичний критерій. Його сутність полягає у тому, що не існує єдиного критерію для поділу юридичних осіб на юридичних осіб приватного та юридичних осіб публічного права. Щодо юридичних осіб

публічного права, то їм притаманна ціла низка особливостей, що виділяються за різними критеріями.

Висновки

Розмежування юридичних осіб на юридичних осіб приватного та публічного права можна проводити за декількома критеріями, зокрема, за критеріями мети, наявності чи відсутності владних повноважень, порядку створення юридичної особи.

Важливим є запровадження системного підходу до класифікації юридичних осіб на рівні кодифікованих нормативно-правових актів, якими є ЦК та ГК, а також уніфікація класифікаційних підходів в законодавстві в цілому.

LITERATURE:

- Ільницька, Н. Ф. Сутність державного регулювання діяльності юридичних осіб приватного права. *Юридична Україна*. 2012. № 10. С. 18 – 25.
- Кагановська, Т. Є. Організаційно-правові форми адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб публічного права. *Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. Вип. 20. 2015. С. 7 – 12.
- Кочин, В. В. Теоретичні проблеми системи непідприємницьких товариств як юридичних осіб приватного права. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 119 – 122.
- Спасибо-Фатеева, І. Юридичні особи за Цивільним кодексом України. *Право України*. 2014. № 2. С. 70 – 79.

Author's contact details:

Liubomyra Melekh, Candidate of Law, Associate Professor
Lviv State University of Internal Affairs
Department of Economic and Legal Disciplines
Ukraine

Bohdan Melekh, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor
Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnology named after S. Z. Gzyck
Department of Law
Ukraine

**AUTONOMIA KOŚCIOŁA GRECKOKATOLICKIEGO
W POLSCE. UWAGI NA KANWIE POSTANOWIENIA
SĄDU NAJWYŻSZEGO
Z DNIA 19 LISTOPADA 2008 R. III CSK 91/08**

**THE AUTONOMY OF THE GREEK CATHOLIC CHURCH
IN POLAND. THE COMMENTS ON THE BASIS
OF THE DECISION OF THE SUPREME COURT
OF 19 NOVEMBER 2008. III CSK 91/08**

Jerzy Nikolajew, dr hab. Prof. UO

Słowa kluczowe: Kościół Greckokatolicki w Polsce – autonomia związków wyznaniowych – orzecznictwo Sądu Najwyższego

Key words: the Greek Catholic Church in Poland – the autonomy of religious associations – the jurisprudence of Supreme Court

Adnotacja: Kościół Greckokatolicki w Polsce w 1989 r. uzyskał zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych na własność. Dlatego Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 listopada 2008 r. zdecydował, że stwierdzenie nabycia w drodze zasiedzenia własności przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą zdolności prawnej w zakresie nabywania składników majątkowych na własność godzi w zagwarantowane w art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo własności i innych praw majątkowych. Tego rodzaju orzeczenie Sądu Najwyższego w zupełności potwierdziło zasadę autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce po transformacji ustrojowej w 1989 r.

Annotation: The Greek Catholic Church in Poland in 1989 obtained legal capacity to acquire property components for ownership. Therefore, the Supreme Court in its decision of 19 November 2008 decided that the determination of the acquisition by acquisitive prescription of ownership by an organizational unit without legal capacity to acquire property components violates the guaranteed in Art. 64 of the Constitution the right to property and other property rights. Such a ruling of the Supreme Court fully confirmed the principle of the autonomy of churches and other religious associations in Poland after the political transformation in 1989.

Wprowadzenie

Już na wstępie należy wyjaśnić, że pod pojęciem „kościóły greckokatolickie” rozumie się te kościoły dla których wspólny jest obrządek i wspólna tra-

dycja. Trzeba jednak zauważyć, że jeśli chodzi o wspólną tradycję grekokatolicką to jest ona w zasadzie tożsama z tradycją Cerkwi Prawosławnej a jednak przy tym zgodna z nauką kościoła łacińskiego. Najliczniejszym z kościołów grekokatolickich jest Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Ukraińskiego (kościół *sui iuris*, arcybiskupi więksi) skupiający ponad 6 mln wiernych rozproszonych w świecie. Wywodzi się z tzw. kościoła unickiego znanego w Polsce jako Kościół grekokatolicki. Oprócz niego działa jeszcze innych kilkanaście kościołów grekokatolickich, często identyfikowanych z określonymi wspólnotami lokalnymi. Należy do nich, np. Grecki Kościół Katolicki, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Albańskiego, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Białoruskiego, Bułgarski Kościół Katolicki, Chorwacki Kościół Katolicki, Macedoński Kościół Katolicki, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Węgierskiego, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Włoskiego, Kościół Rumuński Zjednoczony z Rzymem, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Rosyjskiego, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Słowiańskiego, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Słowackiego, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Rusińskiego, Kościół Katolicki Obrządku Bizantyjsko-Ukraińskiego (w tym Kościół Grekokatolicki w Polsce) i Egzarchat Apostolski Republiki Czeskiej³¹⁶.

W Polsce Kościół Grekokatolicki to część Kościoła katolickiego, jego biskupi są członkami Episkopatu Polski a duchowni będący bierutualistami mogą sprawować liturgię także łacińską. Z drugiej strony należy zauważyć silne powiązania z Kościołem Katolickim Obrządku Bizantyjsko-Ukraińskiego z jego centrum znajdującym się we Lwowie i Kijowie (mimo wykształcenia osobnych struktur diecezjalnych w Polsce) a także zwrócić uwagę na ukraiński język wykorzystywany podczas nabożeństw (Boskiej Liturgii). Nie zmienia to w niczym faktu, że pod względem formalnym w stosunku do Kościoła grekokatolickiego w Polsce należy stosować przepisy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz postanowienia konkordatowe³¹⁷.

Natomiast sama zasada autonomii i niezależności związków wyznaniowych wyartykułowana w tytule niniejszego opracowania i sformułowana w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP zajmuje centralne miejsce w polskim modelu współczesnych stosunków państwo-kościół. Obok tej zasady także inne, np.

³¹⁶ Zob. L. Adamowicz, *Przynależność do kościoła „sui iuris” według obowiązującego prawa kościelnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” nr 8/1998, s. 133 – 134.

³¹⁷ Zob. M. Wójciuk, *Specyfika organizacji i zarys charakteru Cerkwi katolickiej obrządku bizantyjsko-słowiańskiego o liturgicznej tradycji synodalnej na wschodnich ziemiach II Rzeczypospolitej w latach 1924-1939*, „Koło historii” nr 7/2003., s. 163.

zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych, zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych na rzecz dobra człowieka i dobra wspólnego, zasada bilateralności tworzą zręby polityki wyznaniowej państwa uwzględniając słuszne interesu obu podmiotów³¹⁸.

Generalnie zasada autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych nie przewiduje wyłączeń ze względu na rodzaj (charakter) tychże podmiotów. W przypadku Kościoła greckokatolickiego w Polsce stosuje się przepisy kanoniczne Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich³¹⁹ a z drugiej strony nie wyłączono w żaden sposób konieczności przestrzegania przepisów państwowych (przez duchownych określanych mianem przepisów „świeckich”) i dlatego wymagany jest tu wzajemny szacunek organów państwowych i kościelnych respektujących obydwa porządki prawne.

Na obecną pozycję Kościoła greckokatolickiego w Polsce bezpośredni wpływ miały uwarunkowania historyczne dotyczące antagonizmów polsko-ukraińskich, następstwa „Akcji Wisła”, walka z religią w ZSRR i w Polsce w okresie powojennym, trudne relacje z prawosławiem i spory wewnątrz kościelne w ramach Kościoła katolickiego. Punktem spornym stały się kwestie własnościowe, przejmowanie majątku kościelnego oraz swobodne dysponowanie przez organy państwowe nieruchomościami należącymi do kościelnych osób prawnych nie uwzględniające uprawnień właścicielskich sprzed II wojny światowej. Jednocześnie brak wsparcia ze strony władz komunistycznego państwa, które wypowiedziało przedwojenny konkordat przyczynił się do dewastacji zabytkowych obiektów sakralnych a funkcje nieformalnych inwestorów prac remontowych przejmowali poszczególni członkowie wspólnot religijnych. Szczególnie skomplikowana sytuacja występowała w południowo-wschodniej części kraju, zwłaszcza w Bieszczadach, gdzie pozostawiono „bez gospodarza” największą ilość pounickich cerkwi, kaplic i cmentarzy.

Dopiero po 1989 r. możliwe było stopniowe „porządkowanie” kwestii majątkowych i tytułów prawnych do nieruchomości będących we władaniu Kościoła greckokatolickiego. Często występujący brak porozumienia poszczególnych wspólnot religijnych (ich przedstawicieli) znajdował swój epilog w sądzie. W rozstrzygnięciach sądów różnych szczebli argumentacją z wykorzystaniem autonomii kościelnej uzasadniano prawo do nabycia

³¹⁸ Zob. W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii państwa i kościoła w Konkordacie polskim z 1993 r.*, Warszawa 2000, s. 28.

³¹⁹ Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium. Typis Pologlotis Vaticanis MDCCCCLXXX, AAS 82(90) nr 11, s. 1033 – 1353.

nieruchomości, np. w drodze zasiedzenia. Przykład orzeczenia wskazanego w tytule nadaje praktyczny wymiar konstytucyjnej zasadzie autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych a dodatkowo jeszcze uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 19 listopada 2008 r. zawiera w sobie elementy historyczno-prawne dotyczące formalnej pozycji Kościoła greckokatolickiego w Polsce po 1945 r. Z tych względów zdecydowano o wyborze niniejszej problematyki a także biorąc pod uwagę praktyczny (społeczny) wymiar skutków analizowanego orzeczenia.

Pozycja Kościoła Greckokatolickiego w Polsce po 1945 r.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że po zakończeniu II wojny światowej nastąpiła znacząca zmiana pozycji Kościoła greckokatolickiego w Polsce związana przede wszystkim z nowym podziałem terytorialnym państwa i Kościoła. 16 sierpnia 1945 r. pomiędzy rządem PRL a rządem ZSRR podpisano dwustronny układ graniczny całkowicie „demolujący” przedwojenną strukturę kościelną, gdyż na terenie Związku Radzieckiego znalazła się cała grekokatolicka archidiecezja lwowska i diecezja stanisławowska. Oprócz tego utracono w całości na rzecz ZSRR aż 19 dekanatów diecezji przemyskiej (dekanat: borysławski, drohobycki, jaworowski, komarnicki, kulikowski, łącki, medenicki, mościcki, podbużański, rozłucki, rudecki, samborski, sądowowiszniański, sokalski, starosamborski, starosolski, wielkomostecki, wysocki i żółkiewski). Natomiast dekanaty: bełzki, dobromilski, krakowiecki, lutowski, medycki, niemirowski, rawski, turczański, uhnowski, ustrzycki, warężski i żukowski przedzieliła nowa granica państwowa. Po polskiej stronie pozostała Administracja Apostolska Łemkowszczyzny oraz dekanaty diecezji przemyskiej: baligrodzki, birczański, cieszanowski, ciśniański, jarosławski, leski, leżajski, lubaczowski, łupkowski, pruchnicki, przemyski, radymniański i sieniawski. Zmiany nastąpiły także co do liczby wiernych, których liczba po przeprowadzonej „Akcji Wisła” zredukowana została do około kilkunastu tysięcy (dane były nieoficjalne i mało precyzyjne), podczas kiedy przed wybuchem wojny grekokatolików było w Polsce dokładnie 3 795 302³²⁰.

Oprócz zmian terytorialnych negatywny wpływ na pozycję Kościoła katolickiego miała polityka wyznaniowa PRL uznająca ateizm za wzorzec światopoglądowy a grekokatolików utożsamiała głównie z nacjonalizmem ukraiń-

³²⁰ Zob. Z. Wojewoda, *Zarys historii Kościoła Greckokatolickiego w Polsce w latach 1944-1989*, Kraków 1994, s. 13 – 14.

skim, żywiołem niebezpiecznym dla nowo kształtującej się w Polsce władzy państwowej³²¹.

Trzecim czynnikiem osłabiającym (wręcz degradującym) znaczenie Kościoła grekokatolickiego w powojennej Polsce była likwidacja struktur kościelnych w ZSRR po tzw. soborze lwowskim z 1946 r. Wówczas zlikwidowano cerkiew grekokatolicką, ogłoszono akces jej wiernych do prawosławia i przekazanie całego mienia kościelnego Kościołowi prawosławnemu³²². W konsekwencji aresztowano grekokatolickich biskupów przemyskich: Jozafata Kocyłowskiego i Grzegorza Łakutę i przekazano ich władzom radzieckim. Obydwaj odmówili przyjęcia prawosławia i zostali skazani na długoterminowe kary pozbawienia wolności i w więzieniu też zmarli. Władze polskiego episkopatu, którego członkami byli obaj hierarchowie bezskutecznie protestowali przeciwko ich przymusowej konwersji i uwięzieniu. Dalsze represje polskich władz spowodowały także zamknięcie w 1945 r. seminarium grekokatolickiego w Przemyśle i osadzenie duchownych tego kościoła w obozie w Jaworznie jako byłych współpracowników Ukraińskiej Powstańczej Armii³²³.

Wobec bezskuteczności dotychczasowych działań „ratunkowych” w wymiarze krajowym papież Pius XII nadał ówczesnemu prymasowi Polski kard. Augustowi Hlondowi uprawnienia Delegata Ojca Świętego dla katolików obrządków wschodnich i w ten sposób Kościół rzymskokatolicki objął ochroną duchownych i wiernych grekokatolików. Duchowni grekokatolicy stawali się birtualistami, bez konieczności zmiany swojego obrządku. Z kolei prymas Hlond w 1947 r. ustanowił dwóch wikariuszy generalnych dla Kościoła grekokatolickiego w Polsce: ks. Bazylego Hrynyka dla diecezji przemyskiej i ks. Mikołaja Denko dla Łemkowszczyzny. Wkrótce jednak obaj zostali skazani przez komunistyczne władze na kary pozbawienia wolności za „działalność antypaństwową” a duszpasterstwo tego kościoła zostało bardzo rozproszone na długie lata. W tym czasie dochodziło do masowego przejmowania majątku kościelnego przez władze państwowe lub Kościół prawosławny, także w wyniku działań podstępnych (np. przekazanie w 1961 r. prawosławnym parafii grekokatolickiej w Komańczy)³²⁴.

³²¹ Zob. S. Stępień, *Kościół Grekokatolicki w Polsce po II wojnie światowej i w czasach współczesnych (do roku 1998)*, [w:] S. Stępień (red.), *Polska-Ukraina. 1000 lat sąsiedztwa*, t. 4, Przemyśl 1998, s. 340 – 341.

³²² Zob. R. Dzwonkowski, *Religia i kościół w ZSRR 1917-1991. Kronika*, Lublin 2010, s. 177.

³²³ Zob. W. Krętosz, *Wschodnie obrządki katolickie w Polsce*, Katowice 2008, s. 81– 82.

³²⁴ Zob. K. Mikołajczuk, *Sytuacja prawna Ukraińskiego Kościoła Grekokatolickiego w powojennej Polsce. Wybrane zagadnienia*, „Roczniki Nauk Prawnych” nr 1/2011, s. 209 – 210.

Wobec trudności w praktykowaniu katolickiej obrzędowości wschodniej część grekokatolików zmuszona była do uczestnictwa w nabożeństwach rzymskokatolickich lub prawosławnych. Jedyne miejsce (ośrodkiem) kościelnym tego obrządku względnie tolerowanym przez władze państwowe był klasztor bazyliński na ul. Miodowej w Warszawie ale bez możliwości prowadzenia tam parafii³²⁵.

W 1956 r. po tzw. odwilży październikowej zezwolono na kształcenie duchownych grekokatolickich w dwóch wyznaczonych przez władze państwowe rzymskokatolickich seminariach duchownych: w Gnieźnie i Przemyśle. Dopiero w 1964 r. kard. Stefan Wyszyński za zgodą biskupa lubelskiego zdecydował o możliwości kształcenia ich w seminarium duchownym w Lublinie i w ten sposób klerycy grekokatoliccy formalnie stali się studentami Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, gdyż seminarium stanowiło część tej uczelni (Wydziału Teologii)³²⁶.

Po 1956 r. władze PRL zezwoliły na utworzenie sieci placówek grekokatolickich ale z wyłączeniem Polski południowo-wschodniej i to w ograniczonym zakresie. Wciąż jednak odmawiano rejestracji parafii (używano zamiast tego pojęcia „placówki”), co wywoływało także konsekwencje o charakterze majątkowym³²⁷.

W celu poprawy sytuacji grekokatolików w Polsce w 1967 r. prymas Stefan Wyszyński mianował ks. Hrynyka Wikariuszem Generalnym polskich wyznawców obrządku bizantyjsko-ukraińskiego a polscy biskupi rzymskokatoliccy wyświęcali na księży duchownych grekokatolickich aż do 1981 r., kiedy do Polski zaczęli przyjeżdżać biskupi z Ukrainy³²⁸.

Jednak znaczące wzmocnienie pozycji Kościoła grekokatolickiego w Polsce nastąpiło dopiero w latach 80. tych XX w., począwszy od nominacji w dniu 22 grudnia 1981 r. dwóch wikariuszy generalnych i podziału struktur kościelnych na dwa grekokatolickie wikariaty: południowy z ks. Janem Martyniakiem i północny z ks. Jozafatem Romanykiem. Taki podział dostosowano do ówczesnego podziału diecezji rzymskokatolickich, choć władze PRL nadal nie wyrażały zgody na nadanie Kościołowi grekokatolickiemu osobo-

³²⁵ Zob. B. Bocirkiw, *The Ukrainian Greek Catholic Church and the Soviet State (1939-1950)*, Edmonton-Toronto 1996, p. 208.

³²⁶ Zob. J. Nikołajew, Kościół Grekokatolicki – wczoraj i dziś, [w:] J. Nikołajew (red.), *Duszpasterstwo więziennicze Kościoła Grekokatolickiego w Polsce*, Krasnystaw 2006, s. 84.

³²⁷ Zob. P. Pelc, *Położenie prawne Kościoła grekokatolickiego w Polsce w latach 1945-1989*, „Znak” nr 7/1992, s. 110.

³²⁸ Zob. M. Bielecki, *Zarys statusu prawnego Ukraińskiej Cerkwi Grekokatolickiej w Polsce w XX i XXI w.*, [w:] M. Bartnik, M. Bielecki, J. Nikołajew (red.), *Prawo ukraińskie. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2013, s. 274.

wości prawnej, mimo aktywności w tym zakresie watykańskiej Kongregacji do Spraw Kościołów Wschodnich. Tym nie mniej wzrosła liczba duchownych oraz tzw. stałych placówek a obydwie wikariaty podzielono jeszcze na dekanaty. W wikariacie północnym wydzielono dekanat olsztyński i koszaliński a południowy podzielono na dekanat wrocławski i przemyski, co później stanowiło klucz terytorialny do utworzenia dzisiejszych diecezji i metropolii³²⁹. We wrześniu 1989 r. ks. Jan Martyniak został biskupem pomocniczym rzymskokatolickiej archidiecezji warszawsko-gnieźnieńskiej i w ten sposób zakończył się proces reorganizacji struktur Kościoła greckokatolickiego w Polsce po upadku PRL³³⁰.

Nowe możliwości funkcjonowania tego Kościoła pojawiły się wraz z uchwaleniem w dniu 17 maja 1989 r. dwóch tzw. ustaw wyznaniowych. W oparciu o przepisy tam zawarte umożliwiono regulację spraw majątkowych obiektów cerkiewnych i uporządkowanie stanu prawnego dotyczącego kilkuset cerkwi katolickich. Część z nich po wojnie została rozebrana a materiał budowlany wykorzystano do budowy obiektów użyteczności publicznej lub popadały w ruinę. Sporą część cerkwi przejęli rzymscy katolicy a nieruchomości cerkiewne przekazano na działalność tworzonych wówczas we wsiach PGR-ów lub SKR – ów w formie decyzji administracyjnych nie uwzględniających tytułów prawnych do nieruchomości. Niektóre obiekty cerkiewne, w tym cmentarze były rozmyślnie niszczone a akty wandalizmu tłumaczono wrogością Polaków do Ukraińców. Obiekty o wartości historycznej faktycznie pozbawiono opieki konserwatorskiej a ochroną zabytków objęto tylko te miejsca, które zaadaptowano na cele kultu religijnego Kościoła rzymskokatolickiego lub prawosławnego, zupełnie marginalizując te pozostające we władaniu Kościoła greckokatolickiego³³¹.

³²⁹ Obecna struktura kościelna oparta została o archieparchię (czyli, archidiecezję) przemysko-warszawską podzieloną na 4 dekanaty z abpem Eugeniuszem Popowiczem czele, o eparchię (czyli, diecezję) olsztyńsko-gdańską (bp Arkadiusz Trochanowski) podzieloną na 4 dekanaty oraz eparchię wrocławsko-koszalińską (bp Włodzimierz Juszczak) z podziałem na 7 dekanatów – www.cerkiew.net.pl/struktura-ukg/ [dostęp: 11. 11. 2021].

³³⁰ Zob. R. Michalak, *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości religijnych w latach 1945 – 1989*, Zielona Góra 2014, s. 354.

³³¹ Zob. M. Bielecki, M. Skorniewski, *Ewolucja statusu prawnego wybranych obiektów sakralnych o charakterze zabytkowym na terenie powiatu tomaszowskiego*, [w:] T. Guz, W. Bednaruk, M. Pałubska (red.), *Ius et historia. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Jerzemu Markiewiczowi*, Lublin 2011, s. 139 – 141.

Autonomia kościołów i innych związków wyznaniowych

Zasadniczo z pojęciem autonomii mamy do czynienia wówczas kiedy chcemy wskazać, że określony byt jest wyposażony w taką właściwość, dzięki której może stanowić sam o sobie i kierować się własnym prawem (z języka greckiego *autos* – sam i *somos* – prawo)³³². W ujęciu normatywnym autonomia to nic innego jak możliwość stanowienia własnego prawa i rządzenia się nim według tych zasad. Z pojęciem autonomii łączy się też nierozdzielnie niezależność oznaczająca stopień autonomii danego podmiotu w stosunku do innych podmiotów, który nie pozwala na ingerowanie jednego bytu wewnątrz drugiego. Często niezależność określa się jako najwyższy poziom (stopień) autonomii, jakkolwiek niezależność i autonomia są zdecydowanie zróżnicowane wobec siebie. Według J. Krukowskiego autonomia przypisana jest do stosunków wewnętrznych (*ad intra*) a niezależność występuje w relacjach o charakterze zewnętrznym (*ad extra*). Rozważania tego autora koncentrowały się wokół relacji pomiędzy państwem a Kościołem katolickim i takie połączenie oddaje właściwy zakres obu pojęć, gdyż żadna z obu tych wspólnot nie ingeruje w wewnętrzne sprawy drugiej, nie sprawuje też zwierzchnictwa nad drugą i co najistotniejsze, rządzą się one własnym prawem³³³. Tego rodzaju niezależność każdej ze wspólnot oznacza jej suwerenność a kościołowi przysznaje się suwerenność duchową, podczas kiedy tzw. suwerenność doczesna (terytorialna) jest atrybutem władzy państwowej nad ludnością zamieszkującą na terytorium państwa. Stąd też podmiotowość publicznoprawną uzyskały państwa ale także organizacje międzynarodowe oraz Kościół katolicki posiadający status organizacji ponadnarodowej i ponadpaństwowej³³⁴.

Słusznie też w doktrynie prawa wyznaniowego przyjęto traktować autonomię związków wyznaniowych jako samodzielność organizacyjną i funkcjonalną, która jest „konsekwencją swobody wypełniania funkcji religijnej i świeckiego, neutralnego charakteru państwa. Jej podstawowym przejawem jest swoboda tworzenia prawa wewnętrznego, które określa organizację wewnętrzną, tryb powoływania organów, ich kompetencje i funkcjonowanie. Z autonomii wynika samodzielność tworzenia nowych jednostek orga-

³³² W ujęciu słownikowym autonomia oznacza „prawo jakiejś zbiorowości, np. narodu, miasta, instytucji, do samodzielnego rozstrzygania swoich spraw wewnętrznych; samostanowienie”. Zob. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t.1, Warszawa 2003, s. 156.

³³³ Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że autonomia nie może mieć charakteru absolutnego, gdyż zawsze należy ją analizować „w określonym kontekście i w odniesieniu do innych bytów”. Zob. A. Januchowski, *Wpływ państwa na powoływanie organów osób prawnych związków wyznaniowych – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6/2011, s. 28.

³³⁴ Zob. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, s. 156 – 157.

nizacyjnych, ich przekształcania i likwidowania oraz obsadzania stanowisk kościelnych”³³⁵. Ta w miarę kompleksowa definicja pojęcia autonomii na gruncie prawa wyznaniowego wypracowana przez M. Pietrzaka prowadzi także do konstatacji sprowadzającej się do przyjęcia dwóch konkluzji. Po pierwsze, prawo wewnętrzne związków wyznaniowych nie obowiązuje *ex lege* a prawo wewnętrzne nie obowiązuje *ex lege* w prawie np. kanonicznym (w przeciwnym razie potrzebna jest tu wyraźna dyspozycja prawna pochodząca od jednego lub drugiego podmiotu). Po drugie, autonomia obydwu porządków prawnych nie może być traktowana w kategoriach uprawnień o charakterze bezwzględnym, gdyż obywatele państwa to jednocześnie najczęściej członkowie określonych wspólnot religijnych (w rozumieniu konstytucyjnym kościołów i innych związków wyznaniowych). Także kościoły i inne związki wyznaniowe zobowiązano do poszanowania reguł prawa powszechnie obowiązującego a organy państwowe (publiczne) do uszanowania prawa wewnętrznego związków wyznaniowych. Nadto kościoły i inne związki wyznaniowe jako podmioty działające w państwie mają konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa państwowego na ogólnych zasadach, tak zresztą jak w przypadku innych podmiotów stosunków prawnych dopuszczonych do obrotu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej³³⁶.

Należy też zgodzić się z tezą lansowaną przez G. Bzdyraka, że „poszanowanie autonomii Kościoła katolickiego oraz innych wspólnot wyznaniowych jest obecnie standardem europejskim, mimo że w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych brak jest jednoznacznego przepisu wprowadzającego wprost zasadę autonomii i niezależności wspólnot religijnych i państwowych, to orzecznictwo trybunałów europejskich nie pozostawia jednak wątpliwości, że gwarancje uznania suwerenności można wyprowadzić z samego prawa do wolności religijnej”³³⁷.

Sam zakres autonomii kościelnej Kościoła katolickiego w Polsce dobrze widoczny jest poprzez pryzmat rozwiązań przyjętych w konkordacie z 1993 r. będącym *de facto* urzeczywistnieniem proklamowanej soborowej zasady autonomii Kościoła i państwa. Już w pierwszym artykule tej umowy między-

³³⁵ Zob. M. Pietrzak, *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2000, s. 62.

³³⁶ Zob. P. Sobczyk, *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 3 – 4.

³³⁷ Zob. G. Bzdyrak, *Prawne gwarancje autonomii i niezależności Kościoła katolickiego w Polsce w zakresie władzy jurysdykcyjnej w sprawach małżeńskich*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(141)/2017, s. 25. Autor przywołuje w tym miejscu art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 wraz z protokołami dodatkowymi).

narodowej ustalono, że „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są każde w swej dziedzinie niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach”. Także w kolejnej części konkordatu (art. 5) państwo przyjęło na siebie zobowiązanie do zagwarantowania Kościołowi katolickiemu wolności religijnej w zakresie realizacji jego misji, m. in. poprzez uprawnienie kościoła do wykonywania władzy jurysdykcyjnej na podstawie przepisów prawa kanonicznego. W szerszym rozumieniu oznacza to, że to nie władza państwowa nadaje prawa kościołowi ale to, że kościół korzysta z prawa własnego i naturalnego³³⁸.

W prawie wewnętrznym na poziomie ustawy zasadniczej kwestie relacji państwo – kościół uregulowane zostały w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP w brzmieniu „stosunki pomiędzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”³³⁹. Redakcja tego przepisu była konsekwencją podpisanego wcześniej konkordatu, który został ratyfikowany już po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1997 r. Trzeba też zauważyć, że tego rodzaju normy zostały wprowadzone do ustroju Rzeczypospolitej Polskiej przede wszystkim ze względu na szacunek dla wolności religijnej będącej źródłem owej autonomii oraz z uwagi na uznanie godności człowieka jako podstawy jego praw w każdym demokratycznym ustroju państwowym³⁴⁰.

Z autonomią „kościelną” należy także łączyć zasadę bezstronności światopoglądowej władz publicznych wyrażoną w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP sprowadzającą się do faktycznej niezdolności orzekania w sprawach religijnych przez organy władzy państwowej, co także zostało uwzględnione w konkordacie i w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Ma to szczególne znaczenie na gruncie władzy jurysdykcyjnej kościelnej obejmującej prawo do orzekania w sprawach małżeńskich, zwłaszcza wtedy, gdy uwzględni się różnice dotyczące definiowania rodziny i małżeństwa w prawie kanonicznym i świeckim. Dlatego uwzględniając au-

³³⁸ Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

³³⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

³⁴⁰ Zob. P. Czarnek, *Autonomia i współdziałanie relacjach państwa i Kościoła jako standardy państwa prawa*, [w:] P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisław (red.), *Podstawy regulacji stosunków Państwo – Kościół w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej. I fondamenti delle relazioni Stato – Chiesa nella Repubblica di Polonia e nella Repubblica Italiana*, Lublin 2010, s. 207.

tonomię i niezależność sądów kościelnych i państwowych należy uznać ich wyłączność w zakresie swoich kompetencji. W praktyce sprowadza się to do tego, że orzeczenia sądów kościelnych nie mają znaczenia prejudycjalnego dla orzeczeń wydawanych przez sądy państwowe a można je traktować jedynie jako dowód w sprawie. W konsekwencji obydwie sądy nie powiadamiają się wzajemnie co do podjętych przez siebie rozstrzygnięć procesowych (także kończących postępowanie w sprawie) a sędziowie sądów kościelnych z reguły odmawiają udostępnienia „swoich” akt małżeńskich, nawet mimo żądań pochodzących od organów państwowych. Stąd na przykładzie spraw małżeńskich widoczny jest wynikający z poszanowania wzajemnej autonomii obu podmiotów szacunek dla odmiennego rozumienia tej samej instytucji (raz traktowanej jako sakrament małżeństwa a w innym ujęciu jako kontrakt cywilny)³⁴¹.

Także w orzecznictwie sądowym uznano konieczność odniesienia się do prawa wewnętrznego kościołów i innych związków wyznaniowych w przypadku braku lub niedostatecznej regulacji w normach prawa polskiego. Niewątpliwie potwierdza to konstytucyjną zasadę wynikającą z art. 25 ust. 3 polskiej ustawy zasadniczej i w praktyce uwiarygadnia ustrojodawcę co słuszności przyjętej przez niego reguły ustrojowej³⁴².

W praktyce funkcjonowania obydwu podmiotów, tj. państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych istotny obszar zajmują kwestie o charakterze majątkowym³⁴³. I choć przede wszystkim kościoły i inne związki wyznaniowe zakładane są i funkcjonują w celu zaspokajania potrzeb religijnych człowieka, to także potrzebują dla siebie dóbr o charakterze materialnym. Dobra doczesne mają umożliwić sprawowanie kultu religijnego, poprzez podejmowanie działań nakierowanych na szerzenie wiary, utrzymanie duchowieństwa, świadczenia charytatywne, prowadzenie działalności oświatowej czy kulturalnej. Podlegają w tym zakresie podwójnej zależności, gdyż obowiązuje je prawo wewnętrzne i prawo państwowe. Nie zmienia to faktu, że majątek kościelny stanowią co do reguły dobra materialne oraz środki finansowe a wśród nieruchomości, czyli gruntów, budynków i lokali należących do

³⁴¹ Zob. J. Rapacz, *Autonomia sądownictwa kościelnego*, „Annales Canonici” nr 3/2007, s. 56.

³⁴² Przykładowym orzeczeniem może tu być wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt IV CK 108/03, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” nr 4/2005, poz. 65, s. 48-60. W tym orzeczeniu stwierdzono, że „wobec niedookreślenia w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zakresu w jakim proboszcz jest umocowany do reprezentowania parafii w stosunkach majątkowych wobec osób trzecich należy przyjąć, że ta ustawa uznała w tym względzie kompetencje proboszcza wynikające z prawa kanonicznego”.

³⁴³ Zob. także S. Fundowicz, *Działalność Kościoła Katolickiego a działalność gospodarcza*, [w:] H. Nowicki, W. Szwajder (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 151 – 153.

kościółów i innych związków wyznaniowych wyróżnia się obiekty kościelne i obiekty o charakterze sakralnym. Te pierwsze to głównie pomieszczenia i tereny służące celom mieszkalnym, gospodarczym, administracyjnym lub katechetycznym. Natomiast do kategorii obiektów o charakterze sakralnym przyjęto wliczać świątynie, kaplice oraz inne obiekty przeznaczone do sprawowania kultu religijnego i grzebania zmarłych³⁴⁴. W prawie polskim funkcjonuje przy tym zasada nienaruszalności miejsc sakralnych, co w praktyce oznacza, że bez zgody władz zwierzchnich właściwych związków wyznaniowych nie mogą być one przeznaczone na inne cele. Z kolei prowadzenie inwestycji sakralnych i kościelnych wymaga podporządkowania się państwowym przepisom, np. w zakresie prawa budowlanego, planowania przestrzennego, ochrony zabytków czy ochrony dóbr kultury³⁴⁵.

Z punktu widzenia systemowości i kompletności rozważań dotyczących przedmiotowego orzeczenia przedstawionego niżej należy odnieść się również do przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie działalności osób prawnych poprzez swoje organy³⁴⁶. Zgodnie z postanowieniem zawartym w art. 38 k.c. uczestnictwo osoby prawnej w obrocie cywilnoprawnym następuje poprzez działanie jej organów a jeśli osoba fizyczna lub kilka osób występuje w roli organu osoby prawnej działając w granicach swoich kompetencji to wówczas (zgodnie z tzw. teorią organów) można mówić o działaniu osoby prawnej. W odniesieniu do związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej te organy zostały wskazane przez ustawodawcę. W przypadku parafii katolickiej jako terytorialnej jednostki organizacyjnej będzie nim proboszcz lub administrator parafii. Wynika to z regulacji art. 7 ust. 3 pkt 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej³⁴⁷.

³⁴⁴ Inny podział zaproponował P. Kaleta według którego „wśród dóbr doczesnych prawodawca kościelny rozróżnia wszystkie dobra materialne (*bona corporalia*) i niematerialne (*bona incorporalia*). Dobra materialne to te, które zajmują miejsce w przestrzeni i można je stwierdzić empirycznie. Mogą nimi być rzeczy ruchome i nieruchome. Ponadto prawodawca wprowadził własną klasyfikację dóbr kościelnych: rzeczy święte (*res sacrae*), rzeczy kosztowne (*res pretiosae*) i majątek stały (*patrimonium stabile*). Zob. P. Kaleta, *Kościelne prawo majątkowe*, Lublin 2014, s. 48.

³⁴⁵ Zob. S. Dubiel, *Uprawnienia majątkowe Kościoła katolickiego w Polsce w świetle Kodeksu Prawa kanonicznego z 1983 r., Konkordatu z 1993 r. i ustaw synodalnych*, Lublin 2007, s. 58.

³⁴⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, 2320; z 2021 r., poz. 1509.

³⁴⁷ Zob. A. Rapała, *Wybrane problemy stosowania prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w sprawach majątkowych*, [w:] A. Mezglewski, A. Tunia (red.), *Standardy bezstronności światopoglądowej władz publicznych*, Lublin 2013, s. 179 – 180.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r.

19 listopada 2008 r. Sąd Najwyższy na rozprawie w Izbie Cywilnej wydał postanowienie uchylające postanowienie Sądu Okręgowego w N. z dnia 14 czerwca 2007 r. i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania. Skargę kasacyjną w niniejszej sprawie złożył Rzecznik Praw Obywatelskich a wnioskodawcą była parafia katolicka obrządku greckokatolickiego pod wezwaniem św. Michała w W. przy udziale parafii prawosławnej św. Michała Archanioła w W., Skarbu Państwa reprezentowanego przez Lasy Państwowe Nadleśnictwo Ł., starostę powiatu G., Joanny K. i Marii H. o zasiedzenie. Wcześniej Sąd Okręgowy w N. na skutek apelacji wnioskodawczynie od postanowienia Sądu Rejonowego w G. z dnia 14 czerwca 2005 r. postanowieniem z dnia 14 czerwca 2007 r. zmienił zaskarżone postanowienie i stwierdził, że Kościół Obrządku Greckokatolickiego w Polsce z dniem 1 sierpnia 1989 r. nabył przez zasiedzenie własność działki nr (...) o obszarze 0,17 ha położonej w W. Jednocześnie Sąd za istotne elementy stanu faktycznego przyjętego jako podstawę orzeczenia uznał to, że działka nr (...) położona w W. stanowi część działki objętej wykazami hipotecznymi, w których jako właściciele zostali ujawnieni (tu wymieniono dane tych osób). Co do innej części działki nie można było ustalić właścicieli parceli z powodu zaginięcia protokołu parcelowego oraz arkuszy posiadłości gruntowych. Nie mniej przyjęto, że działka nr (...) nie została przejęta na własność Skarbu Państwa. Oparto się na orzeczeniu Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w G. z dnia 15 września 1951 r. w sprawie przejęcia na własność Państwa nieruchomości ziemskich w gromadzie W. wydanym na podstawie dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu przez Państwo nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego³⁴⁸ oraz dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR³⁴⁹. Przepisy te nie miały zastosowania do właścicieli parceli gruntowych z których powstała działka nr (...). Działki tej nie dotyczyło także orzeczenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w G. z dnia 31 lipca 1961 r. o przejściu na własność Państwa nieruchomości stanowiących uprzednio własność parafii greckokatolickich w W. W ewidencji gruntów jako władającego sporną działką wpisano Skarb Państwa – Lasy Państwowe Nadleśnictwo Ł. Działka nr (...) położona na Górze J. stanowiła polanę leśną częściowo zabudowaną kaplicą. Natomiast pozostała część ka-

³⁴⁸ Dz. U. Nr 46, poz. 339.

³⁴⁹ Dz. U. Nr 59, poz. 318, z późn. zm.

plicy, krzyż oraz studnia znajdowała się na sąsiedniej działce, objętej odrębną księgą wieczystą, w której jako właściciel została wpisana parafia katolicka obrządku grekokatolickiego pod wezwaniem św. Michała w W. W swoim orzeczeniu Sąd zauważył, że w 1925 r. Firyja D., która doznawała na Górze J. objawień Matki Boskiej podjęła działania na rzecz urządzenia tam miejsca kultu religijnego a miejscowi wierni z Kościoła grekokatolickiego darowali wspólnocie grekokatolickiej część swoich gruntów, w tym działkę nr (...) oraz przyległą do niej działkę sąsiednią. Na tych darowanych gruntach postawiono krzyż a potem kaplicę poświęconą w 1931 r. przez biskupa Józefa Koncewicza. Natomiast teren wokół kaplicy obejmujący obecną działkę nr (...) stanowił łąkę koszoną przez miejscowego kościelnego. W 1947 r. taki stan rzeczy zmienił się w ten sposób, że rozpoczęło się przesiedlanie ludności z tych terenów na ziemię zachodnie lub do ówczesnego ZSRR a także zakazano wstępu do tzw. strefy nadgranicznej. W tym samym czasie kaplica została przejęta przez Wojska Ochrony Pogranicza i strażnicy graniczni urządzili w niej swoją stanicę, którą sukcesywnie dewastowali. W 1956 r. po tzw. odwilży październikowej część byłych mieszkańców wsi, w tym wiernych należących do Kościoła grekokatolickiego powróciła do W., jednak bez możliwości oficjalnej przynależności do tej wspólnoty (obrazu) i część wiernych przeszła do Kościoła katolickiego (rzymskiego) a część do Kościoła prawosławnego. W 1958 r. utworzono w W. parafię prawosławną pod wezwaniem św. Michała i na podstawie protokołu z dnia 7 listopada 1958 r. Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w G. przekazało jej w zarząd i użytkowanie, m. in. kaplicę na Górze J. Stąd też od 1958 r. parafia prawosławna objęła władztwo nad kaplicą ale klucze do kaplicy posiadała wierna należąca do Kościoła Grekokatolickiego Anna O., która miała znaczący udział w przeprowadzeniu i sfinansowaniu remontu kaplicy (w 1969 r. zawarła stosowną umowę o wykonanie polichromii, obrazu Matki Bożej a potem także zleciła inne prace dotyczące, np. wykonania stołu ołtarzowego w kaplicy). Anna O. zmarła w 1993 r. i wówczas wymieniono zamki w drzwiach wejściowych do kaplicy a wierni grekokatolicy nie mogli odprawiać nabożeństw w kaplicy, tylko przy ołtarzu polowym lub przy krzyżu. Władza duchowna prawosławna wyjątkowo zgadzała się na udostępnienie kaplicy katolikom obrządku wschodniego. W 1992 r. parafia grekokatolicka w W. wystąpiła do Komisji Majątkowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o przywrócenie jej prawa własności działki zajmowanej faktycznie przez Straż Graniczną. W 2000 r. wniosek został cofnięty a postępowanie administracyjne w tej sprawie umorzono. Jeszcze wcześniej, bo 4 czerwca 1996 r. podpisano ugodę na podstawie której dokonano zwrotu budynku plebanii. W 1998 r. władze Kościoła prawosławnego zwróciły się do Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Auto-

kefalicznego Kościoła Prawosławnego o wszczęcie postępowania w sprawie działki zabudowanej sporną kaplicą. Z kolei 3 marca 2003 r. wojewoda wydał decyzję odmawiającą stwierdzenia przejścia z mocy prawa z dniem 29 lipca 1991 r. prawa własności obu działek na rzecz parafii prawosławnej.

Sąd Okręgowy uznał, że w 1969 r. społeczność grekokatolicka przywróciła sobie samoistne posiadanie działki zabudowanej kaplicą a środki finansowe na prace remontowe uzbierano ze składek wiernych. Z kolei parafia prawosławna od 1958 r. była jedynie posiadaczem zależnym a status posiadacza samoistnego uzyskali grekokatolicy, którzy w 1969 r. za sprawą Anny O. podpisali pierwsze umowy remontowe. Stąd też do 1996 r. parafia grekokatolicka w W. nie funkcjonowała ale funkcjonował Kościół grekokatolicki w Polsce, gdyż po 1946 r. prymas Polski był administratorem apostolskim dla tych wyznawców i jednocześnie partnerem w rozmowach z rządem PRL. W związku z tym prymas jako wikariusz generalny mianował swoich wikariuszy spośród duchownych tego obrządku i w ten sposób zachowano ciągłość obsady duchownych obrządku grekokatolickiego w Polsce. Wierni grekokatolicy mogli uzyskiwać prawa na rzecz swojego Kościoła. Uznano też, że co najmniej od 1 sierpnia 1969 r. wierni Kościoła grekokatolickiego byli posiadaczami samoistnymi spornej działki częściowo zabudowanej kaplicą i na podstawie art. 172 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed 1 października 1990 r. przez zasiedzenie nabyli własność tej działki.

Przeciwnego zdania był Rzecznik Praw Obywatelskich, który wnosząc skargę kasacyjną zarzucił orzeczeniu błędną wykładnię co do uznania, że nabycie nieruchomości w drodze zasiedzenia może nastąpić na rzecz struktury organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił orzeczeniu to, że orzekając o zasiedzeniu wbrew żądaniu wnioskodawcy oraz bez udziału podmiotu na rzecz którego stwierdzono zasiedzenie nieruchomości objętej żądaniem wniosku zamknęto drogę sądową do dochodzenia praw w sprawie o stwierdzenie spornej nieruchomości na rzecz wnioskodawcy i naruszono aksjologiczne podstawy zasiedzenia.

Sąd Najwyższy w swoim rozważaniach oparł się na analizie zdolności prawnej Kościoła grekokatolickiego w Polsce, zwłaszcza w zakresie nabywania składników majątkowych. W tym miejscu słusznie zauważył, że do uregulowania tej materii doszło na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁵⁰ i przywołał art. 3 tej ustawy, z którego wprost wynikała zasada ustawowego określania sytuacji prawnej, z tym że w sprawach odnoszących się do Kościo-

³⁵⁰ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347.

ła a nieuregulowanych w ustawie należy stosować powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile te nie byłyby sprzeczne z wynikającymi z ustawy zasadami. W uzasadnieniu wyroku z dnia 19 listopada 2008 r. przywołano ustawową konstrukcję osób prawnych i skonstatowano, że w skład struktury organizacyjnej Kościoła katolickiego w Polsce wchodzi określone jednostki organizacyjne kościelne wyposażone w osobowość prawną oraz wskazano w tym miejscu trzy kategorie osobowości prawnej, dzięki którym Kościół katolicki może nawiązywać stosunki prawne z innymi podmiotami (osobowość publicznoprawna Stolicy Apostolskiej, osobowość prawną Kościoła katolickiego w danym kraju i osobowość cywilnoprawna kościelnych jednostek organizacyjnych). W obrocie cywilnoprawnym Kościół katolicki działa poprzez swoje organy wyposażone w osobowość prawną. Jednocześnie w uzasadnieniu podniesiono to, że Kościół katolicki działa jako związek wyznaniowy o uregulowanej sytuacji prawnej (odrębna ustawa) i nie ma tu zastosowania przepis z art. 28 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³⁵¹. W konsekwencji Sąd uznał, że Kościół greckokatolicki w Polsce w dniu 1 sierpnia 1989 r. nie posiadał osobowości cywilnoprawnej a tym samym zdolności prawnej w zakresie nabywania składników majątkowych na własność a taką zdolność miały jego jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną. Kościół ten jako całość nie był podmiotem stosunków cywilnoprawnych i mógł działać w obrocie jedynie przez swoje osoby prawne. Swoje ustalenia Sąd oparł na doktrynie oraz orzecznictwie i uznał, że stwierdzenie nabycia w drodze zasiedzenia własności nieruchomości przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą zdolności prawnej w zakresie nabywania składników majątkowych na własność godzi w zagwarantowane w art. 64 Konstytucji RP prawo do własności i innych praw majątkowych³⁵².

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2010 r., III CSK 305/09

Niniejsza sprawa ponownie stała się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy w 2010 r. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w Nowym Sączu (w postanowieniu z 2010 r. Sąd Najwyższy posługuje się już pełnymi a nie skróconymi danymi identyfikacyjnymi) w postanowieniu z dnia 23 czerwca 2009 r. oddalił apelację. W związku z modyfikacją żądania (w ostatecznym kształcie dotyczyło ono stwierdzenia nabycia własności nie-

³⁵¹ T. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1153.

³⁵² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2004 r., IV CK 108/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 65.

ruchomości przez diecezję P.) Sąd Okręgowy ustalił, że jednostką posiadającą osobowość prawną była Diecezja P. Kościoła Obrządku Greckokatolickiego w Polsce, istniejąca nieprzerwanie do czasu zastąpienia jej przez Archidiecezję P. - W. Jednak nie zostało wykazane, by jakkolwiek organ tej diecezji wydawał komukolwiek polecenia związane z posiadaniem kaplicy i przyległych gruntów na Górze J. Sami wierni należący do Kościoła greckokatolickiego wykonywali czynności faktyczne w kaplicy i wokół niej ale nie dokonywali tego w imieniu diecezji, gdyż nie zostali do tego umocowani w żaden sposób. Akty posiadania kaplicy wykonywali także wierni miejscowej wspólnoty prawosławnej, którzy od 1958 r. wykonywali zarząd i użytkowanie kaplicy. Poza tym Sąd Okręgowy ustalił, że przedmiotowa nieruchomość nie była wydzielona geodezyjnie, gdyż decyzja o jej wydzieleniu z większej nieruchomości została uznana za nieważną a co za tym idzie - nie uwzględniono wniosku.

W postanowieniu z 2010 r. Sąd Najwyższy powtórzył ustalenia faktyczne poczynione w postanowieniu tego samego sądu z 2008 r. uwzględniając chronologię czynności prawnych i faktycznych w przedmiotowej sprawie. Poczytnił także własne ustalenia podzielając trafność sformułowanych przez wnioskodawców zarzutów i słuszność stawianych przez nich tez. Po pierwsze, Sąd Najwyższy zauważył, że samoistne posiadanie wykonywanie przez wiernych na rzecz właściwej kościelnej osoby prawnej nie wymagało upoważnienia do działania w imieniu diecezji. Nie było też żadnych ustaleń wskazujących na to, by wolą wiernych było posiadanie nieruchomości dla siebie. Ponadto Sąd Najwyższy podkreślił, że na przedmiotowej nieruchomości od 1925 r. funkcjonowało miejsce kultu religijnego dla grekokatolików a wierni wybudowali tam kaplicę. Po drugie, podniesiono okoliczność, że nieruchomości stanowiące miejsca kultu religijnego mają szczególny charakter, wyłączający możliwość samoistnego ich posiadania przez wiernych. Dlatego też poprzez władanie przez wiernych nieruchomością dokonują ni tego nie na własną rzecz ale na rzecz kościelnej osoby prawnej i nie jest potrzebne tu upoważnienie udzielone przez kościelną jednostkę organizacyjną. Po trzecie, Sąd Najwyższy ustalił, że w przedmiotowej sprawie wierni Kościoła greckokatolickiego wykonywali wobec nieruchomości akty posiadania świadczące o posiadaniu samoistnym, mimo oddania przez Skarb Państwa kaplicy w zarząd parafii prawosławnej. Parafia prawosławna była wobec przedmiotowej nieruchomości posiadaczem zależnym a wierni grekokatolicy faktycznie dysponowali kluczami do kaplicy, remontowali ją wewnątrz i na zewnątrz. Poza tym za oczywiste uznano to, że posiadacz samoistny nie utracił posiadania rzeczy w posiadanie zależne a w przedmiotowej sprawie to nie wnioskodawca lecz Skarb Państwa oddał nieruchomość parafii prawosławnej w posiadanie zależne (dlatego nie można zastosować przepisu art. 337 k.c.). Jednocześnie zdecy-

dowano, że działania podjęte przez wiernych prawosławnych podjęte zostały już po terminie zasiedzenia. Po czwarte, podniesiono, że nie została wyodrębniona geodezyjnie działka nr 781/3 a w toku postępowania decyzja administracyjna zatwierdzająca podział nieruchomości została unieważniona, co miało także bezpośredni wpływ na przedmiotowe rozstrzygnięcie sądowe.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 października 2010 r. uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania w Sądzie Okręgowym w Nowym Sączu. Trzeba zaznaczyć, że w tej sprawie skarga kasacyjna nie pochodziła od Rzecznika Praw Obywatelskich, tak jak wcześniej ale od wnioskodawcy (parafii katolickiej obrządku greckokatolickiego pod wezwaniem św. Michała w W.) i uczestnika postępowania (archidiecezji P.W. Kościoła Katolickiego Obrządku Greckokatolickiego w Polsce). W niniejszej sprawie uczestnikiem była także parafia prawosławna w W. oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Lasy Państwowe i starostę powiatu w G.

Zakończenie

Konkludując powyższe rozważania należy podkreślić, że, słuszne wydaje się stanowisko sprowadzające się do tego, że „niemieszaniu się” w wewnętrzne sprawy kościołów i innych związków wyznaniowych przez organy państwowe powinna towarzyszyć odpowiednia relacja zwrotna. Bowiem kościelne osoby prawne w swojej autonomii uprawnione zostały do swobodnego regulowania własnej doktryny religijnej, liturgii, organizowania właściwych sobie struktur kościelnych, władz i reprezentacji na zewnątrz ale także do organizacji spraw majątkowych. W przypadku dotyczącym mienia kościelnego regulacje wewnętrzne nie powinny jednak naruszać prawa własności będącego gwarantem bytu demokratycznego państwa prawa. W orzeczeniu z 19 listopada 2008 r. dobrze widoczne jest stanowisko Sądu Najwyższego chroniącego interesy właścicielskie, także w przypadku „specyficznych” właścicieli, czy podmiotów kościelnych. W analizowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy potwierdził szczególny charakter miejsc kultu religijnego, wyłączający możliwość samoistnego ich posiadania przez wiernych, gdyż w obrocie cywilnym Kościół katolicki może działać poprzez swoje organy wyposażone w osobowość prawną. Jednocześnie organ orzeczniczy skonstatował, że stwierdzenie nabycia w drodze zasiedzenia nieruchomości przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej w zakresie nabywania składników majątkowych na własność narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do własności i innych praw majątk-

kowych. W ten sposób potwierdził też autonomię kościelną i fakt uzyskania osobowości prawnej Kościoła katolickiego³⁵³.

W tym samym orzeczeniu rozważano również kwestie dotyczące nabycia nieruchomości przez zasiedzenie, faktycznego władztwa nad kaplicą (klucze do kaplicy) oraz ponoszenia kosztów finansowych związanych z bieżącym utrzymaniem kaplicy oraz finansowaniem kompleksowych remontów i bieżących napraw. Jednocześnie w uzasadnieniu postanowienia z 19 listopada 2008 r. wskazano na okoliczność, że sprawowanie kultu religijnego nie może odbywać się bez konieczności utrzymania kościelnej substancji materialnej a przepisy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie na to wskazują. Uzasadnienie omawianego postanowienia zawiera także ważne odniesienia historyczne związane z polityką władz PRL (w okresie od 1944 do 1989 r.) wobec Kościoła greckokatolickiego. Na tej podstawie lektury uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego można prześledzić też proces przejmowania nieruchomości kościelnych przez państwo, w tym wywłaszczanie, przekazywanie w dzierżawę obiektów kościelnych i wykorzystywanie ich do celów zupełnie nie związanych z *sacrum* w szerokim kontekście antagonizmów narodowościowych i religijnych „umiejętnie” wykorzystywanych przez ówczesnie rządzących polityków.

Biorąc pod uwagę uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 19 listopada 2008 r. a także postanowienia Sądu Najwyższego z 14 października 2010 r. aprobusujące poprzednie orzeczenie wyraźne widoczne jest stanowisko orzecznicze potwierdzające autonomię związków wyznaniowych w zakresie nabycia na własność nieruchomości. Linia orzecznicza Sądu Najwyższego prezentowana wyżej (w obu orzeczeniach) utwierdza w przekonaniu o konieczności uzyskania osobowości prawnej wszystkich podmiotów uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym a taką przecież uzyskał Kościół katolicki (jako całość, bez względu na obrządek) i jego jednostki organizacyjne.

³⁵³ Problem osobowości prawnej Kościoła katolickiego i jego jednostek organizacyjnych oraz ewolucji przepisów w tym zakresie w czasach PRL w miarę kompleksowo został przedstawiony w: J. Dziobek-Romański, *Uznawanie związków religijnych w Polsce (1944 – 1989) narzędziem dyskryminacyjnej polityki władz*, Lublin 2004, s. 151 – 180.

BIBLIOGRAFIA

Wykaz aktów prawnych

- Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 wraz z protokołami dodatkowymi.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, 2320; z 2021 r., poz. 1509.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1153.
- Dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR, Dz. U. Nr 59, poz. 318, z późn. zm.
- Dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejściu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego, Dz. U. Nr 46, poz. 339.
- Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium. Typis Pologlotis Vaticanis MDCCCCLXXX, AAS 82(90) nr 11.

Orzecnictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2004 r., IV CK 108/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 65.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., III CSK 91/08, Lex nr 520670887.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2010 r., III CSK 305/09, Lex nr 520782182.

Źródła internetowe

www.cerkiew.net.pl/struktura-ukgk

Literature:

- Adamowicz L., *Przynależność do kościoła „sui iuris” według obowiązującego prawa kościelnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” nr 8/1998.
- Bielecki M., *Zarys statusu prawnego Ukraińskiej Cerkwi Greckokatolickiej w Polsce w XX i XXI w.*, [w:] M. Bartnik, M. Bielecki, J. Nikołajew (red.), *Prawo ukraińskie. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2013.
- M. Bielecki, M. Skorniewski, *Ewolucja statusu prawnego wybranych obiektów sakralnych o charakterze zabytkowym na terenie powiatu tomaszowskiego*, [w:] T. Guz, W. Bednaruk, M. Pałubska (red.), *Ius et Historia. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Jerzemu Markiewiczowi*, Lublin 2011.
- Bocirkiw B., *The Ukrainian Greek Catholic Church and the Soviet State (1939-1950)*, Edmonton-Toronto 1996.
- Bzdyrak G., *Prawne gwarancje autonomii i niezależności Kościoła katolickiego w Polsce w zakresie władzy jurysdykcyjnej w sprawach małżeńskich*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(141)/2017.
- Czarnek P., *Autonomia i współdziałanie w relacjach państwa i Kościoła jako standardy państwa prawa*, [w:] P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisław (red.), *Podstawy regulacji stosunków Państwo – Kościół w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej. I fondamenti delle relazioni Stato – Chiesa nella Repubblica di Polonia e nella Repubblica Italiana*, Lublin 2010.

- Dubiel S., *Uprawnienia majątkowe Kościoła katolickiego w Polsce w świetle Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r., Konkordatu z 1993 r. i ustaw synodalnych*, Lublin 2007.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t.1, Warszawa 2003.
- Dziobek-Romański J., *Uznawanie związków religijnych w Polsce (1944 – 1989) narzędziem dyskryminacyjnej polityki władz*, Lublin 20004.
- Dzwonkowski R., *Religia o kościół w ZSRS. 1917 – 1991*, Lublin 2010.
- Fundowicz S., *Działalność Kościoła Katolickiego a działalność gospodarcza*, [w:] H. Nowicki, W. Szwajder (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009.
- Góralski W., Piendyk A., *Zasada niezależności i autonomii państwa i kościoła w Konkordacie polskim z 1993 r.*, Warszawa 2000.
- Januchowski A., *Wpływ państwa na powoływanie organów osób prawnych związków wyznaniowych – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6/2011.
- Kaleta P., *Kościelne prawo majątkowe*, Lublin 2014.
- Krętosz W., *Wschodnie katolickie obrządki w Polsce*, Katowice 2008.
- Krukowski J., *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013.
- Michalak R., *Polityka wyznaniowa państwa polskiego wobec mniejszości religijnych w latach 1945-1989*, Zielona Góra 2014.
- Mikołajczuk K., *sytuacja prawna Ukraińskiego Kościoła Greckokatolickiego w powojennej Polsce*, „Roczniki Nauk Prawnych”, nr 1/2011.
- Nikołajew J., *Kościół Greckokatolicki – wczoraj i dziś*, [w:] J. Nikołajew (red.), *Duszpasterstwo więzienne Kościoła Greckokatolickiego w Polsce*, Krasnystaw 2006.
- Pelc P., *Położenie prawne Kościoła greckokatolickiego w Polsce w latach 1945-1989*, „Znak” nr 7/1992.
- Pietrzak M., *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2000.
- Rapacz J., *Autonomia sądownictwa kościelnego*, „Annales Canonici” nr 3/2007.
- Rapała A., *Wybrane problemy stosowania prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w sprawach majątkowych*, [w:] A. Mezglewski, A. Tunia (red.), *Standardy bezstronności światopoglądowej władz publicznych*, Lublin 2013.
- Sobczyk P., *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014.
- Stępień S., *Kościół Greckokatolicki w Polsce po II wojnie światowej i w czasach współczesnych (do roku 1998)*, [w:] S. Stępień (red.), *Polska-Ukraina. 1000 lat sąsiedztwa*, t. 4, Przemyśl 1998.
- Wojewoda Z., *Zarys historii Kościoła Greckokatolickiego w Polsce w latach 1944 – 1989*, Kraków 1994.
- Wójciuk M., *Specyfika organizacji i zarys charakteru Cerkwi katolickiej obrządku bizantyjsko-słowiańskiego o liturgicznej tradycji synodalnej na wschodnich ziemiach II Rzeczypospolitej w latach 1924 – 1939*, „Koło historii” nr 7/2003.

Author's contact details:

dr hab. Jerzy Nikołajew, prof. UO
ORCID: 0000-0003-1505-9710
University of Opole, Institute of Legal Sciences
Poland

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНИ

PREREQUISITES FOR THE FORMATION OF A LEGAL INSITUION OF AGGLOMERATIONS IN UKRAINE

Mgr. Mykola Siusko

Ключові слова: співробітництво територіальних громад – міська агломерація – територіальні громади – децентралізація – модель управління агломерацією – метрополійна територія

Key words: inter municipal cooperation – urban agglomeration – municipalities – decentralization – agglomeration management model – metropolitan area

Анотація: Фундаментальна частина реформи децентралізації в Україні завершена, проте є побоювання, що окремі великі міста, які затиснуті громадами, не матимуть можливостей для розвитку. Найбільш раціональним варіантом вирішення проблеми розвитку великих міст є запровадження на законодавчому рівні можливості їх співробітництва у формі агломерацій. У папері розглядається можливість запровадження правового інституту агломерацій в Україні, проаналізовано закордонний досвід правового регулювання метрополійних територій, надано пропозиції щодо надання статусу окремої юридичної особи даній інституції.

Annotation: The fundamental part of decentralization reform in Ukraine has been completed, but there are fears that some large cities that are cramped into communities will not have opportunities for development. The most rational option for solving the problem of development of large cities is to introduce at the legislative level the possibility of their cooperation in the form of agglomerations. The paper considers the possibility of introducing a legal institute of agglomerations in Ukraine, analyzes foreign experience in the legal regulation of metropolitan areas, provides proposals for granting the status of a separate legal entity to this institution.

Вітчизняна конституційно-правова наука і практика, як правило, уникають використовувати термін «агломерація», незважаючи на те, що в Україні, як зазначають деякі вчені, склалося 18 міських агломерацій, в яких проживає більше 40 % міського населення [4].

Попри те, що на практиці багато міських рад уже почали говорити про перспективу створення агломерацій, українське законодавство недостатньо врегульовує дану сферу суспільних відносин.

Богачов С. зазначає, що на даний час в Україні поняття „агломера-

ція“, „міська агломерація“ залишаються майже суто теоретичними і законодавчо не врегульоване. Проте, розвиток міських агломерацій, як перспективних форм взаємодії територіальних громад суміжних населених пунктів є одним з пріоритетів державної регіональної політики [1, с. 29].

Серед недоліків правового регулювання А. Т. Назарко, зокрема, вказує на відсутність спеціального правового регулювання, розробленого термінологічного апарату, державної стратегії підтримки створення агломерацій, обмеження розвитку великого міста міським кордоном та визнання будь-якого фінансування, яке виходить за межі міста, як нецільового [5, с. 144].

Незважаючи на те, що в окремих нормативних актах міститься згадка терміну «агломерація», чинне законодавство в Україні не врегульовує питання створення та діяльності агломерацій, зокрема, стаття 4 закону «Про співробітництво громад» не визначає агломерацію як одну з форм співробітництва [9].

На думку Г. Нестерова та А. Волкової первинна нормативно-правова основа розвитку міських агломерацій в Україні вже сформувалася, утім подальшої деталізації заслуговують правові положення у частині визначення особливостей державної підтримки процесу створення міських агломерацій, організації їх діяльності та управління об'єктами права комунальної власності у межах таких агломерацій [6, с. 116].

Варто зазначити, що діючі форми співробітництва добре працюють для рівних сторін, проте, якщо йдеться про утворення агломерації, тут чітко прослідковується центр агломерації, який є більш важливим суб'єктом даного співробітництва. Видається доцільним, дозволити об'єднати всі діючі форми співробітництва громад та дозволити їх використовувати в рамках діяльності агломерацій. Крім того, варто передбачити окремі особливості діяльності агломераційних утворень, адже великі українські міста досить рідко використовують діючі форми співробітництва територіальних громад [10, с.268].

Дослідники Пелехатий А.О. та Патицька Х.О. зазначають, що в Україні існують суттєві передумови для розвитку агломерацій, які де-факто вже сформовані (за різними даними можна виділити від п'яти до шістнадцяти агломерацій). Проте, їх подальший розвиток стримується низькою ефективністю управління такими територіями, оскільки таке управління здійснюється відповідно до адміністративно-територіального поділу на області, райони та адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, що не відповідає характеру агломераційних формувань та супроводжується «гальмуванням» процесів соціально-економічного розвитку

територій та неможливість подальшого територіального зростання більшості українських міст [8, с.118]

Агломерація в Україні не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом державного управління, тобто майже віртуальним з точки зору практики. Це, перш за все, терміни, категорії сфери економічної географії, державного управління, урбаністики та теорії містобудування, а також реалія повсякденного не завжди комфортного життя мешканців великих міст і невеликих населених пунктів, що їх оточують [7].

Легалізація інституту міських агломерацій, на думку І. Бодрової, сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування, де агломерації розглядаються як історично сформовані багатокомпонентні динамічні цілісні системи територіального устрою. Вони утворюють значні урбанізовані зони, поглинаючи суміжні населені пункти; вирізняються високим ступенем територіальної концентрації виробництва, промисловості, інфраструктурних об'єктів, наукових установ, навчальних закладів, а також значною сумарною чисельністю населення; забезпечують надання широкого спектру адміністративних та соціальних послуг населенню; мають високий рівень комплексності господарства та високий рівень територіальної інтеграції його елементів [2, с. 16].

Варто відмітити, що протягом останніх років ідуть тривалі дискусії, щодо внесення змін в законодавство з метою закріплення спеціального правового регулювання агломерацій в Україні. Вважаємо, що врегулювання даного питання на законодавчому рівні є важливим етапом впровадження реформи децентралізації в Україні, адже на даний момент ОМС отримали більше повноважень та ресурсів і важливо, щоб вони були зосереджені не лише на розвитку власних територій, а також на розвитку цілісних територій, що призведе до підвищення рівня розвитку таких територій.

Одним із ключових питань, які варто вирішити законотворцю є питання вибору моделі управління (врядування) агломераціями в Україні.

Італійський науковець Валерія Феделі виділяє три основні проблеми, які насправді є типовими для сфери управління метрополійними територіями, що є пов'язаним зі складністю вирішення проблеми взаємозв'язку територія-суверенітет-громадянство у великих міських регіонах. Питання стосуються визначення кордонів нового органу управління метрополійною територією, характеру інституції (виборної або невиборної асамблеї) та її сфери діяльності, компетенції та автономії [11, с.268].

У звіті за результатами фахового розгляду «Демократичне врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону», який розроблено

в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG) вирізняють наступні механізми врядування:

- а) Неформальні механізми співробітництва на основі місцевих угод між муніципалітетами-учасниками та іншими місцевими партнерами. Ці механізми досить легко впровадити та скасувати. Дослідженням ОЕСР встановлено, що ця модель є найпоширенішою (у 52% випадків); прикладом є Метрополійна територія Амстердама.
- б) Міжмуніципальний орган/інституція або комісія чи комісії, створені, щоб управляти міжмуніципальною співробітництвом та виробленням рішень в межах одного чи декількох повноважень. Як правило, утворюється спільний орган для управління співпрацею та ухвалення рішень. Дослідженням ОЕСР встановлено, що такий механізм діє у 24% випадків. Прикладами цього є всі міські агломерації у Франції.
- в) Надмуніципальний орган, створений як додатковий рівень урядування над наявними муніципалітетами. Така модель може передбачати голову та асамблею, вибраних шляхом прямих виборів, або ж невиборний метрополійний рівень, встановлений національним законодавством. Співпраця підкріплюється законодавчо визначеним розмежуванням функцій і повноважень між метрополійним органом і органами нижчого (муніципального) рівня. Ця модель була виявлена ОЕСР у 16% випадків. Прикладами є регіон Штутгарта, Брюссельський столичний регіон і Лондон [3, с.7-8].

Найбільш перспективною моделлю для впровадження в Україні є модель ММС через створення об'єднання органів місцевого самоврядування та укладення відповідних договорів, що дозволить зберегти діючу систему місцевого самоврядування в Україні. Вважаємо, що в рамках даної моделі необхідно забезпечити найвищий ступінь інтеграції, який дозволений Конституцією України для того, щоб дане об'єднання змогло ефективно виконувати його функції. Проте, при розробці відповідного законодавства варто закріпити такий статус агломерації, який, незважаючи на те, що матиме обмежену компетенцію та слабку фінансову автономію, буде відповідати вимогам до метрополійного врядування. Для даного виду співробітництва територіальних громад (далі - СТГ) доцільно передбачити сфери в яких здійснюватиметься обов'язкове співробітництво, відповідно до закону (Н: розробка комплексного плану розвитку агломерації, поводження з ТПВ тощо). Об'єднання територіальних громад у формі агломерації, шляхом укладення договорів про співробітництво, можливо, не є найкращою моделлю з точки зору ефективного

управління територіями, проте, зважаючи на поточну ситуацію, саме ця модель активно обговорюється в експертному та політичному середовищах і має найбільший шанс бути реалізованою в Україні.

Отже, правове регулювання діяльності агломерацій в Україні на даний момент потребує вдосконалення. Діючі форми СТГ хоч і створюють можливості для співпраці потенційних центрів агломерації з суміжними громадами, проте вони не знайшли свого широкого застосування. Причинами цього є те, що вони добре працюють для рівновеликих суб'єктів співробітництва (в агломерації завжди є одне або декілька більших міст-ядер), а також складність підготовки і реалізації відповідних договорів, зарегульованість, обмеженість можливості залучення коштів приватних інвесторів і міжнародних організацій. Також негативним є відсутність можливості утворювати в рамках підписаного договору окремий орган управління в статусі окремої юридичної особи, що дозволило б значно ефективніше здійснювати адміністрування функцій, які були передані територіальними громадами відповідно до договору. Актуальність розробки та прийняття закону України «Про міські агломерації» на даний момент є вкрай високою у зв'язку з посиленням ролі великих міст, а також відповідно до нових викликів з якими стикаються громади. Найбільш перспективною моделлю для впровадження в Україні, є модель агломерації, яка буде утворюватися шляхом укладення відповідних договорів про створення агломерації, що дозволить зберегти діючу систему місцевого самоврядування в Україні. В рамках даної моделі необхідно забезпечити найвищий ступінь інтеграції, який дозволений Конституцією України для того, щоб дане об'єднання змогло ефективно виконувати його функції. Проте, при розробці відповідного законодавства варто закріпити такий статус агломерації, який, попри те, що матиме обмежену компетенцію та слабку фінансову автономію, буде відповідати вимогам до метрополійного врядування. Безумовно важливими аспектами при створенні агломерацій є: створення агломерації зі статусом юридичної особи, створення координуючого органу – ради агломерації, яка складатиметься з представників кожної територіальної громади-члена агломерації та ухвалення статуту, який визначатиме повноваження такої ради.

LITERATURE:

- Богачов С.В. Економіко-правові проблеми розвитку великих міст та агломерацій в Україні : монографія / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, В. А. Устименко та ін. Харків : Вид-во "НТМТ", 2015. 247 с.
- Бодрова І. І. Проблеми законодавчого визначення статусу міських агломерацій в Україні /

- I. I. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Харків, 2017. – Вип. 34. – С. 12–25.
- Звіт за результатами фахового огляду. Демократичне врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону. Розроблено в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG). URL: <http://surl.li/asudi>
- Лесечко М. Управління великими містами в Україні // Демократичне врядування. — 2009. — Бип. 3. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lesechko.pdf
- Назарко А. Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – С. 144 – 150.
- Нестеров Г., Волкова А. Економіко-правові засади формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломераций / Г. Нестеров, А.Волкова // Економіка та право. – 2016. - № 1 (43). – С. 114 – 120.
- Парасюк І. А. Економічно правові аспекти понять “агломерація” та “міська агломерація” в Українському законодавстві. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/9_2010/5.pdf
- Патицька Х. О., Пелехатий А. О. Міська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. 2019. Т. 30 (69). № 3. С. 116 – 123.
- Про співробітництво територіальних громад [Текст] : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII // Голос України. – 2014. – № 138. – С. 10 – 11.
- Сюсько М. М. Перспективи утворення агломераций як однієї з форм співробітництва територіальних громад в Україні. Visegrad Journal on Human Rights. 2021. № 3. С. 266 – 272.
- Fedeli, V. „Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?“ Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, vol.75, no.3, 2017, pp. 265 – 274.

Author's contact details:

Mgr. Mykola Siusko
Uzhhorod National University, Faculty of Law
Ukraine
E-mail: mykola.siusko@gmail.com

O PŘÍZNAČNOSTECH AKADEMICKÉ SAMOSPRÁVY

ON TYPICALITIES OF ACADEMIC SELF-GOVERNMENT

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Klíčová slova: veřejná správa – samospráva – veřejnoprávní korporace – veřejná vysoká škola – univerzita – fakulta – akademická samospráva – akademická obec – akademické orgány

Key words: public administration – self-government – public corporation – public higher education institution – university – faculty – academic self-government – academic community – academic bodies

Anotace: Referát se zabývá vybranými aspekty postavení veřejných vysokých škol v České republice a ve Slovenské republice. Věnuje pozornost osobnímu základu a institucionálnímu vyjádření dvou úrovní samosprávy, působnosti akademických orgánů, právům členů akademické obce a vztahu veřejné vysoké školy a státu, jakož i ústavnímu rozměru práva na (akademickou) samosprávu. Pozornost je soustředěna toliko na charakteristiku právní úpravy s vědomím, že její obsah je pouze jedním z faktorů ovlivňujících stav vysokého školství.

Annotation: The paper deals with selected aspects of the position of public higher education institutions in the Czech Republic and in the Slovak Republic. It pays attention to the personal basis and institutional expression of two levels of self-government, the competence of academic bodies, the rights of members of the academic community and the relationship between an institution and the state, as well as the constitutional dimension of the right to (academic) self-government. Attention is focused only on the characteristics of legislation with the knowledge, that the law regulation content is only one of the factors influencing the state of higher education.

Na úvod: Letmo o veřejnoprávní autonomii a veřejné samosprávě

Vymezení pojmů „autonomie“ a „samospráva“ a jejich vzájemného vztahu by nepochybně vystačilo na samostatné pojednání a nemuselo by vést k jednoznačným závěrům. V praxi se těchto pojmů nezdírá užívat promiscue. V obou případech jde o pojmy přesahující horizont veřejného/správního práva.

Cílem tohoto příspěvku nemá/nemůže být vnést jasno do pojmoslovných otázek. Je ale zapotřebí alespoň naznačit, v jakém smyslu jsou předmětné pojmy užívány v dalším výkladu. Samozřejmě, že nejde o přístup jedině možný a že lze rovněž diskutovat o jeho správnosti.

Autonomie značí toliko jistou míru samostatnosti. Jedním z jejich typických projevů v oblasti veřejného/správního práva je vlastní normotvorba. Autonomie přitom není podmíněna osobností, autonomní postavení může mít i vnitřní organizační jednotka právnické osoby. Vnitřní autonomie se jeví jako „právo“ součásti vůči celku.

Samospráva ve veřejné správě vyjadřuje určitý způsob správy vlastních záležitostí. Jejím personálním základem je sdružení osob, které je samo „plnoprávnou“ právnickou osobou³⁵⁴ (= veřejnoprávní korporací). Ta je ztělesněním veřejné samosprávy.

Ke vztahu (veřejnoprávní) autonomie a (veřejné) samosprávy lze uvést, že autonomie je jedním z předpokladů fungování (či rysů fungující) samosprávy.

Akademická samospráva je typem neúzemní samosprávy.³⁵⁵

Veřejná vysoká škola jako veřejnoprávní korporace

Právní povahou vysoké školy (univerzity) se podrobněji zabýval Karel Beran.³⁵⁶ Popsal mimo jiné i koncept duální povahy univerzity coby veřejnoprávní korporace a veřejného ústavu.

S ohledem na výše uvedené je patrné, že ve vztahu k akademické samosprávě je určující pojetí vysoké školy (univerzity) jako veřejnoprávní korporace.

Znaky veřejnoprávní korporace naplňují podle české právní úpravy³⁵⁷ i podle slovenské právní úpravy³⁵⁸ veřejné vysoké školy. Na rozdíl od vysokých škol podle dřívějšího (federálního) zákona z r. 1990³⁵⁹, které byly přes

³⁵⁴ Osobnost některých forem právnických osob (v reálu) je či (modelově) může být z povahy jejich zákonné konstrukce omezena. Příkladem jsou příspěvkové organizace.

³⁵⁵ Neúzemní samospráva byla původně ztotožňována se zájmovou samosprávou. Postupující diferenciaci je patrná i ve vývoji českého pozitivního práva. Srov. § 244 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. ledna 1992 do 31. prosince 2002 (vedle územní samosprávy zmiňuje pouze zájmovou samosprávu) s jeho § 244 odst. 1 ve znění účinném od 1. ledna 2003 (zmiňuje i profesní samosprávu).

³⁵⁶ Beran, K.: Proč je univerzita veřejnoprávní korporací? In: *Historie, současný stav a perspektivy univerzit*. Praha: Karolinum, 2008, s. 110 a n. V podmínkách dřívější právní úpravy a s širším výkladem historických souvislostí pak Beran, K.: Právní povaha univerzity. *Právník*, č. 3/2005.

³⁵⁷ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů; dále též „čZVŠ“.

³⁵⁸ Zákon č. 131/2002 Z. z., o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; dále též „sZVŠ“. Část materie, která je v České republice obsažena v zákoně o vysokých školách, je ve Slovenské republice upravena v zákoně v zákoně č. 269/2018 Z. z., o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania a o změně a doplnění zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o změně a doplnění niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ve znění pozdějších předpisů; dále též „ZZKVV“.

³⁵⁹ Zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách.

jeho dikci (= doktrinálně vzato) pouze autonomními institucemi,³⁶⁰ jsou dnešní veřejné vysoké školy reálnými subjekty (veřejné) samosprávy vybavenými vlastním majetkem³⁶¹ (= materiální základ/znak samosprávy; volně řečeno jde o předpoklad „plnoprávnosti“).

Samosprávné postavení je v české úpravě obecně charakterizováno slovy: „Státní orgány mohou zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným.“³⁶² Demonstrativní výčet otázek, které patří do „samosprávné působnosti“ veřejné vysoké školy je v obou národních úpravách téměř shodný;³⁶³ český zákon sem navíc řadí zajišťování kvality tvůrčí³⁶⁴ činnosti a s nimi souvisejících činností a vnitřní hodnocení jejich kvality.³⁶⁵

O právní osobnosti se zmiňují obě národní úpravy obecně, ve vztahu ke všem vysokým školám.³⁶⁶ Slovenský zákon zdůrazňuje její veřejnoprávní povahu.³⁶⁷

Veřejná vysoká škola se zřizuje zákonem.³⁶⁸ Slovenská úprava ještě stanoví, že při zřízení veřejné vysoké školy, která se má členit na fakulty, se současně (zákonem) zřizují i fakulty.³⁶⁹ Nově zřízených (netransformovaných) veřejných vysokých škol je poskovnu (tři v České republice³⁷⁰ a jedna ve Slovenské republice³⁷¹).

³⁶⁰ I když cit. zákon v § 1 odst. 2 a v § 5 odst. 1 stanovil, že jsou samosprávné a že ony i fakulty jsou právníckými osobami, zůstaly vysoké školy státními organizacemi. Srov. též Staša, J.: Vysoká škola a její právní postavení. In: *Veřejná správa a právo. Pocta Dušanů Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 1997. s. 139 a n.

³⁶¹ Viz § 101 odst. 5 čZVŠ a § 112 odst. 2 sZVŠ.

³⁶² Ust. § 6 odst. 3 čZVŠ.

³⁶³ Srov. § 6 odst. 1 čZVŠ a § 6 odst. 1 sZVŠ.

³⁶⁴ „Tvůrčí“ = „vzdělávací, vědecká, výzkumná, vývojová, inovační, umělecká nebo další tvůrčí“ (§ 2 odst. 4 čZVŠ).

³⁶⁵ Viz § 6 odst. 1 písm. d) čZVŠ. Tato problematika je ve Slovenské republice upravena zákonem o zabezpečování kvality vysokoškolského vzdělávání (viz jeho § 3; průnik s výkonem samosprávné působnosti je i bez explicitní zmínky zřejmý, přesnější/detailnější závěr by ale vyžadoval učinit podrobný rozbor).

³⁶⁶ Viz § 2 odst. 2 čZVŠ a § 2 odst. 1 sZVŠ. Obecné vymezení vysokých škol jako právníckých osob je ale v české právní úpravě nepřesné; viz níže v partii o ostatních (nikoli veřejných) vysokých školách.

³⁶⁷ Charakterizuje ji jako veřejnoprávní samosprávnou instituci.

³⁶⁸ Viz § 5 odst. 1 čZVŠ a § 5 odst. 1 sZVŠ.

³⁶⁹ „Později“ ale rozhoduje o zřízení (i o zrušení) fakulty rektor se souhlasem akademického senátu veřejné vysoké školy (§ 22 odst. 4 sZVŠ).

³⁷⁰ Zákon č. 404/2000 Sb., o zřízení Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, zákon č. 375/2004 Sb., o zřízení Vysoké školy polytechnické Jihlava, a zákon č. 162/2006 Sb., o zřízení Vysoké školy technické a ekonomické v Českých Budějovicích. V prvním z uvedených zákonů byla problematicky řešena související majetkoprávní problematika (zákon autoritativně převedl část majetku jiné veřejné vysoké školy na zřizovanou instituci. Druhý a třetí zákon obsahuje již jiné řešení (smluvní převod majetku).

³⁷¹ Zákon č. 465/2003 Z. z., o zřízení Univerzity J. Selyeho v Komárne a o doplnění zákona

Personální základ akademické samosprávy představuje společenství členů akademické obce.³⁷² Příznačností je polarita akademické obce, která vyniká v poměru ke vzdělávací činnosti. Dosti zjednodušeně řečeno, jedni „učí“, druzí „se učí“. Obojí se jako akademičtí občané podílejí na správě komunity.³⁷³ Vymezení akademické obce je širší ve slovenské úpravě.³⁷⁴ Chronické pochybnosti vyvolává asymetrický status akademického občana v oblasti disciplinární odpovědnosti.³⁷⁵

Vrcholným orgánem akademické samosprávy na veřejné vysoké škole je její akademický senát. Mezi českou a slovenskou úpravou jsou určité rozdíly týkající se složení a ustanovování tohoto orgánu.³⁷⁶ Slovenská úprava již v zákoně předepisuje odvolatelnost jeho členů.³⁷⁷ Kriticky se ke složení akademických senátů veřejných vysokých škol (a jejich fakult) vyjádřil Filip Křepelka.³⁷⁸ Popis a srovnání působnosti přesahuje rámec toho příspěvku.³⁷⁹ Modelově třeba rozlišovat jednak mezi činnostmi, jejímž výsledkem jsou autoritativní úkony (schválení, předschválení, spoluschválení, volba), nebo neautoritativní úkony (vyjádření), jednak mezi úkony z vlastní iniciativy a úkony na návrh jiného orgánu.³⁸⁰ Z věcného hlediska se schvalovací pravomoci typově

č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů v znění neskorších předpisů. Zákon upravuje vyučovací jazyky. Majetkoprávní problematiku neřeší.

³⁷² Viz § 3, 61 a 70 čZVŠ a § 3, 69, 74 a 75 sZVŠ. Slovenská úprava výslovně stanoví, že akademická obec je „základem akademické samosprávy“ (§ 6 odst. 2).

³⁷³ Ti, co „se učí“, nejsou pouhými konzumenty či destinátáři.

³⁷⁴ Zejména díky možnosti přiznat členství v akademické obci i zaměstnancům, kteří nejsou vysokoškolskými učiteli nebo výzkumnými pracovníky.

³⁷⁵ Není formulován disciplinární status členů zaměstnanecké části akademické obce. Porušení akademických povinností je možno ve vnitřních vztazích řešit (s právní relevancí) toliko prostředky pracovního práva. Nadstavbovou (autonomní) „měkkou“ regulaci představují pravidla posuzování chování členů akademické obce z etického hlediska.

³⁷⁶ Podle české úpravy má nejméně 11 členů, přičemž nejméně jednu třetinu a nejvýše jednu polovinu tvoří studenti, a jeho členové jsou voleni v tajných a přímých volbách; funkční období členů je nejvýše tříleté (§ 7 odst. 1 a 3 čZVŠ). Podle slovenské úpravy má nejméně 15 členů, přičemž nejméně jednu třetinu tvoří studenti; volby jsou tajné, zákon nepředepisuje, aby byly přímé; fakulty musí být rovněž zastoupeny; funkční období členů je nejvýše čtyřleté (§ 8 odst. 1, 2 a 4 sZVŠ).

³⁷⁷ Viz § 8 odst. 6 písm. i) sZVŠ.

³⁷⁸ Kritika se (kromě jiného) týkala velkého zastoupení studentů v akademických senátech. Na druhé straně ale autor poukázal na deficit samostatné studentské samosprávy. Křepelka, F.: Zvláštnosti akademické samosprávy v Česku a jejich možné důsledky. *Správní právo*, č. 4-5/2018.

³⁷⁹ Viz tedy § 9 odst. 1 a 2 čZVŠ a § 9 odst. 1 a 3 sZVŠ. Slovenská úprava dává explicitně prostor pro stanovení či konkretizaci působnosti akademického senátu veřejné vysoké školy jejím statutárním předpisem.

³⁸⁰ K některým těmto otázkám viz Staša, J.: Orgány akademické samosprávy a jejich vzájemné vztahy. In: *Historie, současný stav a perspektivy univerzit*. Praha: Karolinum, 2008, s. 86 a n. Polemizovat se nabízí např. o otázce, zda vůbec, či v jakých případech podvazovat iniciativu

týkají organizace veřejné vysoké školy, stanovení pravidel (norem), základních koncepčních a hodnotících dokumentů, rozpočtu a personálií. Pozitivním právem zůstává nedoceněna kontrolní činnost akademického senátu.

Do konceptu veřejnoprávní korporace organicky nezapadá (složením, způsobem ustanovování) těleso typu správní rady. Podoba správní rady se blíží doktrinální představě o institucionalizované kontrole veřejné správy veřejností. Český zákon správní radu přesto označuje za (i když nikoli samosprávný, ale za „další“) orgán veřejné vysoké školy.³⁸¹ Slovenský zákon zvolil nepochybně vhodnější formulaci, podle níž je správní rada „orgán, který ... podporuje posilování vazby veřejné vysoké školy a společnosti“ a který „[u]platňuje a prosazuje veřejný zájem v činnosti veřejné vysoké školy ...“.³⁸² Vliv veřejné vysoké školy na složení správní rady je větší ve Slovenské republice. Z jednotlivostí stojí za zmínku, že správní rada na Slovensku stanoví plat rektora.³⁸³

Veřejná vysoká škola coby veřejnoprávní korporace musí být vybavena vlastní veřejnou mocí. Ta se projevuje jak ve stanovení závazných pravidel chování, tak v autoritativním rozhodování o právních poměrech jednotlivců. Výsledkem normotvorby, tradičně označované jako autonomní, jsou statutární předpisy,³⁸⁴ označované v pozitivním právu z doktrinálního hlediska nesprávně jako vnitřní předpisy veřejné vysoké školy.³⁸⁵ Správní akty vydávané veřejnou vysokou školou (či její fakultou) v rámci výkonu akademické samosprávy se zásadně týkají práv a povinností studentů.³⁸⁶ Uplatňování vlastní veřejné moci směřuje nejen vůči členům vlastní akademické obce. Osobní přesah představuje výkon působnosti především jednak vůči uchazečům o studium, jednak [je-li daná veřejná vysoká škola oprávněna vést habilitační řízení a (inaugurační) řízení o jmenování profesorem] uchazečům o jmenování docentem nebo profesorem, jestliže tito nejsou členy akademické obce dané

akademického senátu nebo jeho členů úpravou, která umožňuje přijmout určitý statutární předpis pouze na návrh rektora.

³⁸¹ Viz § 7 odst. 2 písm. a) čZVŠ a dále jeho § 14 odst. 1 až 8 (o složení/ustanovování/členství) a § 15 (o působnosti). Členy správní rady nemohou být zaměstnanci dané veřejné vysoké školy.

³⁸² Viz § 40 odst. 1 sZVŠ a dále jeho § 40 odst. 2 až 4 (o složení/ustanovování/členství) a odst. 5 (o zasedáních) a § 41 odst. 1 až 7 (o působnosti). Zasedání správní rady jsou veřejná.

³⁸³ V České republice je to ministr školství, mládeže a tělovýchovy.

³⁸⁴ Blíže např. Staša, J.: Statutární normotvorba profesní a akademické; samosprávy. In: Šturma, P., Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009. s. 372 a n.

³⁸⁵ Viz zejména § 6 odst. 1 a § 17 čZVŠ a § 6 odst. 3 a § 15 sZVŠ. Další výklad vychází z příleha-
vějšího označení (= „statutární předpis“).

³⁸⁶ „Svodně“ v § 68 čZVŠ, ve slovenské úpravě se podobné svodné ustanovené nenalézá. Česká úprava vztahuje k této agendě správní řízení (= subsidiárně správní řád), slovenská nikoli (viz vyluku správního řádu v § 108 odst. 1 sZVŠ).

veřejné vysoké školy, a dále v souvislosti s řízeními sankční povahy³⁸⁷, která mohou být vedena vůči absolventům, dalším rigorozantům, docentům a (ve Slovenské republice) profesorům, kteří získali titul na dané veřejné vysoké škole, ale nejsou členy její akademické obce. Vůči zaměstnancům dané veřejné vysoké školy, kteří nejsou členy její akademické obce, působí všeobecně formulované normy statutárních předpisů z titulu pracovního práva.³⁸⁸ Uplatňování vlastní veřejné moci může, ale nemusí mít quasiteritoriální aspekt v podobě ochrany akademické půdy (povolování vstupu orgánů činných v trestním řízení).³⁸⁹

Veřejná subjektivní práva pramenící z akademické samosprávy:

- má veřejná vysoká škola vůči státu,³⁹⁰
- mají členové akademické obce veřejné vysoké školy vůči veřejné vysoké škole.

Záruka akademických práv a akademických svobod,³⁹¹ kterou zákon poskytuje všem (nejen veřejným) vysokým školám, se týká jak vztahů vysoké školy ke státu, tak vnitřního prostředí na vysoké škole (=akademické prostředí). Již z ní vyplývají „základní“ práva členů akademické obce včetně, resp. zejména ve vztahu k vysoké škole. Značný význam pro jejich uplatňování má jistě i míra možného ovlivňování akademického prostředí „zvnějšku“. A v zásadě odtud pramení specifická garance těchto práv na veřejných vysokých školách. Blíže jsou rozvedena práva studenta.³⁹² Ojedinelá je zmínka o nároku člena zaměstnanecké části akademické obce.³⁹³ Slušelo by se určitá práva přiznat i osobám, jejichž studium je přerušeno (ty nejsou považovány za členy akademické obce).³⁹⁴ Vhodné by rovněž bylo uvažovat o postavení všech skupin emeritních členů akademické obce (s vědomím, že emerity jsou i alumni).³⁹⁵

³⁸⁷ Viz § 47c a § 74a čZVŠ a § 108f sZVŠ. Jde o vyslovení neplatnosti (státní/rigorózní) zkoušky, popřípadě obhajoby, o vyslovení neplatnosti jmenování docentem či odnětí titulu docent a (ve Slovenské republice) o návrh na odvolání profesora.

³⁸⁸ Rozdíl mezi zaměstnanci, kteří jsou členy akademické obce a kteří nejsou členy akademické obce se u všeobecně formulovaných ustanovení prakticky stírá vzhledem k absenci úpravy disciplinární odpovědnosti zaměstnanců=členů. Rozdílné postavení ohledně členství zaměstnanců v akademické obci může mít význam při úvahách o způsobech ochrany (obsahově týchž) práv členů (pořadem veřejného práva) vs. nečlenů (pořadem soukromého práva).

³⁸⁹ Viz § 4 odst. 2 sZVŠ. České právo od úpravy ochrany akademické půdy upustilo.

³⁹⁰ Práva (všech) vysokých škol výrazněji formuluje slovenská úprava (viz ustanovení o jejich „výhradním právu“, § 2 odst. 4, 8 a 9 sZVŠ).

³⁹¹ Viz § 4 čZVŠ a § 4 sZVŠ.

³⁹² Viz § 62 čZVŠ a § 70 sZVŠ.

³⁹³ Český zákon obsahuje ustanovení o tvůrčím volnu (§ 76).

³⁹⁴ Viz pouze § 96b odst. 2 sZVŠ.

³⁹⁵ V platné právní úpravě jde pouze o emeritní profesory; viz § 78 sZVŠ. Český zákon pouze odkazuje na jejich úpravu ve statutárních předpisech (§ 70 odst. 4).

Autonomie fakult veřejné vysoké školy

Fakulty nemají podle platné právní úpravy právní subjektivitu. Člení-li se veřejná vysoká škola na fakulty, jsou fakulty jejími součástmi. S ohledem na shora uvedené pojetí samosprávy a autonomie, lze u fakult ve vztahu k veřejné vysoké škole hovořit pouze o autonomii.³⁹⁶

Český zákon vyjadřuje autonomii fakult tak, že:³⁹⁷

- stanoví okruh záležitostí týkajících se fakulty, v nichž mají orgány fakulty právo rozhodovat nebo jednat za veřejnou vysokou školu,
- stanoví okruh záležitostí týkajících se fakulty, v nichž mají orgány fakulty právo rozhodovat nebo jednat za veřejnou vysokou školu „po projednání“³⁹⁸ s orgánem veřejné vysoké školy (rektorem),
- stanoví okruh záležitostí týkajících se fakulty, v nichž mají orgány fakulty právo rozhodovat nebo jednat za veřejnou vysokou školu v rozsahu stanoveném jejím statutem,
- umožňuje, aby statut veřejné vysoké školy svěřil orgánům fakulty rozhodování v dalších záležitostech veřejné vysoké školy.

Podobně slovenský zákon stanoví:³⁹⁹

- okruh záležitostí, které patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy a v nichž mají orgány fakulty právo rozhodovat nebo jednat jménem veřejné vysoké školy,
- okruh záležitostí, které patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy a v nichž mají orgány fakulty právo rozhodovat nebo jednat jménem veřejné vysoké školy v rozsahu, či v rozsahu a za podmínek, anebo podle pravidel určených statutem veřejné vysoké školy,
- okruh dalších záležitostí, které patří do samosprávné působnosti⁴⁰⁰ fakulty.⁴⁰¹

Oba zákony vyzdvihují právo fakulty používat vlastní insignie a konat akademické obřady.⁴⁰²

³⁹⁶ Jinak tomu může být při charakterizování vnitřních poměrů na fakultě. Potom by bylo možné hovořit o dvou úrovních samosprávy (celoškolské a fakultní). Doktrinální vytržení pojmového aparátu by vyžadovalo fundamentální rozbor.

³⁹⁷ Blíže viz § 24 čZVŠ.

³⁹⁸ Nikoli „se souhlasem“.

³⁹⁹ Blíže viz § 23 sZVŠ.

⁴⁰⁰ Spojení „samosprávná působnost fakulty“ (ve skrytosti) používá i český zákon o vysokých školách (již zmíněný § 33 odst. 1).

⁴⁰¹ Pochybnost přinejmenším ve vztahu k některým záležitostem (= těm, v nichž lze jednak na- venek) vyvolává skutečnost, že zákon nestanoví, že by fakulta v těchto záležitostech jednala jménem veřejné vysoké školy, a až na jedinou výjimku nepředpokládá, že by pravidla těchto aktivit fakulty stanovil statut veřejné vysoké školy [viz § 15 odst. 2 písm. n) sZVŠ, výjimku představuje písm. b) ustanovení téhož odstavce].

⁴⁰² Viz § 23 odst. 2 čZVŠ a § 22 odst. 3 sZVŠ.

S ohledem na předpokládanou statutární úpravu se ustanovení, že statutární předpisy fakulty upravují její vztah k veřejné vysoké škole, není-li upraven zákonem, zdá být mezerovitě.⁴⁰³

Též vzhledem k rozdílům v dikci příslušných ustanovení by jejich obsahové srovnání vyžadovalo podrobný rozbor, pro který není v tomto příspěvku prostor.

Z obou úprav je patrné, že míra autonomie fakult jednotlivých veřejných vysokých škol může být rozdílná. „Značnou míru autonomie potřebují klasické univerzity ...“⁴⁰⁴

Obecně souvisí velikost prostoru pro autonomii fakult s možným obsahem jejich statutárních předpisů a s jejich schvalováním. Slovenský zákon poskytuje fakultám vyšší míru volnosti, když:

- na nich ponechává rozhodnutí, zda vydat statutární předpis, který specifikuje věcně korespondující statutární předpis veřejné vysoké školy,⁴⁰⁵
- pouze některé statutární předpisy podléhají schválení (= předpoklad platnosti) orgánu veřejné vysoké školy (jejího akademického senátu).⁴⁰⁶

Český zákon zakládá pravomoc orgánu veřejné vysoké školy zrušit úkon⁴⁰⁷ orgánu fakulty nebo pozastavit účinky (účinnost) úkonu fakulty z důvodu rozporu s právním předpisem nebo se statutárním předpisem veřejné vysoké školy (učiní tak akademický senát veřejné vysoké školy na návrh rektora).⁴⁰⁸

Slovenský zákon umožňuje v určitých případech, aby akademický senát veřejné vysoké školy po nezbytnou dobu vykonával část působnosti akademického senátu fakulty.⁴⁰⁹

Naproti tomu fakulta nedisponuje ve vztahu k „zásahům“⁴¹⁰ orgánů veřejné vysoké školy žádnými opravnými prostředky.⁴¹¹ Nabízí se ovšem možnost

⁴⁰³ Viz § 33 odst. 1 čZVŠ a § 33 odst. 1 sZVŠ.

⁴⁰⁴ Křepelka, F., op. cit. Autor varuje před „neuváženou centralizací a homogenizací“.

⁴⁰⁵ Viz § 33 odst. 2 sZVŠ. K situaci v České republice Filip Křepelka uvádí (tamtéž), že jednou z novel českého zákona o vysokých školách „fakulty přišly o kompetenci regulovat studium a zkoušení určením, že studijní a zkušební řád vydává pouze univerzita“, k tomu je ale třeba dodat, že veřejná vysoká škola se mohla vyrovnat se ztrátou zmíněné kompetence stanovením povinnosti/možnosti fakult upravit formou fakultního statutárního předpisu podrobnosti o organizaci studia (učinila tak Univerzita Karlova; srov. čl. 19 odst. 2 až 4 jejího Studijního a zkušebního řádu).

⁴⁰⁶ Viz § 33 odst. 5 sZVŠ. Srov. s § 27 odst. 1 písm. b) a s § 9 odst. 1 bodem 2. čZVŠ.

⁴⁰⁷ Slovy zákona „vnitřní předpis, rozhodnutí nebo jiný úkon“.

⁴⁰⁸ Viz § 9 odst. 1 písm. j) čZVŠ.

⁴⁰⁹ Blíže viz § 9 odst. 1 písm. s) a odst. 3 sZVŠ. Zákon předpokládá konkretizaci ve statutu veřejné vysoké školy.

⁴¹⁰ Ve smyslu nejrůznějších projevů vůle autoritativně zasahujících do fakultní sféry.

⁴¹¹ Kuriozitou, která může poukazovat na deficit právní ochrany autonomie fakulty, se v České republice stala správní žaloba orgánu fakulty proti usnesení orgánu veřejné vysoké školy,

určité procesualizace vzájemných vztahů fakulty a veřejné vysoké školy ve statutární úpravě (přiznání určitých procesních oprávnění fakultě statutárním předpisem veřejné vysoké školy).⁴¹²

Vztahy spolupráce veřejné vysoké školy

Do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy náleží spolupráce s jinými vysokými školami a právníckými osobami.⁴¹³ Týká se i spolupráce se zahraničními osobami.

Český zákon se této spolupráce dotýká v několika ustanoveních,⁴¹⁴ aniž by upravoval nějaké její specifické institucionální vyjádření. Půjde o spolupráci na základě „prostých“ dohod.

Slovenský zákon upravuje institucionální formu spolupráce vysokých škol (nejen veřejných vysokých škol) v podobě konsorcia vysokých škol:⁴¹⁵ „Jestliže vysoká škola s jinou vysokou školou založí zakladatelskou smlouvou zájmové sdružení právníckých osob za účelem společného postupu při tvorbě studijních programů, vytváření společných studijních programů, společného postupu v přijímacím řízení, společného uskutečňování výzkumné, vývojové nebo jiné tvůrčí činnosti nebo společného zabezpečování možností stravování a ubytování studentů, používá toto zájmové sdružení právníckých osob v názvu označení ‚konsorcium vysokých škol‘. Konsorcium vysokých

jímž byla „na její úkor“ zřízena jiná součást veřejné vysoké školy. Žaloba byla odmítnuta pro nedostatek pravomoci soudu.

⁴¹² Příklad (= volně podle čl. 14 odst. 6 a čl. 29 odst. 2 a 3 Jednacího řádu Akademického senátu univerzity Karlovy): Usnesení akademického senátu veřejné vysoké školy, jímž nebyl schválen statutární předpis fakulty, musí být odůvodněno. Jestliže s takovým rozhodnutím nesouhlasí z důvodu odlišného názoru na výklad právních předpisů nebo statutárních předpisů veřejné vysoké školy akademický senát fakulty, může ve lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy bylo usnesení přijato, podat návrh na nové projednání věci. Akademický senát fakulty má právo být slyšen se svým právním názorem v rozpravě na zasedání akademického senátu veřejné vysoké školy. Za akademický senát fakulty může hovořit jím přizvaný právní expert. Akademický senát veřejné vysoké školy může projednávání odložit na (další) příští zasedání s tím, že bude vyžádáno stanovisko nezávislého právního experta.

⁴¹³ Ust. § 6 písm. j) ČZVŠ a § 6 odst. 1 písm. i) sZVŠ (ustanovení slovenského zákona zmiňuje i spolupráci s fyzickými osobami). Slovenský zákon to výslovně umožňuje v rozsahu a za podmínek stanovených statutem veřejné vysoké školy i fakultám [§ 23 odst. 1 písm. f)].

⁴¹⁴ Zejména § 47a odst. 1 a 2 a § 81 odst. 1 a 2 ČZVŠ. Pomyslným vrcholem je zde společná žádost o akreditaci studijního programu. Odlišnou formou spolupráce, na níž může participovat i veřejná vysoká škola, je poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělávání (§ 93a odst. 4 a 5 ČZVŠ).

⁴¹⁵ Ust. § 2 odst. 14 sZVŠ. Jde o úpravu obsaženou v novele z r. 2019. Zmíněné rejstříky vede Ministerstvo školství, vědy, výzkumu a sportu.

škol nabývá právní způsobilost zápisem do rejstříku konsorcií vysokých škol, který je součástí rejstříku vysokých škol.“ Úprava se ovšem omezuje na stanovení specifického způsobu vzniku a evidence, odlišného od obecné úpravy zájmových sdružení právnických osob. Nelze mít za to, že konsorcium vysokých škol představuje „novou“ osobu veřejného práva, která naplňuje alespoň některé znaky věcné veřejnoprávní korporace.

Slovenský zákon dále zmiňuje i jiné formy spolupráce.⁴¹⁶

Specifickou formou spolupráce je účast v reprezentaci vysokých škol.⁴¹⁷

Vztah veřejné vysoké školy a státu

Limity akademické samosprávy vyplývají ze vztahu veřejné vysoké školy a státu. Z nich je zapotřebí zmínit alespoň:

- registraci statutárních předpisů,
- agendy akreditace,
- instanční kontrolu,
- státní dozor.

Zatímco v České republice podléhají registraci všechny statutární předpisy veřejné vysoké školy,⁴¹⁸ ve Slovenské republice je to pouze její statut.⁴¹⁹ Registrující orgán posuzuje soulad statutárního předpisu s právními předpisy. Registrace je předpokladem platnosti statutárního předpisu. Slovenská procesní úprava registrace je zpracovanější.⁴²⁰

Problematika akreditace je v České republice řešena v zákoně o vysokých

⁴¹⁶ V § 37 (cvičné školy a cvičná školská zařízení), v § 39a (specializovaná výzkumná a vývojová pracoviště a specializovaná umělecká pracoviště založená společně s jinými právnickými osobami), v § 54 odst. 6 a 17 spolupráce s externí vzdělávací institucí při uskutečňování doktorandského studijního programu a v § 54a (již zmíněné společné studijní programy).

⁴¹⁷ Viz § 92 čZVŠ a § 107 sZVŠ. Ze zákona není členství v reprezentaci omezeno na veřejné vysoké školy. Český zákon stanoví, že reprezentaci vysokých škol tvoří jednak orgán složený z členů akademických obcí vysokých škol delegovaných jejich zastupitelskými akademickými orgány, jednak orgán složený z představitelů vysokých škol; přes použití singuláru úprava nebrání pluralitě obou reprezentací; „nejreprezentativnějšími entitami“ jsou jednak Rada vysokých škol, jednak Česká konference rektorů; za další reprezentaci možno označit Asociaci výzkumných univerzit České republiky. Slovenský zákon zvolil jiný přístup, když za reprezentaci vysokých škol označuje Radu vysokých škol, Studentskou radu vysokých škol a Slovenskou rektorskou konferenci. Pro srovnání je vhodné uvést, že českou studentskou reprezentaci představuje studentská komora Rady vysokých škol.

⁴¹⁸ Viz § 36 čZVŠ, jakož i jeho § 17. O registraci rozhoduje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

⁴¹⁹ Viz § 104 sZVŠ. O registraci rozhoduje Ministerstvo školství, vědy, výzkumu a sportu. Do účinnosti novely z r. 2012 se registrace týkala i studijního řádu a zásad výběrového řízení.

⁴²⁰ Jde o vrácení k dopracování. Specifická je úprava „dvojitěho zamítnutí“ v § 103 odst. 5.

školách, zatímco ve Slovenské republice je⁴²¹ předmětem samostatného zákona. Podle české právní úpravy tyto agendy zahrnují akreditaci studijních programů (s výjimkou těch, které jsou pokryty případnou institucionální akreditací), institucionální akreditaci, o níž se veřejná vysoká škola může (ale nemusí) ucházet, a akreditaci habilitačního a jmenovacího řízení.⁴²² Podle úpravy slovenské jde o posuzování vnitřního systému zabezpečování kvality vysokoškolského vzdělávání (rozhodování o tom, zda vnitřní systém školy a jeho implementace je souladu se stanovenými standardy), které se týká všech veřejných (a nejen veřejných) vysokých škol, o akreditaci studijních programů (nepokrytých oprávněním vzniklým na základě uvedeného posouzení) a o akreditaci habilitačního řízení a inauguračního řízení.⁴²³ Obě národní úpravy zahrnují i kontrolní mechanismus.⁴²⁴

Instanční kontrolu ze strany státu ve správním řízení vedeném (subsidiárně podle správního řádu) v oboru samosprávné (samostatné) působnosti veřejné vysoké školy⁴²⁵ zná pouze slovenská úprava. Ministerstvo školství, vědy, výzkumu a sportu plní (až na několik málo výjimek) úkoly nadřízeného (slovy zákona „odvolacího“) správního orgánu.⁴²⁶

Stopu všeobecné (= nad rámec kontroly hospodaření) dozorčí působnosti lze sledovat pouze v kompetenčním ustanovení slovenského zákona.⁴²⁷ Oba zákony (český i slovenský) počítají s výzvou ke zjednáání nápravy a s omezením/odnětím působnosti orgánů veřejné vysoké školy (či její fakulty).⁴²⁸ Český zákon explicitně upravuje hlediska rozhodování. Slovenský zákon předpokládá souhlas alespoň dvou (ze tří⁴²⁹) reprezentací vysokých škol.

⁴²¹ S účinností od 1. listopadu 2018.

⁴²² Viz § 79 až 82 čZVŠ. Výkon agend je svěřen Národnímu akreditačnímu úřadu pro vysoké školství; zákon stanoví pouze, že „se [tento orgán] zřizuje“, že jeho členové „jsou ve svém rozhodování nezávislí“ a že jeho činnost „materiálně, administrativně a finančně zajišťuje“ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (§ 83 odst. 1 téhož).

⁴²³ Viz § 24 až 32 ZZKVV. Výkon agend je svěřen Slovenské agentuře pro vysoké školství; jde o „nezávislou veřejnoprávní instituci“, která je právnickou osobou (§ 4 odst. 1 téhož).

⁴²⁴ Výklad o odlišnostech by představoval odlišné téma. V české právní úpravě viz ještě § 84 až 86. V širším kontextu viz ve slovenském zákoně o vysokých školách § 5 odst. 4 větu druhou.

⁴²⁵ Pozor na již zmíněné rozdílné vymezení vztahu české úpravy a slovenské úpravy ke správnímu řádu.

⁴²⁶ Viz § 102 odst. 1 písm. n) sZVŠ.

⁴²⁷ Podle jeho § 102 odst. 1 písm. h) kontroluje Ministerstvo školství, vědy, výzkumu a sportu „dodržování obecně závazných právních předpisů v oblasti vysokého školství“.

⁴²⁸ Viz § 37 a 38 čZVŠ a (obecně ustanovení, nejen pro veřejné vysoké školy) § 104 sZVŠ.

⁴²⁹ Viz výše.

Odlišný charakter ostatních vysokých škol

Od veřejných vysokých škol se odlišují státní vysoké školy a soukromé vysoké školy.

Státními vysokými školami jsou vojenské vysoké školy, policejní vysoké školy a na Slovensku i zdravotnické vysoké školy.⁴³⁰ V České republice jde o organizační složky státu či dokonce o „pouhé“ součásti organizační složky státu,⁴³¹ ve Slovenské republice mají státní vysoké školy formu státní rozpočtové organizace,⁴³² nebo formu státní příspěvkové organizace.⁴³³

Soukromé vysoké školy nemají striktně předepsanou právní formu; do popředí u nich vystupuje oprávnění působit jako soukromá vysoká škola, udělené příslušným správním orgánem.⁴³⁴

Státní vysoké školy musí požívat jisté autonomie ve vztahu ke státu, soukromé vysoké školy pak ve vztahu k zakladateli/zřizovateli/„majiteli“.

Z obou národních zákonů je patrné jisté připodobňování státních vysokých škol i soukromých vysokých škol veřejným vysokým školám.

U státních vysokých škol český zákon uvádí, která ustanovení o veřejných vysokých školách se na ně nevztahují,⁴³⁵ a slovenský zákon k negativnímu výčtu ještě přidává ta, která se na ně vztahují přiměřeně.⁴³⁶

Na rozdíl od České republiky, kde je přizpůsobování soukromých vysokých škol v otázkách orgánů/organizace a statutárních předpisů v zásadě povahy faktické,⁴³⁷ předepisuje slovenská právní úprava konkrétní řešení⁴³⁸ (jde tedy o přizpůsobování formální, normativně podmíněné). Je otázkou, zda by odlišení úpravy soukromých vysokých škol nemělo být odvozeno též od skutečnosti, že vztah mezi soukromou vysokou školou a jejím studentem má (nebo přinejmenším má též) soukromoprávní smluvní povahu.

⁴³⁰ Viz § 94 a 95 čZVŠ a § 42 až 45 sZVŠ.

⁴³¹ Viz § 95 odst. 1 čZVŠ.

⁴³² Ust. § 43 odst. 2 a § 44 odst. 2 sZVŠ.

⁴³³ Ust. § 45 odst. 2 s ZVŠ.

⁴³⁴ Ust. § 39 až 43 čZVŠ a § 47 až 49 sZVŠ. Na okraj: Slovenská úprava se výslovně zmiňuje o jedné vysoké škole, která byla jako nestátní zřízena zákonem před nabytím účinnosti zákona o vysokých školách a stala se poté soukromou vysokou školou (§ 111 odst. 1 a příloha č. 3 sZVŠ; zákon č. 286/1999 Z. z., o zriadení Vysokej školy manažmentu v Trenčíne).

⁴³⁵ Viz § 95 odst. 1 čZVŠ.

⁴³⁶ Viz § 43 odst. 16 a 17, § 44 odst. 11 a § 45 odst. 8 sZVŠ.

⁴³⁷ Srov. dikci § 41 odst. 1 čZVŠ.

⁴³⁸ Viz § 47a až 47d (o orgánech soukromé vysoké školy) a § 48 (o statutárních předpisech soukromé vysoké školy). Úprava orgánů byla doplněna novelou z r. 2007. „Volněji“ (odkazem na přiměřené použití) v § 47 odst. 10 (o součástech soukromé vysoké školy).

Exkurs: Ústavní garance akademické samosprávy (či autonomie)

Samosprávný charakter (samosprávné postavení) veřejných vysokých škol nezmiňuje ani Ústava České republiky, ani Ústava Slovenské republiky.

Příkladem jiného přístupu mohou být:

- Ústava Řecké republiky (vysokoškolské/univerzitní vzdělávání poskytují výlučně instituce, které jsou právníckými osobami veřejného práva „s plnou samosprávou“ a které podléhají „dohledu státu“),⁴³⁹
- Ústava Slovenské republiky (státní vysoké školy jsou autonomní).⁴⁴⁰

Ústavnímu kontextu samosprávného postavení veřejných vysokých škol věnoval pozornost Vladimír Mikule.⁴⁴¹ Naznačil, že se princip jejich samosprávného postavení stává jedním z principů demokratického právního státu a že její obecnou záruku tak vlastně představuje již čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

Ve vztahu k veřejným (= nestátním) vysokým školám platí, že jestliže jsou zřízeny jako „plnoprávné“ právnícké osoby, lze do jejich právní sféry zasahovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.⁴⁴²

Případné ústavní zakotvení akademické samosprávy by kromě nesporného právně politického významu mělo praktický význam jednak v tom, že by postavilo mimo pochybnost otázku ochrany veřejných vysokých škol před zásahy do jejich právní sféry provedenými formou běžného zákona, jednak snad i v tom, že by přinejmenším naznačilo vodítko pro řešení⁴⁴³ případných střetů s jinými ústavně zaručenými právy⁴⁴⁴.

U státních vysokých škol je i vzhledem ke shora uvedenému těsnějšímu spojení se státem patrně skutečně vhodnější hovořit o autonomii. V případě úvah o ústavním zakotvení se zdá, že jeho praktický význam poněkud ustupuje do pozadí.

⁴³⁹ Čl. 16 odst. 5, věta první a věta druhá (v originále: „Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους ...“; v angličtině: „Education at university level shall be provided exclusively by institutions which are fully self-governed public law legal persons. These institutions shall operate under the supervision of the State ...“).

⁴⁴⁰ Čl. 58, věta první (v originále: „Državne univerze in državne visoke šole so avtonomne.“ v angličtině: „State universities and state institutions of higher education shall be autonomous.“).

⁴⁴¹ Mikule, V.: Samospráva vysokých škol z pohledu ústavního. In: *Historie, současný stav a perspektivy univerzit*. Praha: Karolinum, 2008, s. 79 a n.

⁴⁴² Což vyplývá z čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

⁴⁴³ Nicméně by jejich řešení mohlo i komplikovat.

⁴⁴⁴ Včetně ústavně zaručeného práva na územní samosprávu.

Na závěr: Výzkumné otázky

Další výzkum traktované problematiky může spočívat v úvahách o:

- praktickém i doktrinálním významu rozlišování mezi samosprávou a autonomií,
- optimalizaci složení, způsobu ustanovování a působnosti vrcholného orgánu akademické samosprávy (akademického senátu),
- potřebě koncipovat orgány kontroly veřejnosti (vnější kontrola veřejných vysokých škol; možná transformace správních rad),
- možnosti procesualizace vztahů mezi veřejnou vysokou školou a jejími fakultami,
- možnosti koncipovat sdružení veřejných vysokých škol jako věcnou veřejnoprávní korporaci,
- povaze správy v prostředí soukromých vysokých škol (zdůrazňování rozdílu, či naopak připodobňování veřejným vysokým školám; povaha vztahu mezi soukromou vysokou školou a jejím studentem).

Současná pandemická situace vyvolává ještě palčivou otázku distančního a/nebo hybridního výkonu akademické samosprávy.

LITERATURE:

- Beran, K.: Právní povaha univerzity. *Právník*, č. 3/2005, s. 260 – 285. ISSN 0231-6625.
- Křepelka, F.: Zvláštnosti akademické samosprávy v Česku a jejich možné důsledky. *Správní právo*, č. 4 – 5/2018, s. 288 – 298. ISSN 0139-6005.
- Míkule, V., Sládeček, V., Vopálka, V. (eds.): *Veřejná správa a právo. Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 1997. 378 s. ISBN 80-7179-191-1.
- Staša, J. (ed.): *Historie, současný stav a perspektivy univerzit*. Praha: Karolinum, 2008. 164 s. ISBN 978-80-246-1604-9.
- Staša, J. Veřejné vysoké školy – autonomie, nebo samospráva? LXIII. Akademické fórum pořádané odbornou skupinou Organizace výzkumu České fyzikální společnosti Jednoty českých matematiků a fyziků dne 11. června 2015. Viz https://jcmf.cz/sites/default/files/Z-6_AF-LXIII_J-Stasa_Verejne_vysoke_skoly_autonomie_nebo_samosprava.pdf. 2 s.
- Šturma, P., Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009. 488 s. ISBN 978-80-246-1662-9.

Author's contact details:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Charles University, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail: stasa@prf.cuni.cz

AUTONÓMIA ŠPORTOVÝCH ZVÄZOV PRI RIEŠENÍ SPOROV V ŠPORTE VO VZŤAHU K VŠEOBECNÉMU SÚDNICTVU

AUTONOMY OF SPORTS ASSOCIATIONS IN RESOLVING DISPUTES IN SPORT IN RELATION TO THE GENERAL JUDICIARY

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.

Kľúčové slová: autonómia športových zväzov – spory v športe – ingerencia všeobecných súdov – judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva

Key words: autonomy of sports associations – disputes in sport – interference of general courts – case law of the European Court of Human Rights

Anotácia: Zákon o športe poskytol športovým zväzom ako záujmovým korporáciám priestor na riešenie sporov v športe. Predmetný priestor je limitovaný ústavným právom na súdnu ochranu, ktoré limituje autonómiu športových zväzov v kľúčovej oblasti realizácie princípu oddelenosti športu od štátu. Do tohto priestoru vstupujú nadnárodné rozhodovacie orgány vytvorené na úrovni športových medzinárodných subjektov, ako aj na úrovni štátov. Referát analyzuje predovšetkým rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a ich odkaz v rozhodovaní sporov v športe všeobecnými súdmi v Slovenskej republike.

Annotation: The Sports Act has provided sports associations, as interest corporations, with the power to resolve disputes in sport. The scope of the power in question is however limited by the constitutional right to judicial protection, which limits the autonomy of sports associations in the key area of the implementation of the principle of separation of sport from the state. Transnational decision-making bodies set up at the level of international sports entities as well as at the level of states interfere with this area. The paper mainly analyzes the decisions of the European Court of Human Rights and their reference in the resolution of sports disputes by general courts in the Slovak Republic.

Autonómia záujmovej korporácie je alfou a omegou pre úspešné napĺňanie jej účelu. Z toho som vychádzal aj pri koncipovaní môjho príspevku na jednej z predchádzajúcich konferencií venovanej výkonu združovacieho práva na Slovensku.⁴⁴⁵ Predmetný príspevok bol ukončený otáznikom, kto-

⁴⁴⁵ Pozri Svák, J.: Verejnoprávne a súkromnoprávne prelínanie združovania v športe. In: *Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty. Zborník z medzinárodnej konferencie, ktorá sa uskutočnila 1. 4. 2019 v Bratislave*. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2019.

rý nasledoval po vyfabulovanom príbehu zásahu všeobecného súdu do rozhodovania orgánov pre riešenie sporov v športe. Vzhľadom na to, že tento príspevok bude jeho voľným pokračovaním, ktoré možno prinesie ešte viac otáznikov, ale určite aj nejaké odpovede, uvádzam celú citáciu záverečného odseku: „Na začiatku tohto extrémneho (aj nereálneho?) prípadu bola dilema medzi súdnym aktivizmom v mene zachovania práva na spravodlivý súdny proces a medzi zachovaním verejného záujmu v športe. A došlo teda k prelínaniu dvoch verejnoprávných záujmov. Ich výsledkom by zrejme malo byť naplnenie súkromnoprávneho cieľa občianskeho združenia v zmysle práva na slobodu združovania, čo by vylučovalo súd z preskúmvacej právomoci disciplinárnych sankcií uložených v záujme princípu integrity športu Disciplinárnou komisiou SFZ. Alebo nie?“

Cieľom predmetného príspevku bolo upozornenie na možné devastujúce účinky zásahov všeobecných súdov do autonómie rozhodovania sporov v športe. Z toho priamo vyplýva aj potreba zabezpečenia dostatočnej autonómie športových zväzov pri kreovaní orgánov rozhodujúcich spory v športe a následne autonómie týchto orgánov pri rozhodovaní vrátane suverenity ich rozhodnutí pri ich prípadnom preskúmvaní v rámci všeobecného súdnictva.

Život však píše samostatné príbehy, a tak medzičasom Európsky súd pre ľudské práva („ESLP“) prispel zásadným spôsobom k ujasneniu pozície nielen orgánov pre riešenie sporov kreovaných záujmovými korporáciami v oblasti športu vo vzťahu k vnútroštátnym všeobecným súdom, ale aj k nadnárodným športovým arbitrážam *in concreto* Rozhodcovskému súdu pre šport v Lausanne („CAS“). Zhodou okolností k tomu ESLP došiel v dvoch rôznych veciach, ktoré mali však spoločného sťažovateľa v osobe turecko-britského futbalistu Ömer Kerim Ali Rizu v rozhodnutiach *Ali Riza a ostatní proti Turecku* (z 28. januára 2020, č. 30226/10 a 4 ďalší) a *Ali Riza proti Švajčiarsku* (z 13. júla 2021, 74989/11).

Prvý prípad sťažovateľa Ali Rizu prispel zásadným spôsobom k zvýšeniu autonómie športu a záujmových korporácií (športových zväzov) pôsobiacich v oblasti športu, a to predovšetkým zvýšením ich nezávislosti od orgánov verejno-právnej moci, vrátane všeobecných súdov.⁴⁴⁶ Kľúčovou otázkou bolo posúdenie rozsahu autonómie príslušného orgánu korporácie (v tomto prípade išlo o Tureckú futbalovú federáciu – „FFT“) pri rozhodovaní sporov v športe cez prizmu práva na prístup k súdu v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Dohovor“), ktorý predstavuje vecnú analógiu článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky („Ústava“). Teda miskú váh v tomto prípade tvoria dva záujmy, a to právo na

⁴⁴⁶ Blížšie k prípadu pozri Svák, J.: Nezávislosť športového tribunálu. *Justičná revue* 72, 2020, č. 2, s. 256 – 265.

prístup súdu na jednej strane a autonómia záujmovej korporácie na druhej strane.

Právo na prístup k súdu v konfrontácii s možnosťou zapojenia rozhodovania sporov neštátnymi rozhodovacími orgánmi ESLP rozvinul spočiatku v súvislosti s „klasickými“ rozhodcovskými súdmi. V rozhodnutí *Suda proti Českej republike* (z 28. októbra 2010, č. 1643/06) zdôraznil, že článok 6 Dohovoru nebráni zriaďovaniu rozhodcovských súdov, ktorých úlohou je rozhodovanie určitých sporov majetkovej povahy medzi jednotlivcami, a teda nebráni tomu, aby sa účastníci sporu vzdali svojho práva na súd v prospech rozhodcovského konania pri splnení podmienky, že takéto vzdanie sa práva na súd je slobodné, prípustné a jednoznačné.⁴⁴⁷ Zásadným spôsobom však rozlíšil medzi dobrovoľným rozhodcovským konaním a obligatórnym rozhodcovským konaním. V prvom prípade nevzniká problém z článku 6 Dohovoru z hľadiska „kvality“ tohoto súdu a táto je v zásade zabezpečená možnosťou súdneho prieskumu. V prípade obligatórneho rozhodcovského konania stanoveného zákonom musí rozhodcovský súd poskytovať záruky stanovené článkom 6 ods. 1 Dohovoru.⁴⁴⁸

Základné východiská prístupu k mimosúdnemu rozhodovaniu sporov preniesol ESLP do oblasti športu v rozhodnutí v spojených veciach *Mutu a Pechsteinovej proti Švajčiarsku* (2. októbra 2018, č. 40575/10 a 67474/10). Mutu bol rumunský futbalista, ktorému anglický futbalový klub FC Chelsea ukončil pracovný pomer pre porušenie antidopingových pravidiel. Pechsteinová bola rýchlokorčuliarkou (vôbec najúspešnejšou nemeckou olympioničkou), ktorej bol uložený pre doping Medzinárodnou korčuliarskou úniou dvojročný zákaz činnosti. O oboch rozhodoval v druhom stupni univerzálny nadnárodný rozhodcovský orgán CAS, a keďže boli neúspešní (a Švajčiarsky federálny najvyšší súd toto rozhodnutie potvrdil) namietali, že CAS nie je „nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom“ v zmysle požiadaviek článku 6 ods. 1

⁴⁴⁷ K tomuto pozri aj rozhodnutia vo veciach *R. proti Švajčiarsku* (zo 4. marca 1987, č. 10881/84), *Osmo Suovaniemi a ostatní proti Fínsku* (z 23. februára 1999, č. 31737/96), *Transado-Transportes Fluviais do Sado, S.A. proti Portugalsku* (zo 16. decembra 2003, č. 35943/02).

⁴⁴⁸ Podstatou sťažnosti bola rozhodcovská doložka v zmluve o prevzatí majetku minoritných vlastníkov hlavným akcionárom po zrušení obchodnej spoločnosti. Predmetná doložka vylučovala právomoc všeobecných súdov (jej platnosť potvrdili aj sudy) a rozhodcami mali byť osoby zapísané v zozname jednej spoločnosti s ručením obmedzeným. Podľa ESLP nespĺňalo takéto rozhodcovské konanie požiadavku práva na „tribunál zriadený zákonom“ v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru. Rozhodcovia, ktorí boli týmto spôsobom nanútení sťažovateľovi totiž nepriamo rozhodli o právomoci všeobecných súdov, pretože ak by nálezom rozhodli vo veci samej, obmedzili by tým právomoc všeobecných súdov len na možnosť preskúmať procesné otázky a vôbec by sa preskúmvanie súdom netýkalo skutkových a právnych okolností prípadu, ktorými by sa zaoberali rozhodcovia. Preto bol porušený článok 6 ods. 1 Dohovoru.

Dohovoru. ESLP sa najprv vyrovnal s otázkou, či v tomto prípade išlo o obligatórnu arbitráž. Kladné posúdenie vychádzalo v prípade sťažovateľky Pechsteinovej z toho, že ak sa chcela venovať povolaniu profesionálnej rýchlokorčuliarky, tak musela prijať rozhodcovskú doložku, ktorú ako podmienku stanovovala Medzinárodná korčuliarska únia pri prijímaní svojich členov. Sťažovateľ Mutu síce rozhodcovskú doložku prijal, avšak nie jednoznačne, pretože vzniesol námietku nestrannosti voči rozhodcovi nominovanému futbalovým klubom.

Pri posudzovaní CAS či spĺňa znaky „súdu“ vychádzal ESLP z materiálneho chápania tohto pojmu, kde je dôležité posúdenie toho, či má úplnú preskúmavaciu právomoc a či spĺňa požiadavky kladené na jeho nezávislosť a nestrannosť článkom 6 ods. 1 Dohovoru. K tomu ESLP uviedol, že CAS, hoci je zriadený súkromnoprávnym subjektom, spĺňa kritériá pre „súd“ v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru, pretože po prvé, ma úplnú právomoc preskúmať spory v športe a je možné sa proti jeho rozhodnutiam odvolať na švajčiarsky najvyšší súd, ktorý ich v zmysle konštantnej judikatúry považuje za rozsudky porovnateľné s rozhodnutiami štátnych súdov, čo však ešte nemusí nič znamenať pre ich vykonateľnosť v štáte povinného účastníka konania. Precedentne preto v súvislosti s CAS nie je možné *a priori* namietat, že nie je nezávislým a nestranným súdom v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru, ale len z pohľadu individuálnej nestrannosti, resp. nezávislosti jednotlivých rozhodcov v konkrétnych prípadoch.⁴⁴⁹ Za problematickú nepovažoval finančnú závislosť CAS na Medzinárodnom olympijskom výbore a ani skladbu rozhodcov, ktorí sú vyberaní pre jednotlivé prípady z uzatvoreného zoznamu, ktorý vytvárajú predovšetkým medzinárodné športové organizácie či zväzy a Medzinárodný olympijský výbor.

Principiálne rozhodnutie o tom, že CAS je súdom v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru (osobitne pozoruhodný je liberálny prístup ESLP k chápaniu podmienky obligatórnej arbitráže) bolo prvým krokom k uznaniu autonómie záujmovej korporácie vo vzťahu k rozhodovaniu sporov v športe. Druhý krok ESLP urobil práve v prípade *Ali Riza a ostatní*. V tomto prípade totiž turecká právna úprava okrem zavedenia obligatórnej arbitráže pre rozhodovanie sporov v športe vylučuje možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov zriadených športovým zväzom ako záujmovou korporáciou. V bodoch 180 a 181 tohoto rozsudku sa ESLP k tomu vyjadril takto:

⁴⁴⁹ Rozhodnutie nebolo prijaté jednomyseľne a disentujúci sudcovia (sudkyňa Kellerová a sudca Serghides) práve proti chápaniu CAS ako súdu v zmysle článku 6 Dohovoru namietali jeho súkromnoprávnu základňu, ako aj to, že jeho vecná a miestna príslušnosť nemá zákonný základ.

„180. Vzhľadom na svoje zistenia vo veci Mutu a Pechsteinová sa Súd prvého stupňa domnieva, že sui generis povaha futbalových sporov a osobitné črty mechanizmu riešenia sporov Arbitrážneho výboru nepostačujú na to, aby žalobcov zbavili ochrany spravodlivého procesu zaručenej článkom 6 ods. 1 Dohovoru.

181. Súdny dvor sa preto domnieva, že rozhodcovské konanie pred rozhodcovským výborom bolo povinným rozhodcovským konaním, a preto muselo poskytnúť záruky stanovené v článku 6 ods. 1 Dohovoru (pozri mutatis mutandis, Mutu a Pechstein, už citovaný, § 123). Súd chce tiež zdôrazniť, že na rozdiel od CAS boli rozhodnutia rozhodcovského výboru konečné, a preto ich nemožno podriaďiť pod súdne preskúmanie.“

V zásade teda ESLP akceptuje plnú autonómiu záujmovej korporácie v oblasti rozhodovania sporov v športe. Nie je porušením práva na prístup k súdu v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru vylúčenie súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov záujmovej samosprávy v oblasti športu. Musia byť pri tom kumulatívne splnené dve podmienky, a to

- obligatórnosť rozhodovania sporov v športe orgánmi zriadenými záujmovou korporáciou v oblasti športu,
- splnenie požiadaviek a kritérií stanovených v článku 6 ods. 1 Dohovoru („nezávislý a nestranný „súd zriadený zákonom“) týmito orgánmi zriadenými na rozhodovanie sporov v športe.

Je možné tieto kritériá a podmienky aplikovať aj na rozhodovanie sporov v športe na Slovensku? Zrejme kľúčovým predpokladom je vôbec ich poznateľnosť sudcami všeobecných súdov ale aj Ústavného súdu SR.

Vzťah článku 46 ods. 1 Ústavy k článku 6 ods. 1 Dohovoru je nespochybiteľný a z potreby jeho jednotného chápania v princípe vychádza aj Ústavný súd SR. V zjednocujúcom stanovisku k otázke právomoci Ústavného súdu SR preskúmať rozhodnutia rozhodcovských súdov v uznesení sp. zn. PLz. ÚS 5/2015 z 18. novembra 2015 (zhodou okolností išlo o sťažnosť futbalového klubu proti rozhodnutiu Rozhodcovského súdu Slovenského futbalového zväzu) sa Ústavný súd SR „zaoberal otázkou, akým spôsobom vyžaruje cez zákony na rozhodcovské konanie právo na spravodlivý proces, teda ako sa v tomto zmysle na rozhodcovské súdy aplikuje čl. 46 ústavy a čl. 6 dohovoru, a teda či sa bez ďalšieho môžu dopustiť ich porušenia“.

V odpovedi na túto otázku Ústavný súd SR vnímal to, že „...Na jednej strane štát trvá na určitej miere prieskumu rozhodcovských rozsudkov, v rámci ktorej dochádza – v rozsahu tohto prieskumu – k obmedzenému prieskumu a zrušeniu nesprávnych rozhodnutí, na druhej strane by príliš rozsiahly prieskum rozhodcovských rozsudkov spochybňoval rýchlosť a finalitu riešenia sporov, ktorá je jednou z hlavných výhod rozhodcovského konania (III. ÚS 95/2010, II. ÚS 173/10.“ V kontexte ústavných sťažností výslovne upozornil, že „... Ústavný súd tým môže narušovať aj takpovediac komunitný charakter niektorých odvetví, kde je rozhodcovské kona-

nie tradične prirodzené, akými sú napríklad prostredie športu a *lex sportiva* (II. ÚS 432/2015).“⁴⁵⁰ Kľúčovým argumentom pre vylúčenie rozhodnutí rozhodcovských súdov spod článku 127 Ústavy a teda aj spod práva chráneného článkom 46 Ústavy a článkom 6 ods. 1 Ústavy bol ich súkromnoprávny charakter „...právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach proti postupu alebo rozhodnutiam rozhodcovských súdov je vylúčená z povahy veci, keďže rozhodcovské súdy nie sú orgánmi verejnej moci. Účinným (hmotným) právnym prostriedkom proti rozhodcovským rozsudkom je vždy žaloba o zrušenie rozhodcovského rozsudku podľa § 40 zákona o rozhodcovskom konaní. Perspektívou subsidiarity možno uviesť, že ústavný súd môže mať vplyv na rozhodcovské konanie len prostredníctvom prieskumu rozhodnutí štátnych všeobecných súdov konajúcich o zrušení rozhodcovských rozsudkov“.

Na jednej strane predmetné zjednodušenie problému, dokonca s argumentáciou potreby zachovania autonómie športu, vyvoláva dojem, že tejto autonómii napomáha, ale na druhej strane zatvára oči pred posúdením

- a) otázky dobrovoľnosti či obligatórnosti športovej arbitráže,
- b) obsahu verejného záujmu, ktorý šport plní.

Ad a) Dobrovoľnosť rozhodovania sporov v športe treba posudzovať z hľadiska

- zákona č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov („zákon o športe“),
- rozhodnutí ESLP.

Objektívne treba povedať, že väčšinu zásadných rozhodnutí, vrátane vyššie uvedeného zjednocovacieho stanoviska,⁴⁵¹ prijal Ústavný súd SR ešte pred vstupom do účinnosti zákona o športe, ako aj pred vyššie uvádzanými rozhodnutiami ESLP. Zákonom o športe sa zverila orgánom záujmovej samosprávy v športe (zákon ich označuje ako „orgány na riešenie sporov“) výlučná právomoc v zmysle § 52 ods. 2 zákona o športe

- „a) rozhodovať spory vzniknuté v súvislosti so športovou činnosťou športovej organizácie a osôb s jej príslušnosťou,
- b) ukladať sankcie a opatrenia za porušenie pravidiel súťaže, predpisov alebo rozhodnutí orgánov športovej organizácie,
- c) preskúmať rozhodnutia orgánov športových organizácií s jej príslušnosťou,

⁴⁵⁰ Ústavný súd SR tu uznal, že ním posudzovaná „vec je ešte špecifická tým, že ide o (právne prostredie športu, ktoré sa vyznačuje silnejšou autonómiou, čím si vyslúžilo označenie *lex sportiva*... Na škále od silnejších dôvodov na ingerenciu do arbitráže k slabším stojí sice športové právo skôr mierne napravo od spotrebiteľskej a pracovnoprávnej arbitráže (najmenší dôvod je nepochybne v komerčnej arbitráži), zo zákonných citácií však vyplýva, že prostredie športu sa priamo zo zákonnou podporou vyhyba verejnému súdnictvu a všetkým insiderom je to známe“.

⁴⁵¹ Právna veta Ústavného súdu SR znie: „Ústavný súd Slovenskej republiky nemá právomoc rozhodovať o sťažnostiach proti postupu alebo rozhodnutiu rozhodcovských súdov.“

d) *preskúmať súlad predpisov športových organizácií s jej príslušnosťou s jej zakladajúcim dokumentom v časti, ktorá je pre tieto športové organizácie záväzná*“.

Orgány pre riešenie sporov v športe tak majú teda priamo zákonom priznané oprávnenie rozhodovať o vyššie uvedených sporoch autonómne a na základe prameňov športového práva.⁴⁵² Rozhodovanie (zákon o športe to označuje ako „riešenie“) sporov v športe predstavuje z hľadiska ESLP v zásade obligatórnu arbitráž, ktorej sa športovci dobrovoľne zaväzujú podriaďiť pri vzniku svojho členstva v príslušnom športovom zväze. Zároveň sa tým zaväzujú, že budú ich rozhodnutia rešpektovať a na ich vynutiteľnosť sú vytvorené pomerne účinné prostriedky v súvislosti výkonom športovej činnosti v rámci športových zväzov. Teda orgány na riešenie sporov v športe, hoci sú zriadené súkromnou oprávnenou osobou, majú postavenie orgánu realizujúceho „obligatórnu arbitráž“ slovami ESLP.

Ad b) V športe vznikajú rôzne spory a okrem tých, s ktorými počíta zákon o športe v súvislosti s vymedzením pôsobnosti orgánov na riešenie sporov sú aj dva osobitne zákonom o športe vymedzené, a to tzv. spory v priebehu súťaže (§ 53 zákona o športe) a disciplinárne konania (§ 54 zákona o športe). Pre klasifikáciu sporov v športe má však osobitný význam pojem verejného záujmu, ktorý zákon o športe definuje v svojom úvode (§ 2 zákona o športe) ako „...podpora športu, mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie na významovej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva“. Okrem tajomnej „ochrany integrity športu“ je vznik sporov v športe viac v hypotetickej rovine.⁴⁵³

V zmysle § 3 písm. j) zákona o športe, ktorý definuje základné pojmy v športe, sú „integritou športu princípy zaručujúce prirodzenú neistotu a nepredvídateľnosť priebehu výsledku súťaže a rovnaké pravidlá a podmienky pre účastníkov súťaže pred začiatkom súťaže a počas celého priebehu súťaže“. Dokonca aj Súdny dvor Európskej únie v tragickom (pre šport) rozsudku v prípade Bosman⁴⁵⁴ uznal, že „...ciele spočívajúce v zabezpečení rovnováhy medzi klubmi ochranou istej rovnosti príležitostí a neistoty výsledkov, ako aj v podporovaní angažovania a výchovy mladých hráčov, sú legitímne“. Napriek tomu zasiahol do futbalovými odbor-

⁴⁵² Podrobne a názorne sú rozoberané v Svák, J., Pitek, L.: *Šport, futbal a právo. Vo svetle rozhodnutí Odvolacej komisie Slovenského futbalového zväzu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2011, s. 18 – 22. Pozri tiež Gábriš, T.: *Športové právo*. Bratislava: Eurokódex, 2011.

⁴⁵³ Reálnou (ale stále hypotetickou) by mohla byť napríklad žaloba na ochranu osobnosti v prípade vytvorenia nerovnakých podmienok v príprave a možnosti reprezentovať Slovensko na významnej súťaži, kde by bola v „hre“ aplikácia článku 8 v spojení s článkom 14 Dohovoru z hľadiska práva na rozvoj svojej osoby a osobnosti ako súčasť extenzívneho výkladu práva na súkromie, ktorý ESLP ochotne produkuje.

⁴⁵⁴ Rozhodnutie č. C-415/93 vo veci *Union royale belge des sociétés de football association ASBL proti Jean Marc Bosman* z 15. decembra 1995.

níkmi vyváženému prestupovému poriadku takým spôsobom, že kým Slovan Bratislava v roku 1969 vyhral vo finále jednej z európskych pohárových súťaží nad FC Barcelonou, tak dnes je neistý v meraní športových síl oboch klubov len počet gólov v sieti Slovana Bratislava. Predmetné rozhodnutie „štátneho“ súdu tak nielenže neochránilo integritu športu, ale priamo zbavila diváka (v právnom prostredí Európskej únie „spotrebiteľa“) napätia z neistoty výsledku športovej súťaže ako hlavného a cieľového produktu športu. Ak má byť cieľom práva Európskej únie najkvalitnejší produkt a spokojný spotrebiteľ, tak slovenský futbalový fanúšik sa aj vďaka takýmto zásahom verejnoprávných súdov stal jeho pravým opakom. Ale dosť zveličovania.

Zákon o športe vytvorením autonómnych orgánov pre riešenie sporov v športe vytvoril na scéne článku 46 Ústavy a článku 6 ods. 1 Dohovoru novú právnu situáciu, s ktorou sa museli vysporiadať aj štátne súdy. Po generálnom zbavení právomoci Ústavného súdu SR priameho preskúmavania rozhodovania rozhodcovských súdov sa tak museli s otázkou vzťahu k týmto novým orgánom pre riešenie sporov v športe vysporiadať všeobecné súdy. Nečakane k tomu dostali unikátnu príležitosť v podobe bezprecedentného (nielen v histórii slovenského futbalu) rozhodnutia jedného extraligového futbalového klubu najvyššej futbalovej súťaže, túto súťaž presne uprostred jej priebehu opustiť. Predmetný krok zásadným a negatívnym spôsobom ovplyvnil nielen výsledky futbalových stretnutí, ktoré v ligovom ročníku tento klub odohral, ale spochybnili sa aj výsledky celej súťaže, a teda aj hodnovernosť slovenských účastníkov európskych klubových súťaží vo futbale. Vzhľadom na nenahradiateľnú škodu, na dobrom mene slovenského futbalu, ktorú týmto krokom tento futbalový klub spôsobil, bol v následnom disciplinárnom konaní sankcionovaný nielen športovou sankciou (preradenie do nižšej futbalovej súťaže), ale aj finančnou pokutou. Výsledok dvojínštancného disciplinárneho konania spochybnil tento futbalový klub na krajskom súde a po procesnom vyjasňovaní si vecnej príslušnosti napokon súd v správnom súdnictve rozhodnutia orgánov pre riešenie sporov v športe zrušil. Po podaní kasačnej sťažnosti vo veci rozhodoval Najvyšší súd SR, ktorý musel zásadným spôsobom vyriešiť predovšetkým otázku právomoci štátnych súdov zasahovať do rozhodnutí orgánov pre riešenie sporov v športe.⁴⁵⁵ Využil na to predchádzajúce svoje rozhodnutie v menej verejnou sledovanej kauze, ktorá sa týkala Slovenskej plaveckej federácie (sp. zn. 4 Asan/25/2018 zo dňa 10. septembra 2019) a fakticky „skopíroval“ podstatné časti tohto rozhodnutia. Právomoc

⁴⁵⁵ Pozri rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10 Ain/15/2019 zo dňa 30. júna 2020, ktoré prijal mimochodom (ale veľavravne) tri a pol roka po oznámení futbalového klubu o vystúpení z futbalovej súťaže, ktoré sa udialo 29. 12. 2016.

preskúmať disciplinárne rozhodnutie orgánov pre riešenie sporov v športe odvodil najmä z

- verejného záujmu,⁴⁵⁶
- osobitného postavenia disciplinárnych orgánov športových zväzov,⁴⁵⁷
- charakteru disciplinárneho konania.⁴⁵⁸

To znamená, že Najvyšší súd SR sa ubral formalistickou cestou, keď svoju právomoc odvodil z toho, že zákon o športe vymedzil verejný záujem, ktorým je aj ochrana integrity v športe, a keďže orgány pre riešenie sporov v športe ochraňujú tento verejný záujem, tak konajú vo verejnom záujme. Hlavným problémom je, že sa Najvyšší súd SR:

- nepokúsil o obsahovú analýzu pojmu „integrita športu“ v zmysle materiálneho právneho štátu (čo od neho permanentne vyžaduje aj Ústavný súd SR), ktorému by rozhodne neprosperovalo, keby sa o veci rozhodlo po tri a pol roku, keď už je rozbehnutý ďalší ročník najvyššej futbalovej súťaže,

⁴⁵⁶ „Vo všeobecnosti možno konštatovať, že verejný záujem je opakom tzv. súkromného záujmu a z povahy veci je možné odvodiť, že ide o taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecne či verejne prospešný, ktorého nositelia sú síce bližšie neurčení, ale aspoň rámcovo definovateľní, a to okruhom, či spoločenstvom osôb, ako tzv. verejnosť. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi, pričom verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i poslaním a úlohami orgánov verejnej moci. Podmienka verejného záujmu musí mať obsah, ktorý slúži na dosiahnutie cieľa ustanoveného ústavou. Verejným záujmom v športe sa v zmysle ustanovenia § 2 zákona o športe rozumie ‚podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len ‚športová reprezentácia‘) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva‘... Z uvedeného vyplýva, že z hľadiska verejného záujmu športové organizácie spĺňajú podmienky definície orgánu konajúceho vo verejnom záujme.“

⁴⁵⁷ „Jednou zo zložiek verejnej správy je aj záujmová samospráva, kam patria predovšetkým rôzne stavovské organizácie., ale aj iné korporácie fungujúce na záujmovom princípe o členstvo v tejto organizácii. Pod uvedený pojem možno subsumovať všetky inštitúcie, ktoré svoju existenciu odvodzujú od združovacieho práva a zároveň tie, ktoré spája konkrétny spoločenský záujem. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky možno v kontexte športových organizácií a ich disciplinárnych orgánov hovoriť o týchto ako o orgánoch záujmovej samosprávy sui generis, ktorým zákon o športe zveril okrem iného právomoc rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb. Zákon o športe svojou dikciou zároveň upravil pri športovej organizácii, ktorá rozhoduje ako disciplinárny orgán o disciplinárnom previnení svojho člena definíciu orgánu verejnej správy (§ 4 písm. c) SSP).“

⁴⁵⁸ „Disciplinárna zodpovednosť v športe predstavuje osobitný zodpovednostný vzťah vyplývajúci z interných noriem športovej organizácie. Prameňom úpravy sú disciplinárne poriadky, umožňujúce sankcionovať zakázané správanie na základe zmluvnej akceptácie ich záväznosti v športovej zmluve. Disciplinárne konanie je typom konania týkajúceho sa administratívneho trestania, ktorého výsledok môže závažným spôsobom zasiahnuť do okruhu práv disciplinárneho previnilca nielen pri výkone jeho povolania (profesionálny športovec), ale môže ovplyvniť aj jeho spoločenské a profesijné postavenie a dobré meno... Po zvážení uvedených argumentov zaujal Najvyšší súd Slovenskej republiky stanovisko, že rozhodovanie disciplinárnych orgánov športovej organizácie v rámci disciplinárneho konania možno považovať za ‚administratívne trestanie‘ tak, ako ho definuje Správny súdny poriadok v ustanovení § 194. Z uvedeného dôvodu možno rozhodnutie odvolacej komisie žalovaného považovať za spôsobilý predmet prieskumu v rámci správneho súdnictva.“

- neoboznámil pri rozhodovaní s najnovšou judikatúrou ESLP, ktorá sa prikláňa k autonómii športu, a to aj v oblasti rozhodovania sporov v športe a v prípade, že orgán pre riešenie sporov v športe napĺňa požiadavky „zákonom zriadeného nezávislého a nestranného tribunálu“ v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru nepovažuje za potrebnú ingerenciu do jeho rozhodovania zo strany štátnych súdov.

V súvislosti s judikatúrou ESLP v tejto oblasti však treba upozorniť aj na dve ďalšie skutočnosti. Prvou je, že ani ESLP nevníma „farebné“ spektrum rozhodnutí športových tribunálov“, čo sa odrazilo aj v prípade *Ali Riza*, kde sťažovatelia namietali vecne rôzne rozhodnutia.⁴⁵⁹ Druhou je zaradenie rozhodovania disciplinárnych orgánov (nielen v oblasti športu, ale napríklad aj v prípadoch disciplinárnych konaní vedených voči sudcom) nie pod „trestnú vetvu“, čomu by zodpovedalo „administratívne trestanie“ v zmysle prístupu (slovenských súdov), ale pod „občiansko-právnu“ vetvu článku 6 ods. 1 Dohovoru.

V tomto smere ide slovenské súdnictvo vlastnou cestou. V zásade diferencuje medzi rozhodnutiami orgánov pre riešenie sporov v:

- „klasickom“ rozhodcovskom konaní (k tomu smerovalo aj zjednocujúce stanovisko Ústavného súdu SR),
- disciplinárnom konaní, ktoré považuje za „administratívne trestanie“ a preskúmava ho v rámci správneho súdnictva,⁴⁶⁰
- statusovom konaní, kde sa rozhoduje o právach a povinnostiach členov športových zväzov ako záujmových korporácií a tie preskúmavajú všeobecné súdy v rámci civilného konania.

V prípade týchto statusových vecí sa všeobecné súdy v zásade pridržajú stanoviska Ústavného súdu SR v uznesení sp. zn. II. ÚS 23/2016 zo dňa 14. januára 2016, že pri rozhodovaní o právomoci preskúmavať rozhodnutia orgánov pre riešenie sporov v športe vyplývajúcich zo vzťahov občianskeho združenia a jeho členov treba vychádzať z intenzity zásahov do základných práv. Podľa Ústavného súdu SR „*pri prieskume rozhodnutí občianskych združení by mali postupovať všeobecné súdy zdržanlivo. To platí najmä pokiaľ ide o posudzovanie okruhu rozhodnutí orgánov občianskych združení, ktoré vôbec patrí všeobecným*

⁴⁵⁹ Bližšiu analýzu pozri Svák, J. Nezávislosť... dielo cit. v pozn. 2.

⁴⁶⁰ Súdna prax je však v tomto smere ešte nejednotná. Napríklad o disciplinárnom konaní 50 S/1/2014 rozhodol Krajský súd v Prešove tak, že ho postúpil občianskoprávnemu senátu bratislavského okresného súdu ako miestne a vecne príslušnému preto, že rozhodnutie Odvolacej komisie Slovenského futbalového zväzu v disciplinárnom konaní je rozhodnutím o právach a povinnostiach jeho člena, avšak nie je rozhodnutím v oblasti verejnej správy, pretože vzťah združenia a jeho člena je vzťahom súkromnoprávnym a nepatrí do oblasti verejnej správy.

súdom preskúmať, keďže zjavne nie je účelom § 15 zákona o združovaní umožniť súdny prieskum všetkých rozhodnutí občianskych združení. To by totiž viedlo k neprimeranej ingerencii štátu (štátnemu dozoru) do združovacej slobody a autonómie občianskych združení. Zo súdneho prieskumu však nesmú byť vylúčené tie rozhodnutia orgánov združení, ktoré zasiahli do práv členov združenia s takou intenzitou, ktorá vyžaduje zásah súdu (ako orgánu štátu). Pritom vždy medzi najzávažnejšie zásahy do práv člena združenia budú patriť rozhodnutia orgánov združenia, ktorými sa členstvo člena v združení proti jeho vôli zrušuje, či rozhodnutia ukladajúce členovi sankcie. Princíp zdržanlivej interpretácie pri rozhodovaní o takýchto žalobách by sa však mal prejavovať aj pri výklade dotknutých ustanovení vnútorných predpisov združení a celkovom zohľadnení konkrétnych okolností prípadu. Nemožno totiž zabúdať, že člen do združenia vstúpil dobrovoľne, pričom súčasťou demokratických princípov, ktorými sú združenia ovládané je aj princíp podrobenia sa rozhodnutiu orgánu združenia“.

Názorným príkladom toho, ako si predmetnú „intenzitu zásahu“ vykladajú sudy, je rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave ako správneho súdu sp. zn. 6 S/85/2018 z 18. marca 2021, v ktorom sa zaoberal žalobou voči príslušnému orgánu pre riešenie sporov v športe (išlo o rozhodnutie Odvolacej komisie Slovenského futbalového zväzu – „SFZ“). Tento orgán zastavil konanie pri preskúmaní rozhodnutia Volebnej komisie SFZ, kde člen SFZ žalobou namietal, že nevykonaním druhého kola volieb došlo k zásahu do jeho základného pasívneho volebného práva ako kandidáta na funkciu v riadiacom orgáne SFZ ako záujmovej korporácie, resp. občianskeho združenia. Pri posudzovaní právomoci súdov vôbec preskúmať rozhodnutie orgánu pre riešenie sporov športe vykonal krajský súd v zásade test proporcionality.⁴⁶¹

⁴⁶¹ Je zaujímavé, že pri tomto teste sa oprel o stanovisko „právnej doktríny“, a to konkrétne o príspevok Čollák, J.: „Procesnoprávne súvislosti delenej právomoci súdov a limity združovacieho práva – interdisciplinárna zodpovednosť zákonodarcu za riešenie sporov na Slovensku In: Košické dni súkromného práva II. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Košice: UPJŠ, 2018. Z nej odvodil údajnú požiadavku „... uprednostnenia súdneho prieskumu pri preskúmaní rozhodnutí športových organizácií podľa § 52 zákona o športe“. Takýto záver však ani zo záveru príspevku J. Čolláka (súd mu dôsledne skomoluje priezvisko) nevyplýva, pretože jeho cieľom bolo upozorniť na zložitosť vzťahu medzi všeobecným súdnictvom a orgánmi pre riešenie sporov v športe: „...vzájomný vzťah medzi súkromnoprávnym riešením sporov v športe a riešením sporov súdmi všeobecnej sústavy súdnictva vytvára zaujímavý svet, v ktorom si konkurujú diametrálne odlišné štruktúry prejednávania a rozhodnutia sporu. Ich vzájomné hranice nie sú fixné. Inak povedané tam, kde dostane viac priestoru súkromnoprávne riešenie sporov, malo by dôjsť k čiastočnému obmedzeniu prístupu k štátnej súdnej moci. Prirodzene, systematika môže byť aj opačná. Táto interdisciplinárna je rovnako vlastnosťou, ktorá spája procesnoprávny a hmotnoprávny náhľad na túto koexistenciu dvoch odlišných svetov. Jej popieranie by bolo strohým pohľadom optikou len jedného z nich, čo by samozrejme, nebolo správne.

Ak si adresát tohto príspevku uvedomil viacorstvosť a zložitosť prejednávanej témy, účel príspevku

„Z argumentov uvedených v predošlom odseku tohto uznesenia, vyplýva potreba posúdenia miery, akou bolo zasiahnuté do práv žalobcu zo strany žalovaného, teda, či sa jedná o dostatočne intenzívne obmedzenie základného práva žalobcu, ktorý by odôvodňoval limitáciu základného práva žalovaného v podobe súdneho prieskumu jeho rozhodnutia. Pri obmedzovaní základných práv treba dbať ohľad na ich podstatu a zmysel podľa článku 13 ods. 4 Ústavy SR. Na jednej strane stojí združovacie právo žalobcu, konkrétne jeho súčasť, možnosť podieľať sa na správe združenia, ktorého je členom. Na strane žalovaného je daná rovnako súčasť jeho združovacieho práva, a to právo autonómie rozhodovať o svojich interných pomeroch. V tomto prípade obmedzenie práv žalobcu zo strany žalovaného nebolo tak zásadné, že by bolo dotknuté samotné jadro (podstata a zmysel) združovacieho práva žalobcu, nejedná sa o zásah uvedený medzi najzávažnejšími zásahmi demonštratívne uvedenými v uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 23/2016 zo dňa 14. 01. 2016. Hoci v tomto prípade nebolo žalobcovu základné právo absolútne popreté, nešlo o disciplinárny trest, vylúčenie žalobcu zo druženia ani zrušenie funkcie v orgáne združenia, nejedná sa ani o zásah nepatrný, či marginálny, ktorý by súdny prieskum napadnutého rozhodnutia vylučoval. Na druhej strane, ani súdnym prieskumom rozhodnutia žalovaného či prípadným zrušením napadnutého rozhodnutia, tak, ako to žalobca žiada v žalobnom návrhu, nedôjde k takému zásahu do základných práv žalovaného, ktoré by poprelo podstatu a zmysel združovacieho práva žalovaného, ani sa nejedná o zanedbateľný zásah do práv žalobcu. Na základe uvedeného je správny súd presvedčený, že nemožno súdny prieskum predmetnej veci vylúčiť len z dôvodu zásady autonómie združenia. V tomto prípade sú prípadné zásahy do rovnakého, združovacieho práva na strane oboch účastníkov konania podobnej, strednej intenzity (menšej ako vysokej, zásadnej a vyššej ako nepatrnej, nízkej), preto je potrebné rešpektovať princíp rovnosti oboch subjektov, ako žalobcu, tak aj žalovaného.“

Svoje rozhodnutie podporil potrebou rešpektovania zásady „zákazu odopretia spravodlivosti (denegatio iustitiae), teda že sudca nemôže spor neprejednať a nerozhodnúť len z dôvodu, že chýba výslovná právna úprava prejednávanej právnej veci. K odmietnutiu spravodlivosti dochádza, ak súd bez zákonného dôvodu rozhodne, že neposkytne právnu ochranu subjektu domáhajúcemu sa súdnej ochrany (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžo/31/2013 zo dňa 31. 03.2014). V zmysle uvedeného interpretačného pravidla, správny súd pri zvážení okolností uvedených v odsekoch 15-18 tohto uznesenia, uprednostnil výklad v prospech súdneho prieskumu možného

– vyvolať otázky a v prípade možnosti poskytnúť riešenia v rozsahu aktuálneho stavu poznania – bol z pohľadu autora naplnený. Antoine de Saint Exupéry vo svojej Citadele uviedol sentenciu hovoriacu o tom, že kto býva na lodi, nevidí more. Názory na riešenie obsahového a vecného konfliktu dvoch uvedených svetov nie je možné formulovať ani z jednej paluby – ideálom je pokojná stolička s výhľadom na more – v prístave, a poznatky hodnotiaceho z plavieb. Z plavieb na palubách oboch spomínaných lodí.“

obmedzenia základných práv žalobcu rozhodnutím, resp. postupom žalovaného, preto správny súd rozhodol o postúpení veci vecne a miestne príslušnému všeobecnému súdu žalovaného tak, ako je uvedené vo výroku tohto uznesenia.“ Následne potom rozhodol, že „Nakoľko nie je možný postup podľa SSP, správny súd v zmysle § 18 ods. 2 SSP postúpil vec okresnému súdu ako vecne a miestne príslušnému, ktorý bude v tejto veci rozhodovať prostredníctvom zákonného sudcu rozhodujúcim v občianskoprávných veciach“.

Vzhľadom na to, že nie všetky športové zväzy majú vytvorené orgány pre riešenie sporov v športe, tak v ďalšom sa príspevok obmedzí na SFZ. V rámci neho a plne v zhode s vyššie uvedenou klasifikáciou sporov v športe vytvoril SFZ Disciplinárnu komisiu SFZ, ktorá je prvostupňovým disciplinárnym orgánom pre riešenie sporov v športe, Odvolaciu komisiu SFZ, ktorá okrem to, že je odvolacím orgánom v disciplinárnom konaní, tak zároveň má postavenie kasačného orgánu aj s právomocami obdobnými ústavnému súdnictvu, a napokon Komoru pre riešenie sporov SFZ, ktorá je v zásade *quasi* rozhodcovským súdom a jej úlohou je predovšetkým riešiť spory vyplývajúce zo zmluvných vzťahov, najmä pracovnoprávneho a obchodnoprávneho charakteru. Vymedzenie rôznych druhov právomocí má potom aj vplyv na spôsob kreácie týchto jednotlivých orgánov pre riešenie sporov v športe. Kým Komora pre riešenie sporov je kreovaná obdobným spôsobom ako rozhodcovské súdy pri pomernom zastúpení rozhodcov nominovanými futbalovými klubmi a futbalistami, tak ostatné dva orgány pre riešenie sporov sú kreované ako všeobecné súdy.⁴⁶² Práve spôsob kreovania týchto orgánov je rozhodujúcim kritériom na určenie toho, či sú „nezávislými a nestrannými tribunálmi zriadenými zákonom“ v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru. Ak tieto kritériá napĺňajú, potom ich rozhodnutia by nemohli preskúmať všeobecné a ani správne súdy z obsahového hľadiska v záujme práve ochrany verejného záujmu, ktorým je v tomto prípade zabezpečenie „integrity športu“. Tá by mohla byť ohrozená práve zásahmi zo strany štátnych orgánov, v tomto prípade súdov. Samozrejme, že subsumpcia orgánov pre riešenie sporov v športe pod článok 6 ods. 1 Dohovoru, ako aj článok 46 ods. 1 Ústavy SR znamená, že režim práva na súdnu ochranu sa vzťahuje nielen na právo na prístup k súdu spĺňajúcejmu podmienky Dohovoru a Ústavy SR, ale aj na právo na spravodlivý súdny proces v konkrétnom konaní pri riešení sporov v športe. Súčasťou tohto práva je aj právo na odvolanie, ktoré by malo byť súčasťou konania v rámci rozhodovania orgánov pre riešenie sporov v športe bez následnej ingerencie štátnych súdov.

⁴⁶² Podrobnejšie Svák, J.: *Nezávislosť ... dielo cit. v pozn. 2.*

Otvorenou otázkou zostáva možnosť dovolania, resp. mimoriadneho opravného prostriedku. V záujme zachovania autonómie záujmových korporácií vytvorených v rámci športu (a tiež aj v záujme zvýšenej ochrany členov záujmových korporácií v športe, čo by zároveň mohlo oslabiť ich záujem obracať sa na štátne súdy) by bolo možné na to využiť nadnárodný rozhodovací orgán, ktorý spĺňa požiadavky článku 6 ods. 1 Dohovoru. Na základe rozhodnutí ESLP (osobitne rozhodnutím vo veci *Mutu a Pechsteinová* možno sudcov štátnych súdov „upokojiť“ aj z hľadiska rešpektovania zásady *denegatio iustitiae*) je týmto orgánom jednoznačne CAS. Právo na prístup k CAS bolo predmetom *druhého avizovaného prípadu spojeného s turecko-britským futbalistom Ali Rizom*. Ali Riza podpísal profesionálnu (futbalovú) zmluvu s tureckým futbalovým klubom na dobu určitú, od ktorej však predčasne jednostranne odstúpil a vrátil sa do Veľkej Británie. Klub si uplatnil finančné sankcie, ktoré potvrdili ako odôvodnené príslušné turecké orgány pre riešenie sporov v športe. Následne ich Ali Riza namietal žalobou na CAS, ktorý ju však v dôsledku absencie právomoci odmietol. Jeho rozhodnutie potvrdil aj najvyšší federálny švajčiarsky súd. Ali Riza sa potom obrátil na ESLP so sťažnosťou, že odmietnutím žaloby podanej na CAS mu bol vo Švajčiarsku odmietnutý prístup k súdu v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru. Základná otázka bola, či vôbec mohlo Švajčiarsko niesť zodpovednosť za porušenie práva na prístup k súdu. Bez toho, aby ESLP priamo na túto otázku zodpovedal, tak sťažnosť považoval za prijateľnú vo vzťahu k vylúčeniu právomoci CAS, ktorú potvrdil švajčiarsky federálny súd. Právomoc CAS môže byť totiž založená buď na základe zmluvy obsahujúcej rozhodcovskú doložku, resp. dohodou o následnej arbitráži, alebo na základe predpisov príslušného športového zväzu. K prvým dvom prípadom nedošlo a ani predpisy FIFA či UEFA (nadnárodné športové zväzy) neposkytli právny základ pre jurisdikciu CAS, a tak kľúčovým bolo posúdenie predpisov FFT. Na ich základe bolo možné podať námietky proti tureckým futbalovým orgánom pre riešenie sporov v športe vtedy, ak je v spore prítomný medzinárodný prvok. Bol Ali Riza futbalista s dvomi štátnymi občianstvami medzinárodným prvkom? Podľa CAS nie,⁴⁶³ čo potvrdil aj švajčiarsky federálny súd a ESLP ich rozhodnutie akceptoval.

Z prípadu je zrejmé, že ak národný športový zväz chce pre športovcov ako svojich členov zabezpečiť mimoriadne prostriedok nápravy prostredníctvom orgánu stojaceho mimo jeho zväzových orgánov pre riešenie sporov

⁴⁶³ Podľa CAS nebol do sporu zapojený žiadny zahraničný futbalový klub okrem tureckého, a tak jediným dôvodom mohlo byť dvojité občianstvo. Tu CAS rozhodol, že na území Turecka nemohol byť Ali Riza považovaný za cudzinca a na tejto skutočnosti nič nezmenilo ani jeho dvojité štátne občianstvo, a preto spor neobsahuje potrebný medzinárodný prvok.

v športe (v záujme odstránenia pochybností o nezávislosti a nestrannosti rozhodovania sporov v športe) a zároveň posilniť autonómiu športu, a zároveň aj argumentáciu odklonu od súdnej ochrany poskytovanej vnútroštátnymi súdmi, mal by priamo do svojich športových predpisov najvyššej právnej sily zakotviť *expressis verbis* právo na prístup k CAS a podmienky jeho uplatnenia. Pre vnútroštátne súdy to bude zároveň dôvodom na odstránenie obavy z porušenia zákazu *denegatio iustitiae* a tiež bude aj zárukou pre člena záujmovej korporácie v oblasti športu, že o jeho spore rozhoduje, resp. môže rozhodnúť súd spĺňajúci kritériá „zákomom zriadeného nezávislého a nestranného tribunálu“ v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru. Bol by to nepochybne zásadný krok k posilneniu autonómie záujmovej korporácie, aj keď len (zatiaľ) pôso- biacej v oblasti športu.

LITERATURE:

- Gábriš, T.: *Športové právo*. Bratislava: Eurokódex, 2011.
- Čollák, J.: Procesnoprávne súvislosti delenej právomoci súdov a limity združovacieho práva – interdisciplinárna zodpovednosť zákonodarcu za riešenie sporov na Slovensku. In: *Košické dni súkromného práva II. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: UPJŠ, 2018.
- Svák, J.: Nezávislosť športového tribunálu. *Justičná revue* 72, 2020, č. 2, s. 256 – 265.
- Svák, J., Pitek, L.: *Šport, futbal a právo. Vo svetle rozhodnutí Odvolacej komisie Slovenského futbalového zväzu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2011.

Author's contact details:

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: jan.svak@flaw.uniba.sk

**VZNIK ČESKEJ A SLOVENSKEJ LEGISLATÍVY
SLOBODY ZDRUŽOVANIA.
AUTONÓMIA SOCIÁLNYCH PARTNEROV PO ROKU 1989**

**LAW CREATION OF CZECH AND SLOVAK LEGISLATION
ON THE FREEDOM OF ASSOCIATION.
AUTONOMY OF SOCIAL PARTNERS AFTER 1989**

Dr. h. c. prof. JUDr. Vojtech Tkáč, PhD.

Kľúčové slová: tvorba českej a slovenskej legislatívy po roku 1989 – sloboda združovania – sociálni partneri a autonómia – medzinárodné pracovné právo – tvorba slovenskej sociálnej legislatívy po roku 1993

Key words: creation of Czech and Slovak legislation after 1989 – freedom of association – social partners and autonomy – international labour law – creation of Slovak social legislation after 1993

Anotácia: Sloboda združovania bola aplikovaná v ústavných a zákonných prameňoch demokratického právneho poriadku v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike po roku 1989, jej obsah naplnili aj demokratické organizácie sociálnych partnerov

Annotation: Freedom of association was applied in the constitutional and legal sources of democratic legal order in the Czech and Slovak Federal Republic after 1989, its content was also fulfilled by democratic organizations of social partners.

1. Sloboda združovania a autonómia sociálnych partnerov v období po roku 1948 a ďalšie občianske, politické, sociálne, hospodárske a kultúrne práva bola podriadené vedúcou úlohou Komunistickej strany Československa, a to aj napriek deklarovaniu ľudských práv v ústavnom systéme ľudovodemokratického politického systému a neskôr od roku 1961 v podmienkach Československej socialistickej republiky.

2. V priebehu posledných mesiacov druhej svetovej vojny na oslobodených územiach v rámci protifašistickej koalície konala sa v októbri 1944 v Podbrezovej konferencia závodných výborov na podporu boja proti fašizmu, na podporu Slovenského národného povstania a vytvorenia jednotných odborov.

Dekrét prezidenta republiky č. 104/1945 Zb. zo dňa 24. októbra 1945 o závodných podnikových radách a Vykonávacie nariadenie č. 216/1946 Zb. zo dňa 5. novem-

bra 1946 vytvorili základňu na legislatívne predpolie jednotného odborového hnutia na našom území na desiatky rokov vopred.

Od 2. marca 1945 v Košiciach začalo pôsobiť Ústredie odborových zväzov Slovenska, v máji 1945 sa začali ustanovovať jednotné organizácie *Revolučného odborového hnutia* na čele s Ústrednou radou odborov.

Odborový legislatívny vývoj bol v tomto čase završený v *zákone č. 144/1946 Zb. o jednotnej odborovej organizácii*. Monopol jednej odborovej organizácie potvrdila aj Ústava 9. mája. V roku 1955 nové *Stanovy Revolučného odborového hnutia* zaviedli výrobný a teritoriálny princíp členstva všetkých odborárov v jednej základnej organizácii a v jednom závode.

V roku 1959 bol prijatý dlhodobý pôsobiaci zákon č. 37/1959 *Zb. o postavení závodných výborov základných organizácií Revolučného odborového hnutia*, s prílohou *Uznesenia IV. všeodborového zjazdu*, ktorý zrušil citovaný dekrét a zákon o jednotnej odborovej organizácii.⁴⁶⁴

3. V socialistickom spoločenskom zriadení bola absolutizácia štátneho vlastníctva, čím neboli objektívne splnené podmienky na pôsobenie asociačného práva zamestnávateľov, odbory sa stávajú prevodovou pákou vládnucej strany, kolektívne vyjednávanie v centralistickom a direktívnom riadení ekonomiky nemá svoje opodstatnenie. V Československu po druhej svetovej vojne vznikom jednotnej odborovej organizácie Revolučného odborového hnutia zanikla odborová pluralita. Obdobná situácia bola typická pre ostatné socialistické štáty.

V roku 1965 bol prijatý Zákoník práce, ktorý na kódexovej legislatívnej úrovni ustanovoval jedinu možnú odborovú organizáciu Revolučné odborové hnutie, a to bez existencie zamestnávateľských organizácií/združení i bez zamestnaneckých rád. Združovacie právo bolo v počiatkoch socializmu upravené v *zákone č. 68/1951 Zb. v znení zákona č. 74/1973 Zb. o dobrovoľných spoločenských organizáciách a zhromaždeniach*.

4. Vznik demokratických odborov, odborovej plurality a plurality zástupcov zamestnávateľov sa datuje do novembrových čias v roku 1989. Dňa 24. novembra 1989 vzniklo Združenie štrajkových výborov s cieľom pripraviť Generálny štrajk 27. novembra 1989 a ochrániť jeho účastníkov, zároveň vznikali štrajkové výbory v podnikoch.

⁴⁶⁴ Tkáč, V.: Počátky sociální reformy (1989 – 1992), s. 191 – 211. In: Rákosník, J. – Tomeš, I. a kol.: *Sociální stát v Československu. Právně – institucionální vývoj v letech 1918 – 1992*. Praha: Auditorium, 2012, 416 s., ISBN 978-80-87284-30-8.

Po úspešnom dvojhodinovom *Generálnom štrajku* sa konštituovalo *Celoštátne združenie štrajkových výborov priemyslových podnikov a iných inštitúcií*. V čase vzniku paralelných odborových štruktúr pôsobilo 17 odborových zväzov, ktoré 5. januára 1990 spolu s Celoštátnym združením vyhlásili, že spoločne zvolajú všezväzový zjazd. Dňa 6. januára 1990 na celoštátnej koordinačnej porade v Brne sa zúčastnilo vyše tisíc zástupcov štrajkových výborov a zástupcov nových závodných výborov, zriadilo sa Koordinačné odborové centrum, v ktorom pôsobilo Celoštátne združenie štrajkových výborov a slovenské Fórum koordinačných výborov pracujúcich, spolu so zástupcami dvadsiatky veľkých podnikov, čím sa vytvoril reprezentatívny subjekt odborov. Spolu s prípravnou komisiou odborových zväzov sa pripravilo konanie všeodborového a všezväzového zjazdu s cieľom zrušiť doterajšie štruktúry Revolučného odborového hnutia ako monokratickej odborovej centrály, vytvoriť podmienky pre odborovú pluralitu, demokraticky zriadiť novú odborovú centrálu a prevziať právne nástupníctvo po Revolučnom odborovom hnutí. Nové odbory vznikali po zväzovej línii, zdola a demokraticky v zmysle aj medzinárodných právnych a politických noriem. Aktívnu úlohu v tomto procese zohralo Odborárske fórum, ktoré vzniklo z tzv. *Demokratickej aktivity ROH*, založenej už 23. novembra 1989.

Dňa 10. decembra 1989 vznikol na pôde Revolučného odborového hnutia Akčný výbor Revolučného odborového hnutia, ktorý nahradil Predsedníctvo a Sekretariát Ústrednej rady odborov, vydal akčný program „*Návrh programu Československého odborového hnutia do riadneho všezväzového zjazdu*“, „*Návrh základných zásad nových odborových stanov*“, „*Stanovisko Akčného výboru ROH k návrhom programových dokumentov mimoriadneho všezväzového zjazdu*“ a niektoré ďalšie dokumenty.⁴⁶⁵

Dňa 25. januára 1990 Akčný výbor Revolučného odborového hnutia a Združenie štrajkových výborov (KOC ako politický reprezentant nového odborového hnutia) uznali v *Komuniké* mandát a subjektivitu nových zvolených výborov odborových zväzov tam, kde prebehli ich zjazdy alebo ustanovujúce konferencie a mandát Komisie odborových zväzov na zvolanie všezväzového zjazdu. Tým bol všezväzový zjazd súčasne uznaný za zjazd všeodborový, ktorý bol plánovaný na začiatok marca 1990.

V dňoch 2. až 3. marca 1990 sa v Prahe konal kombinovaný všeodborový a všezväzový zjazd, ktorý zrušil Revolučné odborové hnutie (*de facto* a *de iure* 2. marca 1990 presne o 21.35 hod.).

⁴⁶⁵ Tkáč, V. (2004): *Odbory, zamestnávateľia, zamestnanecké rady (Európa, právo a prax)*. Košice: PressPrint, 2004, 354 s. ISBN 80-89084-13-3.

Dňa 2. marca 1990 vznikla Česká a Slovenská konfederácia odborových zväzov. Mimoriadny všeodborový zjazd skončil existenciu Revolučného odborového hnutia, ustanovujúci zjazd určil právne nástupníctvo, prijal *Dočasný štatút Českej a Slovenskej konfederácie odborových zväzov*, *Uznesenie všezvázového zjazdu*, schválil *Zakladajúcu listinu Českej a Slovenskej konfederácie odborových zväzov* a ustanovil *Majetkovú, správnu a delimitačnú úniu odborových zväzov*. Na rozdiel od viacerých postsocialistických odborových centrál v susedných štátoch v Česko-Slovensku prebehla transformácia odborov demokratickou cestou bez zachovania politickej a majetkovej kontinuity so zrušeným Revolučným odborovým hnutím.

5. Sociálna politika prešla od roku 1990 významnými reformnými etapami od prijatia *Scenára sociálnej reformy* v auguste 1990.⁴⁶⁶

Po politických zmenách v roku 1989 sa federálna vláda zaviazala budovať právny štát so sociálne a ekologicky orientovaným trhovým hospodárstvom.

Scenár sociálnej reformy konštatoval, že v bývalom režime došlo k poštátneniu odborov a k vydávaniu podrobného kogentného pracovného práva, čím došlo k negácii práva na združovanie a kolektívneho vyjednávania. Zákoník práce sa stal celoštátnym pracovným poriadkom v centralistickom štátnom hospodárstve. Scenár konštatoval, že pre trhovú ekonomiku chýbal mechanizmus kolektívneho vyjednávania, trh práce, valorizácia sociálnych dávok, sociálna občianska iniciatíva vzájomnosti, absentovalo aj sociálne/zdravotné poistenie.

Úlohy v Scenári smerovali k vytvoreniu trhu práce v rámci politiky zamestnanosti, k tvorbe úradov práce, k participácii v oblasti pracovných príjmov cez kolektívne vyjednanie a dohody sociálnych partnerov v rámci vymedzenej účasti štátu formou zákona.

Scenár sociálnej reformy predpokladal prípravu nového zákona o kolektívnom vyjednávaní a o kolektívnej zmluve

6. Na začiatku reformného procesu z kvantitatívneho aspektu z celkového počtu asi 6 200 normatívnych právnych aktov českého a slovenského socialistického právneho poriadku bolo približne 1 890 právnych predpisov pracovného práva a približne 310 právnych predpisov práva sociálneho zabezpečenia.

Prechod na kolektívne vyjednanie podľa *zákona č. 2/1990 Zb. o kolektívnom vyjednávaní* zo dňa 4. decembra 1990 zasiahol, okrem iného, do hy-

⁴⁶⁶ *Scenár sociálnej reformy* (pozri k tomu materiál na rokovanie vlády Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. j.: 3 - 23331 - 1107 zo dňa 24. septembra 1990).

pertrofie právnej úpravy miezd a platov, ktorú tvorilo asi 800 normatívnych právnych aktov. Jedna tretina socialistického právneho poriadku tak bola regulovaná pracovným právom a právom sociálneho zabezpečenia, pričom asi jednu osminu právneho poriadku tvorili normatívne právne akty o mzdách a o platoch. Zavedenie systémov kolektívneho tarifného vyjednávania na začiatku 90. rokov možno hodnotiť ako jednu z najvýznamnejších v histórii sociálnych práv a ekonomických práv, ako aj rozvoja kolektívnych pracovno-právnych vzťahov.⁴⁶⁷

Zrušenie stovák predpisov a inštitúcií v oblasti regulácie miezd, v plánovaní a riadení mzdových sústav patrí k významným výsledkom zmien po roku 1989 ako reakcia na prechod od plánovanej direktívnej a centrálne riadenej sústavy platov a miezd a ekonomiky vôbec. Štát stratil monopol na určovanie výšky miezd, ponechal si len niektoré regulačné mechanizmy, za stav miezd začínajú po prijatí právnej úpravy o kolektívnom vyjednávaní a právnej úpravy miezd zodpovedať sociálni partneri.

Novela Zákonníka práce v roku 1990 právne zrušila monopolné postavenie Revolučného odborového hnutia ako jedinej odborovej organizácie a umožnila vznik odborovej plurality a zamestnávateľskej plurality.

7. Na federálnej i republikovej úrovni vznikali už v roku 1990 tripartitné Rady hospodárskej a sociálnej dohody, podpisovali sa Generálne dohody medzi vládami a reprezentatívnymi organizáciami zamestnávateľov a odborov, vznikali odvetvové a regionálne tripartitné inštitúcie. Pri tvorbe systémových opatrení a nevyhnutnej legislatívy vznikala úzka spolupráca s expertnými kruhmi v zahraničí, osobitne s odborníkmi z Medzinárodnej organizácie práce.

Zákon č. 120/1990 Zb., ktorým sa upravujú niektoré vzťahy medzi odborovými organizáciami a zamestnávateľmi upravil niektoré kolektívne pracovnoprávne vzťahy a reguloval odborový pluralizmus na zamestnávateľskej úrovni.

Významný expert Medzinárodnej asociácie sociálneho zabezpečenia (ISSA, Ženeva), Vladimír Rys, analyzoval prechod sociálnej reformy v čase federácie a po rozdelení federálneho štátu aj z hľadiska roly sociálneho partnerstva a úloh odborov na začiatku transformácie: „...Obdobie sociálnej reformy v prvých troch rokoch federácie po páde bývalého režimu chápeme ako hľadanie problémovej orientácie a štruktúry existujúceho systému, pri-

⁴⁶⁷ Tomeš, I. – Tkáč, V.: *Kolektivní vyjednávání a kolektivní smlouvy. Teorie, praxe, modely*. Praha: Prospektrum, 1993, 273 s., ISBN 80-85431-66-1.

Tomeš, I. – Tkáč, V.: *Collective Bargaining in The Czech Republic and The Slovak Republic*. In: *Nuovi modelli di Diritto sindacale nell'Europa Centrale*. Milano, s. 59 – 91, 1996.

spôsobeného podmienkam trhového hospodárstva v rámci tzv. sociálnodemokratického modelu. Historickou skutočnosťou reformy z tohto obdobia je prvoradý význam odborovej akcie v štádiu prípravy sociálnych zákonov, ktorá vyprovokovala politickú reakciu na vznikajúcu sociálnu doktrínu neo-liberalizmu. V tejto súvislosti platí otázka, odkiaľ pramení nápadný rozdiel medzi účinnosťou odborového úsilia a pomerne slabým ohlasom tlaku ostatných občianskych skupín...“ Tento rozdiel vidí citovaný autor ako „priamu funkciu daného stupňa organizácie príslušnej skupiny, motivácie členov a dostupných finančných prostriedkov“.⁴⁶⁸

8. Po vzniku samostatnej Slovenskej republiky sa kontinuálne postupovalo v sociálnej reforme aj v oblasti autonómie sociálneho partnerstva a sociálneho dialógu i v rozvoji kolektívnych pracovných vzťahov, vrátane integračných procesov.

Reforma sociálnej sféry postupovala podľa koncepčného materiálu, schváleného vládou Slovenskej republiky dňa 4. decembra 1995 pod názvom „*Koncepcia transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky*“.

Koncepcia vychádzala z konštatovania, že sociálna sféra prechádza od štátneho paternalizmu charakteristického centralistickým direktívnym riadením k decentralizácii, občianskej participácii a k liberálnym individuálnym a skupinovým sociálnym aktivitám. Nové postavenie štátu v sociálnej oblasti, v pracovných vzťahoch sa orientuje na deetatizáciu sociálnej sféry, na pluralitu (rozvoj širokého spektra subjektov v sociálnom zabezpečení, pôsobenie sociálneho partnerstva, tripartity a kolektívneho vyjednávania), demokratizáciu (rešpektovanie prirodzených práv, participácia, autonómia a samospráva, budovanie verejných a verejnoprávných inštitúcií) a privatizáciu. Koncepcia transformácie sociálnej sféry predpokladala komplexný a koncepčný prístup k reforme pracovných vzťahov i sociálnych vzťahov, s posilnením významu pracovných zmlúv i kolektívnych zmlúv, posilnením participácie zamestnancov na riadení podnikov, liberalizáciu odmeňovania s vylúčením priamych ingerencií štátu, v posilnení sociálneho partnerstva v štátnej a verejnej službe, v bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci atď.

9. V časti II.3. Koncepcie pod názvom Participácia boli uvedené rozsiahle hodnoty, ktoré sa premietli v inštitucionalizovanej podobe do tripartitného riadenia a spravovania významných verejnoprávných inštitúcií v úradoch práce a vo Fonde zamestnanosti, neskôr v Národnom úrade práce, v Sociálnej

⁴⁶⁸ Rys, V.: Současné trendy ve vývoji sociálního státu ve Střední a Západní Evropě. *Sociální politika*, 1999, č. 1, s. 4 – 6.

poisťovni a v zdravotných poisťovniach. Zamestnanecký a zamestnávateľský princíp sa premietol do moderného systému dôchodkového doplnkového pripoistenia. Projektovala sa participácia v sociálnom/zdravotnom poistení, v úrazovom poistení, v budovaní samosprávy sociálnych vecí, v postupnom liberalizovaní kolektívneho vyjednávania, v zamestnaneckej participácii, a to s rešpektovaním dosiahnutej úrovne sociálnych a ekonomických práv občanov. Konceptia obsahovala model zamestnaneckej participácie v rámci, garantovanom Ústavou Slovenskej republiky a Medzinárodnou organizáciou práce. Predpokladal sa nový systém riešenia pracovných sporov v individuálnej aj kolektívnej dimenzii. Kolektívne vyjednanie sa premietalo aj v štátnej službe i vo verejnej službe. Konceptia preferovala tripartitu ako dobrovoľný inštitút, ktorý hľadá vzájomne prijateľné riešenia na báze vyjednávania a konsenzu. V rámci realizácie Konceptie transformácie sociálnej sféry sa zásadným spôsobom realizovala medzinárodná sociálna diplomacia a spolupráca pri vstupe Slovenskej republiky do Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, v rámci Medzinárodnej organizácie práce, Medzinárodnej asociácie sociálneho zabezpečenia, Svetovej banky, Rady Európy a Európskej únie.⁴⁶⁹

Sociálni partneri pôsobili v Rade hospodárskej a sociálnej dohody Slovenskej republiky, v Legislatívnej rade vlády Slovenskej republiky, v orgánoch Národnej poisťovne, neskôr v orgánoch verejnoprávnej Sociálnej poisťovne, vo Fonde zamestnanosti, neskôr v Predstavenstve Národného úradu práce a v jeho správnych výboroch, v orgánoch Všeobecnej zdravotnej poisťovne atď.

Reštrikcie v postavení samosprávnych orgánov vo verejnoprávnej Sociálnej poisťovni, v zosťatnení Národného úradu práce, v porušovaní práv sociálnych partnerov v tripartite a v nerešpektovaní kolektívneho pracovného práva tvoria vizitku mocenských garnitúr v ponovembrovom vývoji našej spoločnosti.

10. Už v prvých dňoch roku 1990 sa zásadné zmeny v politickej sfére uskutočňovali najmä v legislatíve, a to prostredníctvom Legislatívnej rady vlády Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky; na jej v podstate permanentnom zasadnutí sa posudzovali neraz súčasne aj desiatky návrhov nových právnych prameňov, zmien a reforiem v jednotlivých právnych odvetviach.

⁴⁶⁹ Tkáč, V. a kol.: *Konceptia transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, IRIS. 1996. 46 s.

Tkáč, V.: *Úvod ku Konceptii transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky. Konceptia transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 1996.

Súčasťou legislatívnych inštitúcií federálnej vlády boli dobre fungujúce pracovné legislatívne komisie, vytvorené podľa jednotlivých právnych odvetví.

Postupne sa pripravovala ekonomická transformácia na princípe tzv. šokovej terapie, prednosť však dostala reforma politického systému ako uplatňovanie požiadaviek demonštrantov z námestí a „hlasu ľudí“.

V týchto úvahách treba poznamenať, že komplexná transformácia celej spoločnosti prebiehala predovšetkým prostredníctvom foriem a zmien právneho poriadku. Vysokú úroveň federálnej legislatívy možno aj po niekoľkých desaťročiach hodnotiť ako kvalitné právne riešenie najzložitejších spoločenských, politických, ekonomických procesov vrátane zmien v sociálnej sfére na našom území po druhej svetovej vojne.

Aj napriek historicky neexistujúcim analogickým procesom prechodu od socialistického spoločenského zriadenia k pluralitnému politickému systému, k presadzovaniu parlamentnej demokracie, k trhovej ekonomike atď., sa legislatívne formy transformácie uskutočňovali v súlade s medzinárodným právom, s existujúcim ústavným a právnym poriadkom (v komunite špecialistov právnikov legislatívcov sa tradovalo, že „...vrcholoví politici odchádzajú, ale dobrí legislatívcovia ostávajú, sú bez ohrozenia a sú vždy potrební...“). Uvedené konštatovania, žiaľ, často neplatia v posudzovaní aktuálnej legislatívy v období pandémie...

Dominantnou inštitúciou právnych aspektov transformácie bola Legislatívna rada federálnej vlády, ktorá bola hneď na začiatku roku 1990 doplnená o špičkových českých právnikov a slovenských právnikov, osobitne o osobnosti, ktoré boli v rámci tzv. normalizácie diskriminované a nemohli sa zúčastňovať na verejnom živote. Jej rovnocennou účasťou vo všetkých legislatívnych procesoch bolo personálne zastúpenie nových odborových organizácií a odborových orgánov, ktoré v novej podobe prezentovali dovtedajšie štrajkové výbory, vystupujúce ako hegemon prevratu po roku 1989, najmä účasťou v Generálnom štrajku dňa 27. novembra 1989.

Od začiatku právnej transformácie prebiehali zmeny ústavného právneho poriadku v regulácii volieb, štátnych symbolov, v demokratizácii právnych termínov, v príprave Listiny základných práv a slobôd atď.

11. Medzi prvými právnymi predpismi v roku 1990 sa prerokúvali (v jazyku legislatívnej praxe) tzv. *politické zákony*, ktoré modelovali nové základy demokratického politického systému federácie a oboch republík.

Už 23. januára 1990 bol medzi prvými zákonmi prijatý a účinný zákon č. 15/1990 Zb. o *politických stranách*, ktorý ustanovil podmienky vzniku politických strán, zániku politickej strany, ich hospodárenie a vymedzil sa pojem politického hnutia.

S účinnosťou od 1. mája 1990 bol 27. marca 1990 prijatý zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov.

Prvý variant zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov obsahoval povinnosť odborových organizácií a organizácií zamestnávateľov (v časovej verzii predpisu od 1. mája 1990) univerzálnu právnu úpravu registrácie tzv. združení, ktorými boli spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby, iné občianske združenia, ako aj odborové organizácie.

Novela v zákone č. 300/1990 Zb., ktorou sa menil a doplňal zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov účinná od 19. júla 1990 priniesla významnú zmenu doplnením nového § 9a, podľa ktorého odborová organizácia a organizácia zamestnávateľov sa stáva právnickou osobou dňom nasledujúcim po tom, keď príslušnému ministerstvu vnútra bol doručený návrh na jej evidenciu.

Zmena právneho režimu z registrácie na evidenciu právnej subjektivity sociálnych partnerov sa tak dostala na platformu Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 87 z 9. júla 1948 o slobode združovania a ochrane práva odborovo sa organizovať.

V rámci historickej pravdy možno v závere uviesť, že aj napriek vtedajšiemu rozvíjajúcemu sa pravicovému politickému vplyvu boli vo veľmi krátkom čase akceptované výhrady reprezentatívnej odborovej centrály Českej a Slovenskej konfederácie odborových zväzov, a to najmä vďaka osobnej angažovanosti vtedajšieho predsedu Federálneho zhromaždenia Alexandra Dubčeka a tiež vďaka jeho vedúceho Kancelárie Federálneho zhromaždenia Oldřicha Jaroša, ktorého manželka Věra Jarošová pôsobila v roku 1968 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského ako obľúbená vysokoškolská učiteľka, pričom obidvaja boli významnými signatármi Charty '77.

Medzi najvýznamnejšie argumenty časovo mimoriadne krátkej novely príslušného zákona o združovaní občanov bola práve argumentácia s právom Medzinárodnej organizácie práce, pričom až v príprave citovanej novely sa do archívu vtedajšieho Federálneho zhromaždenia doručili zo strany odborárov relevantné dohovory Medzinárodnej organizácie práce.

Dňa 27. marca 1990 bol prijatý aj zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve, ktorý bol vyhlásený 29. marca 1990 a tiež zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve, s účinnosťou od 29. marca 1990.

12. V období socialistického právneho poriadku boli prijaté a ratifikované viaceré dohovory Medzinárodnej organizácie práce (ďalej len „MOP“), ktoré neboli právne záväzné v aplikačnej a realizačnej praxi v českom a slovenskom právnom poriadku.

Z členstva v medzinárodných organizáciách pred rokom 1989, najmä v MOP, sústavne odznievala kritika Československej socialistickej republiky

najmä v otázkach uplatňovania nútenej/povinnej práce, vrátane detskej práce, diskriminácie v zamestnaní/povolani, a to osobitne v rámci legislatívy a praktického uplatňovania v období tzv. normalizácie po vstupe cudzích vojsk na naše územie i v období ich pobytu na území federácie a v jednotlivých republikách.

Súčasťou permanentných výhrad Výboru pre aplikácie noriem MOP bola zároveň kritika obmedzovania slobody združovania pracovníkov do slobodných a pluralitných odborových organizácií a združovania zamestnávateľov do zamestnávateľských organizácií a združení.

Na úrovni federálneho Ministerstva práce a sociálnych vecí, Českej a Slovenskej konfederácie odborových zväzov a zástupcov federálnych zamestnávateľských zväzov a združení boli na začiatku reformných procesov prijaté opatrenia na obsahovú a jazykovú revíziu ratifikovaných dohovorov, publikovaných v socialistickej Zbierke zákonov.

Medzi relevantnými dohovormi v otázkach slobody združovania a autonómie sociálnych partnerov bola 21. januára 1964 zapísaná v sídle MOP v Ženeve ratifikácia *Dohovoru MOP č. 87 z 9. júla 1948 o slobode združovania a ochrane práva odborovo sa organizovať*. Citovaný Dohovor nadobudol pre Československú socialistickú republikou platnosť 21. januárom 1965.

Obsah Dohovoru v Preambule obsahuje odvolanie sa na *Filadelfskú deklaráciu* z 10. mája 1944 na Generálnej konferencii MOP vo Filadelfii, podľa ktorej „...sloboda vyjadrovania a združovania je nevyhnutnou podmienkou stáleho pokroku“.

Podľa Článku 2 Dohovor ustanovil, že pracovníci a zamestnávatelia bez akéhokoľvek rozdielu majú právo, a to bez predchádzajúceho schválenia ustanovovať organizácie podľa vlastnej voľby, ako i stať sa členmi takých organizácií podľa jedinej podmienky, ktorou je podriadenie sa stanovám týchto organizácií.

Podľa Článku 3 Dohovoru verejné orgány sa musia zdržať akéhokoľvek zásahu, ktorý by obmedzoval alebo bránil zákonnému vykonávaniu práv organizácií pracovníkov a organizácií zamestnávateľov.

Administratívnou cestou nemožno uvedené organizácie rozpustiť alebo pozastaviť ich činnosť. Podľa výkladových článkov Dohovoru organizáciou sa rozumie každá organizácia pracovníkov alebo zamestnávateľov, ktorých cieľom je podporiť a obhájiť ich záujmy. Imanentnou súčasťou slobody združovania podľa dohovorov i aplikácie noriem MOP je záväzok občianskych združení, tiež iných osôb a organizovaných kolektívov, *pri vykonávaní práva na združovanie dbať na zákonnosť*.

Citovaný Dohovor obsahuje v špeciálnej II. ČASTI ochranu práva odborovo sa združovať ako slobodný výkon práva odborovo sa organizovať.

13. *Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach Organizácie Spojených národov* a *Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach Organizácie Spojených národov* boli 19. decembra 1966 v New Yorku otvorené na podpis, obidva pakty v mene Československej socialistickej republiky boli podpísané v New Yorku 7. októbra 1968 a publikované v Zbierke zákonov 13. októbra 1976. Pakty boli potvrdené v rámci tzv. Helsinského mierového procesu v roku 1975 (Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb., 1976).

Nový právny stav s netradičnými katalógmi občianskych práv, politických práv, sociálnych práv, hospodárskych práv a kultúrnych práv bol základom *Vyhlásenia občianskej iniciatívy Charta '77*, ktorá v januári 1977 konštatovala, že „...nástrojom obmedzení a často i úplného potlačení radu občianskych práv je systém faktického podriadenia všetkých inštitúcií a organizácií v štáte politickým direktívam aparátu vládnucej strany a rozhodnutím mocensky vplyvných jednotlivcov. Ústava ČSSR, ostatné zákony a právne normy neupravujú ani obsah a formu, ani tvorbu a aplikáciu takých rozhodnutí: sú prevažne zákulisné, často iba ústne a občanom neznáme a nimi nekontrolovateľné; ich pôvodcovia nezodpovedajú nikomu než sami sebe a svojej vlastnej hierarchii, pritom však rozhodujúcim spôsobom ovplyvňujú činnosť zákonodarných i výkonných orgánov štátnej správy, justície, odborových, záujmových i ostatných spoločenských organizácií iných politických strán, podnikov, závodov, ústavov, škôl...Tak sú vážne obmedzené práva vyplývajúce z článkov 22 a 21 prvého paktu (právo združovať sa a zákaz akýchkoľvek obmedzení jeho výkonu) i článku 25 (rovnosť práva podieľať sa na vedení verejných vecí... Tento stav tiež bráni robotníkom a ostatným pracujúcim zakladať bez akéhokoľvek obmedzenia odborové a iné organizácie k ochrane svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a slobodne využívať právo na štrajk (bod 1 čl. 8 druhého paktu)...“.⁴⁷⁰

Na ilustráciu možno uviesť, že v ratifikovanom *Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach Organizácie Spojených národov* sa napríklad ustanovené právo na štrajk dostalo v ojedinelom prípade do Zbierky zákonov socialistického štátu.

14. Zapájanie sociálnych partnerov v rámci ich autonómie a sociálneho partnerstva je závislé nielen od stavu legislatívy, ale najmä od prístupov konkrétnej politickej vládnucej garnitúry k sociálnemu partnerstvu, k sociálnemu mieru a sociálnemu zmieru, ako i k uznávaniu slobody združovania v konkrétnych politických podmienkach.

⁴⁷⁰ Charta '77. Prohlášení. Historie, fakta, informace. [online]. Praha: 1. január 1977. [cit. 1.12.2021]. Dostupné na: <https://charta77.wordpress.com/2008/12/21/prohlaseni-charta-77/>

LITERATURE:

- Charta '77. Prohlášení. Historie, fakta, informace. [online]. Praha: 1. január 1977. [cit. 1.12.2021]. Dostupné na: <https://charta77.wordpress.com/2008/12/21/prohlaseni-charta-77/>
- Scenár sociálnej reformy* (pozri k tomu materiál na rokovaní vlády Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. j.: 3 - 23331 – 1107 zo dňa 24. septembra 1990).
- Tkáč, V. a kol.: *Koncepcia transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, IRIS. 1996. 46 s.
- Tkáč, V.: *Úvod ku Koncepcii transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky. Koncepcia transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 1996.
- Rys, V. (1999): Současné trendy ve vývoji sociálního státu ve Střední a Západní Evropě. *Sociální politika*, 1999, č. 1, s. 4 – 6.
- Tomeš, I. – Tkáč, V. (1993): *Kolektivní vyjednávání a kolektivní smlouvy. Teorie, praxe, modely*. Praha: Prospektrum, 1993, 273 s., ISBN 80-85431-66-1.
- Tomeš, I. – Tkáč, V. (1996): Collective Bargaining in The Czech Republic and The Slovak Republic. In: *Nuovi modelli di Diritto sindacale nell'Europa Centrale*. Milano, s. 59 – 91, 1996.
- Tkáč, V. (2004): *Odbory, zamestnávateľia, zamestnanecké rady (Európa, právo a prax)*. Košice: Pres-sPrint, 2004, 354 s. ISBN 80-89084-13-3.
- Tkáč, V.: Počátky sociální reformy /1989 – 1992/, s. 191 – 211. In: Rákosník, J. – Tomeš, I. a kol. (2012): *Sociální stát v Československu. Právně-institucionální vývoj v letech 1918 – 1992*. Praha: Auditorium, 2012, 416 s., ISBN 978-80-87284-30- 8.

Author's contact details:

Dr. h. c. prof. JUDr. Vojtech Tkáč, PhD.
St. Elizabeth University of Health and Social Work, Bratislava
Slovak Republic
E-mail: vtkac@atlas.sk

POVINNÉ ČLENSTVO V ZÁUJMOVÝCH KORPORÁCIÁCH V AGROPOTRAVINÁRSKOM ODVETVÍ

MANDATORY MEMBERSHIP IN INTEREST CORPORATIONS IN THE AGRI-FOOD SECTOR

JUDr. Jana Venhartová, LL.M.

Kľúčové slová: záujmová samospráva – právo slobodne sa združovať – výkon verejnej moci – administratívna právomoc – normotvorná právomoc – disciplinárna právomoc – verejný záujem – profesijné komory – hospodárske združenia

Key words: interest corporation – right to associate freely – exercise of public power – administrative power – legislative power – disciplinary power – public interest – professional chambers – economic associations

Anotácia: Od povinného členstva v zákonom zriadenej verejnoprávnej inštitúcii k iným formám výkonu samosprávy v agropotravinárskom odvetví. Referát kriticky preskúma výklad ustanovenia povinného členstva v zákonom zriadenej záujmovej samospráve s článkom 29 Ústavy Slovenskej republiky z hľadiska nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky z roku 2016 a splnenie tzv. štrasburských kritérií na posúdenie súladu s článkom 11 Dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd.

Annotation: From compulsory membership in a statutory public institution to other forms of self-government in the agri-food sector. The paper critically examines the compliance of the provision of compulsory membership in the statutory interest self-government with Article 29 of the Constitution of the Slovak Republic from the point of view of the Constitutional Court of the Slovak Republic ruling of 2016 and the fulfillment of the so-called Strasbourg criteria for assessing compliance with Article 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Záujmové samosprávy v agropotravinárskom odvetví

V rámci agropotravinárskeho odvetvia pôsobia záujmové samosprávy zriadené zákonom a súkromnoprávne subjekty zriadené na základe iných právnych predpisov upravujúcich združenia.

Medzi najväčšie verejnoprávne záujmové samosprávy a súkromnoprávne združenia v oblasti agropotravinárskeho odvetvia patrí:

1. *Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora (ďalej len „SPPK“)* – zriadená na základe zákona č. 30/1992 Zb. o Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komore (ďalej len „zákon o SPPK“);

2. *Agrárna komora Slovenska (ďalej len „AKS“)* – zriadená podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov;
3. *Potravinárska komora Slovenska (ďalej len „PKS“)* – zriadená podľa § 20f – § 20j zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov;
4. *Únia potravinárov Slovenska (ďalej len ÚPS)* – zriadená podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov – toto združenie však pôsobí pod záštitou SPPK, jej členmi sú členovia SPPK za potravinársky priemysel;
5. *Združenie mladých farmárov na Slovensku – ASYF* – zriadené podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov;
6. *Zväz poľnohospodárskych družstiev a obchodných spoločností (ďalej len „ZPDaOS“)* – zriadený podľa § 20f – § 20j zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov;
7. *Združenie vlastníkov pôdy a agropodnikateľov Slovenska (ďalej len „ZVPAS“)* – zriadené podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov.

V celom agropotravinárskom odvetví pôsobí pomerne veľké množstvo odvetvových združení zastrešujúcich konkrétne užšie skupiny podnikateľských subjektov z rôznych výrobných a chovateľských odvetví. V rámci týchto podnikateľských subjektov môže ísť o právnické osoby, ale aj fyzické osoby – podnikateľov, prípadne fyzické osoby so statusom samostatne hospodáriacich roľníkov.⁴⁷¹

Členstvo v zákonom zriadenej SPPK bolo pôvodným zákonom o jej zriadení povinné.⁴⁷² Zákom č. 546/2004 Z. z. sa s účinnosťou od 1. januára 2005 stalo členstvo v SPPK dobrovoľným. Ďalšie vyššie uvedené záujmové samosprávy vznikli najmä z dôvodu potreby väčšej ochrany špecifických záujmov osôb pôsobiacich v agropotravinárskom odvetví, či už to bolo spracovateľské potravinárske odvetvie (PKS, ÚPS), alebo skupiny poľnohospodárov pôsobiacich v určitých oblastiach Slovenska (AKS, ZPDaOS), mladých a začínajúcich farmárov (ASYF) či malých a stredne veľkých poľnohospodárov (ZVPAS).

V rámci diskusií v rôznych pracovných skupinách či iných fórach sa objavujú názory najmä z radov SPPK o obnovení povinného členstva v SPPK a zlúčenia záujmových samospráv opäť do jednej veľkej záujmovej samosprá-

⁴⁷¹ Status a povinnosti samostatne hospodáriacich roľníkov je upravený zákonom č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov.

⁴⁷² Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 30/1992 Zb. v znení do 31. decembra 2004 boli členmi komory fyzické a právnické osoby zapísané v obchodnom registri, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť v poľnohospodárstve a potravinárstve a v biologických, technických a v obchodných službách pre poľnohospodárstvo a potravinárstvo.

vy. A to napriek tomu, že väčšina záujmových združení vznikla po vzniku SPPK, z čoho je možné vyvodiť, že nepovažovali SPPK za vhodnú platformu na presadzovanie svojich špecifických záujmov. Tieto diskusie často pramenia aj z toho, že v ďalšej samosprávnej organizácii v pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Slovenskej poľovníckej komore, zriadenej na základe § 41 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poľovníctve“), je členstvo povinné.⁴⁷³ Z hľadiska úvah o obnovení povinného členstva v SPPK vzniká otázka, či takéto zavedenie povinného členstva nebude znamenať obmedzenie základného práva slobodne sa združovať garantovaného článkom 29 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Iné hlasy, najmä zo samospráv zriadených na základe zákona o združovaní občanov, namietajú, či treba mať samosprávnú organizáciu takého širokého spektra záujmov pod jednou organizáciou zriadenou zákonom, najmä z hľadiska efektívnosti, vydávania stanovísk a vyhlásení, ktoré pod rúškom samosprávy zastupujúcej všetky subjekty v danom odvetví môžu ísť priamo proti záujmom špecifickej skupiny povinných členov, a v neposlednom rade aj z hľadiska efektívnosti vynaložených finančných prostriedkov z národných podpôr.

V právnych úvahách o súlade povinného členstva s článkom 29 Ústavy SR je veľmi nápomocný *nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/2014 zo 16. marca 2016*. V predmetnom konaní navrhlo 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky ústavnému súdu rozhodnúť o nesúlade o. i. § 43 ods. 1 zákona o poľovníctve s čl. 29 ods. 1 a čl. 29 ods. 3 ústavy.⁴⁷⁴ Pre rozhodnutie ústavného súdu mali osobitnú hodnotu rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ktoré sa týkali práve združovania v rôznych poľovníckych organizáciách a spolkoch v rámci aplikácie článku 11 Dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), podľa ktorého má každý právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich. Ako uvádza ústavný súd, pri úvahách o hľadaní riešenia otázok nastolených navrhovateľmi nemožno ponechať stranou práve článok 11 dohovoru v jeho všeobecnej regulačnej rovine a naň nadväzujúcu judikatúru ESLP.

⁴⁷³ V zmysle § 43 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve je členom komory fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá sa podieľa na chove zveri, starostlivosti o zver a jej životné prostredie vrátane jej lovu.

⁴⁷⁴ Podľa článku 29 ods. 3 ústavy výkon práv podľa čl. 29 ods. 1 možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnuté pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.

Štyri kritériá prejavu realizácie združovacieho práva

ESLP v rámci svojej judikatúry⁴⁷⁵ aplikoval štyri kritériá pre odpoveď, či na základe vnútroštátnej právnej úpravy možno určitý právny subjekt považovať za prejav realizácie združovacieho práva:

1. Skúmanie, či predmetná korporácia bola založená jednotlivcami alebo zákonom;
2. Integrácia korporácie v štátnych štruktúrach;
3. Skutočnosť, či korporácií bola zverená administratívna, normotvorná alebo disciplinárna právomoc;
4. Skúmanie, či cieľ sledovaný korporáciou možno považovať za verejný záujem.

Hoci ESLP sformuloval tieto štyri kritériá, v jeho judikatúre nie je jednoznačná odpoveď, či treba splniť tieto kritériá kumulatívne, alebo postačuje splnenie iba niektorých z nich, pričom samotný ESLP niektoré kritériá uprednostňuje, a iným na druhej strane prisudzuje sekundárny charakter.

Ako sa teda ústavný súd vysporiadal s týmito kritériami v rámci právnej úpravy Slovenskej poľovníckej komory (SPK) a ako spĺňa tieto kritériá SPPK?

Prvé kritérium – spôsob založenia organizácie

Vo vzťahu k prvému kritériu ústavný súd konštatoval, že SPK je subjektom zriadeným priamo zákonom, pričom jej vznik a existencia nie sú výrazom slobodného rozhodovania jej členov o inštitucionalizácii ich spoločnej záujmovej platformy. Poľovnícky zákon rovnako určuje jej organizačnú štruktúru a rozdelenie úloh jednotlivým orgánom. Prvé štrasburské kritérium determinujúce vylúčenie právnickej osoby zo sféry základného práva slobodne sa združovať tak ústavný súd považoval za naplnené.

SPPK je rovnako subjekt zriadený priamo zákonom. Zákon o SPPK určuje jej organizačnú štruktúru, zákon rovnako pripúšťa vznik regionálnych komôr, ktoré utvárajú členovia komory so sídlom, resp. bydliskom v jej územnom obvode. Ak má člen komory pracoviská (závody, prevádzkarne) v územnom obvode viacerých regionálnych komôr, môže sa zúčastňovať na činnosti každej z nich. V samostatných paragrafoch potom zákon o SPPK roz-

⁴⁷⁵ Rozsudok ESLP z 29. 4. 1999 vo veci Chassagnou a ostatní v. Francúzsko, sťažnosti č. 25088/94, č. 28331/95 a č. 28443/95; rozhodnutie z 10. 7. 2007 vo veci Schneider v. Luxembursko, sťažnosť č. 2113/04, a rozhodnutie z 20. 1. 2011 vo veci Herrmann v. Nemecko, sťažnosť č. 9300/07.

deľuje úlohy jednotlivým orgánom a zriaďuje úrad komory na obstarávanie záležitostí spojených s jej činnosťou.

Vyššie uvedené znaky preto rovnako napĺňajú kritériá prvého štrasburského kritéria o vylúčení SPPK zo sféry základného práva slobodne sa združovať.

Druhé kritérium – integrácia korporácie v štátnych štruktúrach

V prípade druhého kritéria integrácie SPK v štátnych štruktúrach bol ústavný súd toho názoru, že integrácia SPK v štátnych štruktúrach je z hľadiska verejnoprávných vzťahov k štátnej správe, prípadne verejnej správe, pochybná. A to z toho dôvodu, že zákon o poľovníctve nestavia SPK explicitne do pozície subjektu podliehajúceho administratívne dozoru štátnej správy. Zákon skôr zdôrazňuje prvok kooperácie medzi SPK a orgánmi štátnej správy na úseku poľovníctva (ako napríklad spoluprácu pri prijímaní potrebných opatrení na zachovanie všetkých pôvodných druhov zveri v prírode – § 20 ods. 1 zákona o poľovníctve, hodnotenie kvality chovu zveri, plnenia schválených plánov chovu a lovu zveri a správnosti lovu trofejovej zveri podľa kritérií chovnosti v zmysle § 23 ods. 1, či zabezpečenie Koncepcie rozvoja poľovníctva v Slovenskej republike podľa § 30 ods. 3 zákona o poľovníctve).

Ďalším prvkom integrácie korporácie v štátnych štruktúrach je aj schvaľovanie vnútorných predpisov SPK štátnymi orgánmi. Stanovy SPK, volebný poriadok, rokovací poriadok ani disciplinárny poriadok nepodliehajú schvaľovaniu štátnymi orgánmi, napriek tomu, že podľa zákona o poľovníctve účinného do 31. decembra 2013 podliehal disciplinárny poriadok SPK schváleniu Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR.

Tretím prvkom je spôsob obsadzovania zákonom určených funkcií v SPK a následná úprava zodpovednostných vzťahov osôb zastávajúcich tieto funkcie za ich výkon. Snem SPK ako najvyšší orgán tvoria delegáti zvolení členmi SPK podľa volebného poriadku SPK na obdobie piatich rokov. Medzi oprávnenia snemu potom patrí voľba a odvolávanie prezidenta SPK, viceprezidentov a ďalších členov prezídia, ako aj predsedu a členov dozornej rady. V zmysle disciplinárneho poriadku, ktorý schvaľuje snem SPK, predsedu aj členov disciplinárnej komisie volí a odvoláva snem SPK.

Po posúdení vyššie uvedených prvkov ústavný súd v rámci druhého kritéria uzavrel, že spôsob kreácie jednotlivých funkcií v orgánoch SPK dokazuje skôr silný samosprávny prvok v organizácii SPK, než jej právom regulované vzťahy s orgánmi konajúcimi v mene štátu.

Ani v prípade SPPK nepodlieha táto organizácia administratívne dozoru štátnej správy. Zákon o SPPK v § 3 ods. 1 explicitne upravuje vzájomnú

spoluprácu SPPK a príslušných štátnych orgánov pri plnení svojich úloh, táto spolupráca spočíva najmä v poskytovaní si navzájom potrebných informácií, vo využívaní odborných stanovísk a návrhov pri príprave koncepcií rozvoja, všeobecne záväzných právnych predpisov a opatrení na ich vykonávanie, správy o stave poľnohospodárstva za príslušný kalendárny rok a ustanovovanie zástupcov SPPK do odborných a poradných orgánov Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR. Podľa odseku 2 toho istého paragrafu orgány SPPK predkladajú štátnym orgánom návrhy a stanoviská, v ktorých sú zosúladené spoločné záujmy členov, najmä medzi jednotlivými odbormi podnikania.

Druhý prvok integrácie SPPK ako korporácie do štátnych štruktúr nie je tiež naplnený. Stanovy SPPK, volebný poriadok, ako aj rokovací poriadok a ich zmeny schvaľuje valné zhromaždenie SPPK a nepodliehajú schváleniu štátnymi orgánmi. Valné zhromaždenie SPPK sa skladá z delegátov, pričom počet delegátov, spôsob ich voľby a spôsob rozhodovania valného zhromaždenia určujú statuty SPPK.

Tretí prvok – spôsob obsadzovania zákonom určených funkcií a následná úprava zodpovednostných vzťahov osôb zastávajúcich tieto funkcie za ich výkon vykazuje tiež znaky nezávislosti od orgánov štátnej správy. Predsedu a podpredsedov SPPK, rovnako tak aj členov predstavenstva a dozornej rady SPPK volí a odvoláva valné zhromaždenie SPPK. Jediným zásahom štátu bolo vymenovanie prípravného výboru SPPK, ktorý vymenovala vláda Slovenskej republiky na návrh ministra poľnohospodárstva a výživy Slovenskej republiky po prerokovaní so záujmovými združeniami a podnikateľskými zväzmi. Úlohou prípravného výboru bolo zabezpečenie zvolania ustanovujúcich valných zhromaždení regionálnych komôr, zvolanie ustanovujúceho valného zhromaždenia, a príprava návrhu stanov SPPK tak, aby sa ustanovujúce valné zhromaždenie SPPK mohlo uskutočniť najneskôr do šesť mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti zákona o SPPK.

SPPK preto rovnako ako SPK vykazuje silnú samosprávnú povahu kreácie orgánov a základných dokumentov SPPK, nezávislých od vôle, rozhodnutia alebo administratívneho schválenia štátnymi orgánmi. Preto je aj splnenie druhého štrasburského kritéria, podobne ako pri SPK, pochybné.

Tretie kritérium – zverenie administratívnej, normotvornej či disciplinárnej právomoci

V úvode k posúdeniu tretieho kritéria ústavný súd uvádza, že oprávnenie vydávať vnútorné predpisy samo osebe ešte neznamená dispozíciu normo-

tvornou právomocou. Rovnako tak oprávnenie právnickej osoby uplatnením združovacieho práva ukladať povinnosti svojim členom ešte neznamená, že táto právnická osoba má administratívnu kompetenciu. Oprávnenie združenia vylúčiť niektorého zo svojich členov neumožňuje prijať záver, že združenie disponuje disciplinárnou právomocou.

Judikatúra ESLP vyžaduje priamy vplyv realizácie normotvornej, administratívnej a disciplinárnej právomoci na verejné subjektívne práva a povinnosti adresátov jej výkonu. Aby bolo naplnené tretie štrasburské kritérium, musí právnická osoba vykonávať verejnú moc. Tu treba skúmať, či analyzovaná právnická osoba uplatňuje procesy typické pre orgány verejnej moci.

Zákon o poľovníctve zveruje v § 42 ods. 1 písmene d) SPK kompetenciu vydávať poľovné lístky, predlžovať ich platnosť a odnímať ich a v písmene m) právomoc na riešenie disciplinárnych previnení držiteľov poľovných lístkov prostredníctvom disciplinárnej komisie. Ústavný súd upozornil, že pred prijatím právnej úpravy poľovníctva účinnnej od 1. septembra 2009 vydával a odoberal poľovné lístky obvodný lesný úrad ako špecializovaný orgán miestnej štátnej správy. Nová právna úprava mala odbremeniť štátnu správu poľovníctva prenesením výkonu niektorých činností na SPK.

Oprávnenie rozhodovať o vydaní poľovného lístka o predĺžení jeho platnosti, prípadne o jeho odňatí považuje ústavný súd za dôkaz, že zákonodarcia priznal SPK administratívnu právomoc. Poľovný lístok je podľa § 51 ods. 1 zákona o poľovníctve verejná listina osvedčujúca oprávnenie jeho držiteľa loviť zver, ak spĺňa ďalšie podmienky na lov zveri ustanovené zákonom. Právo loviť zver je súčasťou práva poľovníctva. Poľovníctvom sa podľa § 2 písm. l) zákona o poľovníctve rozumie súhrn činností zameraných na trvalo udržateľné, racionálne, cieľavedomé obhospodarovanie a využívanie voľne žijúcej zveri ako prírodného bohatstva a súčasti prírodných ekosystémov; je súčasťou kultúrneho dedičstva, tvorby a ochrany životného prostredia. Ako uvádza všeobecná časť dôvodovej správy k zákonu o poľovníctve, ide o zakotvenie činnosti, ktorá má výrazný verejnoprávny a bezpečnostný rozmer, pretože až na výnimky sa vykonáva s použitím zbrane.

Normotvorná právomoc je SPK podľa názoru ústavného súdu priznaná právom vydať disciplinárny poriadok, v ktorom SPK upravuje okrem iného základné zásady disciplinárneho konania, skutkové podstaty disciplinárnych previnení, disciplinárne opatrenia, ich výkon a register. Disciplinárnymi opatreniami sú písomné napomenutie, peňažná pokuta až do 1000 eur (majetková sankcia), odňatie poľovníckej trofeje (sankcia spojená so zásahom do základného práva vlastníť majetok), odvolanie z funkcie v SPK a zákaz výkonu funkcie v SPK na 1 až 3 roky (sankcia personálna, spätá so zásahom do základného práva podieľať sa na správe vecí verejných), ale aj zákaz lovu

niektorého alebo všetkých druhov raticovej zveri na 1 až 5 rokov, či zákaz výkonu práva poľovníctva na 1 až 3 roky (zásah do verejného subjektívneho práva).

Ústavný súd odkazuje na výstižný právny názor Najvyššieho správneho súdu Českej republiky,⁴⁷⁶ podľa ktorého disciplinárnu právomoc právnickej osoby odlišnej od štátu treba považovať za súčasť výkonu verejnej správy vtedy, ak je ona alternatívou k výkonu disciplinárnej právomoci všeobecnou štátnou správou. Ak by teda predmetnú disciplinárnu právomoc nerealizovala „neštátna“ právnická osoba, musela by byť realizovaná štátnou správou.

Keďže SPK vykonáva zverenú administratívnu, normotvornú aj disciplinárnu právomoc, považuje ústavný súd tretie štrasburské kritérium za naplnené.

Na druhej strane zákon o SPPK nezveruje tejto komore žiadne administratívne, normotvorné ani disciplinárne právomoci. Ako je uvedené v úvode k tretiemu kritériu, štandardné oprávnenia záujmových samospráv vydávať vnútorné predpisy, ukladať členom povinnosti alebo ich zo samosprávy vylúčiť, ešte neznamená dispozíciu normotvornou, administratívnou ani disciplinárnu právomocou na účely posúdenia výkonu verejnej moci.

Z hľadiska SPPK by teda tretie kritérium stanovené ESLP nebolo splnené.

Štvrté kritérium – je možné cieľ sledovaný korporáciou považovať za verejný záujem

Štvrté kritérium aplikovateľnosti čl. 11 dohovoru, a tým aj čl. 29 ústavy spočíva v skúmaní charakteru cieľa existencie dotknutej korporácie z hľadiska toho, či ho možno identifikovať s verejným záujmom. Ústavný súd dospel k záveru, že cieľ fungovania SPK je predznačený verejným záujmom. V zmysle nálezu to dokazuje výslovná dikcia právnej úpravy v zákone o poľovníctve, jej interpretácia i dôvodová správa. Ústavný súd podčiarkuje, že výkon práva poľovníctva ovplyvňuje stav zveri ako nedeliteľnej súčasti životného prostredia, ako aj fakt, že poľovníctvo sa v nezanedbateľnej časti uskutočňuje s použitím strelných zbraní. Oba tieto determinanty viedli ústavný súd k záveru o identifikácii cieľa existencie SPK s verejným záujmom. Rovnako sa stotožnil s argumentom vlády Slovenskej republiky, že existencia povinného členstva v SPK nie je odvodená od ústavne garantovaného práva slobodne sa združovať, ale od záujmu štátu preniesť niektoré zo svojich kompetencií, ktoré má vykonávať vo verejnom záujme, na iný subjekt, v tomto prípade na SPK.

⁴⁷⁶ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 6 As 36/2003-115 zo 6. januára 2005.

V zmysle zákona o SPPK je komora neštátna verejnoprávna a samosprávna inštitúcia, ktorej poslaním je uplatňovanie oprávnených spoločných záujmov svojich členov pri tvorbe hospodárskej a sociálnej politiky, účasť na jej uskutočňovaní a podpora a ochrana podnikania svojich členov v záujme rozvoja a zveľaďovania poľnohospodárstva a potravinárstva v Slovenskej republike. Ide o štandardný cieľ, ktorý definujú najmä hospodárske združenia, pričom tie nikdy nemajú povinné členstvo. Takéto hospodárske združenia treba odlišovať od profesijných komôr, ktoré vznikajú s cieľom združovať fyzické osoby vykonávajúce povolanie, resp. činnosť vo verejnom záujme.⁴⁷⁷ V Slovenskej republike v súčasnosti absentuje zákon o pôdohospodárstve, no v októbri 2021 zverejnilo Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR predbežnú informáciu k návrhu zákona o pôdohospodárstve. Cieľom tejto právnej úpravy je vydanie zastrešujúceho zákona v oblasti pôdohospodárstva, najmä v oblasti poľnohospodárstva a bude upravovať najmä všeobecné ciele a nástroje štátu na podporu pôdohospodárstva, všeobecné vymedzenie poľnohospodárskej krajiny, základné pojmy (vrátane definície potravinovej sebestačnosti, potravinovej bezpečnosti, poľnohospodárstva, poľnohospodára a pod.), ale aj priestupky za správne delikty za nesplnenie povinností ustanovených zákonom. Cieľ sledovaný činnosťou SPPK v rámci súčasnej právnej úpravy preto nie je možné považovať za verejný záujem. Spolupráca SPPK v rámci jej pôsobnosti so štátnymi orgánmi v rámci poskytovania informácií, odborných stanovísk a účasti v odborných a poradných orgánoch ministerstva sa žiadnym spôsobom neodlišuje od činnosti ostatných záujmových združení uvedených v prvej časti tohto príspevku.

Záverý ústavného súdu

Ústavný súd skonštatoval, že SPK bez akýchkoľvek pochybností spĺňa tri zo štyroch štrasburských kritérií, ktoré slúžia na posúdenie aplikovateľnosti článku 11 dohovoru, a tým aj článku 29 ods. 1 ústavy. Čo sa týka kritéria integrácie v štruktúrach štátu, o začlenení SPK do hierarchicky usporiadaných štruktúr štátnej správy nemožno uvažovať, pričom SPK sa svojím postavením približuje charakteru profesijných komôr. Potlačením hierarchických vzťahov medzi SPK a štátnou správou však možno vnímať skôr snahu zákonodarcu zabezpečiť poľovníckej samospráve nevyhnutnú mieru samostatnosti.

⁴⁷⁷ Košičiarová, S.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 47, 142 – 146.

SPK je teda verejnoprávnou korporáciu zriadenou zo zákona, ktorá je subjektom záujmovej samosprávy. Ako právnická osoba je síce svojou organizáciou oddelená od sústavy orgánov štátnej správy, disponuje však administratívnymi, normotvornými a disciplinárnymi právomocami, pri ktorých sa rozhoduje o verejných subjektívnych právach, a teda sa podieľa na výkone verejnej moci. Ako sa uvádza aj v právnej vete k danému nálezu ústavného súdu, *„Ak zákonodarca chce preniesť časť výkonu verejnej moci na subjekt právne oddelený od štátu, ba ho na tento účel zákonom zriadi, potom je pojmovo vylúčená sloboda združovania v takomto subjekte. Popísaný prenos štátnych úloh by nemal žiaden význam, ak by zákonodarca presne neurčil okruh osôb, voči ktorým neštátny subjekt bude zodpovedajúcu verejnú moc uskutočňovať, ale ponechal by slobodnému rozhodnutiu fyzických osôb a právnických osôb, či vstupom do členského vzťahu pripustia alebo nepripustia pôsobenie prenesenej časti verejnej moci na seba. Preto tu nemožno uvažovať o slobode združovania.“*

Ústavný súd teda návrhu 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovel.

Naplnenie štrasburských kritérií verejnoprávnou SPPK

Pri vyhodnotení štyroch štrasburských kritérií z hľadiska SPPK je možné skonštatovať, že jednoznačne naplňa len jedno zo štyroch kritérií. SPPK nedisponuje administratívnymi, normotvornými ani disciplinárnymi právomocami, nepodieľa sa teda na výkone verejnej moci a cieľ sledovaný touto korporáciou nie je možné považovať za verejný záujem. Povinné členstvo v SPK je pritom odvodené najmä od splnenia tretieho kritéria, ktoré je nevyhnutné na to, aby SPK vykonávala prenesené právomoci verejnej moci. Uzákonenie povinného členstva vo verejnoprávnej SPPK bez definovania cieľa SPPK, ktorý by bolo možné považovať za verejný záujem a súčasného prenosu výkonu verejnej moci zverením administratívnych, normotvorných a disciplinárnych právomocí by sa povinné členstvo nemohlo považovať za koncepčné riešenie. Ak by aj zákonodarca uvažoval o zavedení povinného členstva, predkladá tento príspevok argumenty, prečo tak neurobíť. Ani zavedenie povinného členstva by však nevylučovalo paralelnú možnosť združovať sa v súkromnoprávných združeniach.

LITERATURE:

Košičiarová, S.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 402 s., ISBN 978-80-7380-684-2.

Author's contact details:

JUDr. Jana Venhartová, LL.M.⁴⁷⁸
Trnava University in Trnava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: jana.venhartova@pks.sk

⁴⁷⁸ Autorka je riaditeľkou Potravinárskej komory Slovenska.

ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

INDIVIDUALIZATION OF LEGAL ENTITIES UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE

Mariia Vovk

Candidate of Legal sciences, Associate Professor

Ключові слова: юридична особа – засоби індивідуалізації – найменування юридичної особи – місцезнаходження юридичної особи – електронний підпис – електронна печатка

Key words: legal entity – means of individualization – name of legal entity – location of legal entity – electronic signature – electronic seal

Анотація: Вступаючи в торгово-економічні відносини, юридична особа індивідуалізується за допомогою певних засобів. Засоби індивідуалізації допомагають виділити юридичну особу серед маси інших собі подібних, а також відокремити її діяльність, вироблені або такі, що реалізуються товари, надані послуги, виконані роботи. Завдяки належній персоніфікації виробників товарів, робіт і послуг забезпечується охорона та захист прав споживачів.

Досліджено такі засоби індивідуалізації юридичних осіб, як комерційне (фірмове) найменування, місцезнаходження, відбиток печатки, торговельна марка, географічне зазначення. Проаналізовано засоби електронної ідентифікації юридичної особи, а саме: електронний підпис та електронну печатку.

Annotation: Entering into trade and economic relations, the legal entity is individualized by certain means. Means of individualization help to distinguish a legal entity from the masses of others like itself, as well as to separate its activities, manufactured or sold goods, services, work performed. Due to the proper personalization of producers of goods, works and services, the protection and defence of consumer rights is ensured.

Such means of individualization of legal entities as commercial (brand) name, location, seal, trademark, geographical indication have been studied. The means of electronic identification of a legal entity have been analyzed, namely: electronic signature and electronic seal.

When entering into the civil legal relations, a legal entity is individualized by the certain means.

The means of individualization of a legal entity are the legal means by which one legal entity differs from the others⁴⁷⁹, stands out among the mass

⁴⁷⁹ Дякович М. М., Юркевич Ю. М. Індивідуалізація юридичних осіб та їх об'єднань у нотаріальній практиці. *Адвокат*. 2012. № 8 (143). С. 18.

of the other similar ones⁴⁸⁰ and with the help of which the search for the information about the legal entity in the open information systems is simplified⁴⁸¹.

The most typical means of individualization for the legal entities are the following: name, commercial (corporate) title, location, seal imprint, electronic signature or seal, trademark, geographical indication.

The name of a legal entity is a verbal, true, exclusive and unchangeable designation of a legal entity, which contains an indication of its organizational and legal form, sometimes it also contain the nature of activities that individualizes the legal entity among the participants in civil legal relations, without violating the rights and legitimate interests of the other persons⁴⁸².

According to art. 90 of the Civil Code of Ukraine (hereinafter referred to as the CC of Ukraine), each legal entity should have its own name, which contains the information about its organizational and legal form and name. The name of the institution should contain the information about the nature of its activities.

Along with the full name, a legal entity may have an abbreviated name. The abbreviated name of a legal entity is arbitrary. It may contain an abbreviation that is relevant to the organizational and legal form of the legal entity and its type.

The organizational and legal form of a legal entity is determined in accordance with the classification of the organizational and legal forms of management approved by the central executive authority that ensures the formation and implementation of the state policy in the field of technical regulation.

The name of a legal entity is an individual part of the name. It consists of the proper name of the legal entity, and may also contain an information about the purpose of activities, the type, the method of formation, the dependence of the legal entity, and other information.

The requirements for writing the name of a legal entity, as well as for its separate subdivision, public formation that does not have the status of a legal entity, except for the organization of a trade union, were approved by the Order of the Ministry of Justice of Ukraine and these are devoted to the legal regulation of writing the name of a legal entity⁴⁸³.

⁴⁸⁰ Дмитриев В. А. Гражданско-правовая индивидуализация юридических лиц и результатов их деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Екатеринбург, 2010. С. 32.

⁴⁸¹ Малиновська Т. М. Індивідуалізація суб'єктів підприємницької діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2007. С. 74.

⁴⁸² Федюк Л.В. Особисті немайнові права юридичних осіб: монографія. Івано-Франківськ. Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника, 2013. С. 208.

⁴⁸³ Вимоги до написання найменування юридичної особи, її відокремленого підрозді-

A legal entity that is a business company may get a commercial (corporate) title. It consists of two parts: the main part, which is called the body, and the auxiliary part, which is called the addition. The body is a mandatory part of the commercial (corporate) title and contains an indication of the organizational and legal form of the legal entity, its type and the scope of activity. The auxiliary part consists of the mandatory and the optional elements. A mandatory element is a special name of a person, number, or the other designation needed to separate it from the other persons. The optional additions may be the following different indications: «universal», «central», «specialized», «research and production», «real estate», «consulting», etc., including an abbreviated designation of a commercial (corporate) title⁴⁸⁴.

The commercial (corporate) title of a legal entity may be registered in accordance with the procedure established by law. The legal protection is granted to a commercial title if it makes it possible to distinguish one entity from others and does not mislead the consumers about its true activities. The intellectual property right to a commercial title is valid from the moment of its first use and it is protected without necessarily submitting an application or registering it, and regardless of whether or not the commercial name is a part of the trademark. The information about a commercial name may be entered into the registers, the procedure for maintaining which is established by law. Unlike ordinary names, the entities may have the same commercial titles, provided that this does not mislead the consumers as to the goods they produce and (or) sell and the services they provide.

According to art. 93 of the CC of Ukraine, the location of a legal entity is the actual place of business or the location of the office, from which the daily management of the legal entity's activities is carried out (mainly management is located) and the management and accounting are carried out. The information on the location of the legal entity should be contained in the Unified State Register.

According to part 2 of art. 25 of the Law of Ukraine On Private International Law, for the purposes of this Law, the location of a legal entity is the

лу, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, крім організації профспілки, затверджені наказом Міністерства юстиції України № 368/5 від 05.03.2012 (у редакції наказу Міністерства юстиції України № 3236/5 від 17.10.2018). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0367-12#Text>.

⁴⁸⁴ Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). – Т. 3: Юридична особа / за ред. проф. І.В. Спасибо-Фатєєвої. Харків: Страйд, 2009. С. 61.

state where the legal entity is registered or otherwise created in accordance with the law of this state⁴⁸⁵.

The legislation provides for the special rules for determining the location of the legal entities under public law. In particular, their location can be established by: law, Presidential Decree, resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, etc.

It is obligatory to indicate the location of the legal entity in its constituent documents in case of such a requirement in the law. The location shall be indicated in the constituent documents of the following legal entities: banks, cooperatives, stock exchanges, religious organizations, and others.

The location of the legal entity determines the place for the performance of obligations, contract conclusion, execution of a purchase and sale agreement based on the samples, the receipt of an electronic document by the addressee, the storage of documents of a joint-stock company, etc.

The location of a legal entity is used to determine the jurisdiction of the civil, the economic, and the administrative cases.

A change in the location of a legal entity is a consequence of making changes to the Unified State Register. The absence of a legal entity at its location is a consequence of its liquidation by the court.

An imprint of the seal of a legal entity is one of the means of its individualization. According to art. 58-1 of the Economic Code of Ukraine⁴⁸⁶, a business entity has the right to use the seals in its activities.

An electronic signature or a seal is the means of electronic identification of a legal entity. Applying an electronic signature completes the process of creating an electronic document.

According to art. 1 of the Law of Ukraine On Electronic Trust Services⁴⁸⁷, an electronic signature is electronic data that is added by the signatory to other electronic data or logically linked to those and used by him as a signature, and an electronic seal is an electronic data that is added by the creator of the electronic seal to other electronic data or logically associated with them and used to determine the origin and verify the integrity of related electronic data.

An electronic signature or a seal may be advanced or qualified.

An advanced electronic signature or a seal is an electronic signature or a seal created as a result of cryptographic transformation of the electronic data

⁴⁸⁵ Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#n111>.

⁴⁸⁶ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

⁴⁸⁷ Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017. № 2155-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.

with which this electronic signature or seal is associated, using the means of an advanced electronic signature or seal and a private key uniquely associated with the signatory or creator of the electronic seal, and which allows you to perform the electronic identification of the signatory or creator of the electronic seal and detect the violations of the integrity of the electronic data with which this electronic signature or the seal is associated.

A qualified electronic signature or a seal is an advanced electronic signature or a seal that is created using a tool for qualified electronic signature or seal and that is based on a qualified public key certificate.

The organizational and methodological, technical and technological conditions that a qualified provider of the electronic trust services shall comply with, its separate registration points when providing qualified electronic trust services to their users determine the requirements in the field of electronic trust services, and these were approved with the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 992 as of 07.11.2018⁴⁸⁸. In particular, p. 81 specifies the requirements that a qualified electronic signature or a seal should meet, namely: to establish an unambiguous connection with the signatory or creator of an electronic seal; to provide an opportunity for electronic identification of the signatory or creator of an electronic seal; to ensure the sole control of the signatory or creator of an electronic seal by the corresponding private key; to detect any changes in the related electronic data on which a qualified electronic signature or a seal is imposed.

A trademark may be determined as any designation or any combination of the designations that are suitable for distinguishing the goods (services) produced (provided) by one entity from the goods (services) produced (provided) by the other persons. These designations may include, in particular, the words, the letters, the numbers, the pictorial elements, the colour combinations (art. 492 of CC of Ukraine).

The geographical indication is any verbal or pictorial (graphic) designation that directly or indirectly indicates the product's geographical place of origin that has certain qualities, reputation or other features, mainly due to the specific natural conditions or the human factor of a given geographical place or a combination of these natural conditions and the human factor.

Thus, with the help of means of individualization, a legal entity (the results of its activities) differs from the other legal entities as the participants in civil legal relations (the results of their activities). The means of individualization

⁴⁸⁸ Вимоги у сфері електронних довірчих послуг, затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 992 від 07.11.2018. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992-2018-%D0%BF#Text>.

draw to the attention to the third parties' information about a legal entity or the presence of the certain consumer qualities of goods (services) that are produced (provided). These provide the protection and the security of the consumer rights through the proper personalization of the producers of goods, works and services, as well as the rights protection of bona fide producers.

LITERATURE:

- Вимоги до написання найменування юридичної особи, її відокремленого підрозділу, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, крім організації профспілки, затверджені наказом Міністерства юстиції України № 368/5 від 05.03.2012 (у редакції наказу Міністерства юстиції України № 3236/5 від 17.10.2018). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0367-12#Text>.
- Вимоги у сфері електронних довірчих послуг, затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 992 від 07.11.2018. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992-2018-%D0%BF#Text>.
- Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
- Дмитриев В. А. Гражданско-правовая индивидуализация юридических лиц и результатов их деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Екатеринбург, 2010. 210 с.
- Дякович М. М., Юркевич Ю. М. Індивідуалізація юридичних осіб та їх об'єднань у нотаріальній практиці. *Адвокат*. 2012. № 8 (143). С. 18-23.
- Малиновська Т. М. Індивідуалізація суб'єктів підприємницької діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2007. 207 с.
- Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017. № 2155-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.
- Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#n11>.
- Федюк Л. В. Особисті немайнові права юридичних осіб: монографія. Івано-Франківськ. Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника, 2013. 500 с.
- Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). – Т. 3: Юридична особа / за ред. проф. І. В. Спасибо-Фатеевої. Харків: Страйд, 2009. 736 с.

Author's contact details:

Mariia Vovk, Candidate of Law, Associate Professor
Lviv State University of Internal Affairs, Institute of Law
Ukraine
E-mail: mzvovk@gmail.com

ПРАВО НА НЕДОТОРКАННІСТЬ ДІЛОВОЇ РЕПУТАЦІЇ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

THE RIGHT TO INVIOABILITY OF BUSINESS REPUTATION OF LEGAL ENTITIES UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE

Yurii M. Yurkevych

Doctor of Law, Professor

Ключові слова: юридична особа – фізична особа – правоздатність – ділова репутація – недоторканність ділової репутації

Key words: legal entity – natural person – legal capacity – business reputation – inviolability of business reputation

Анотація: За змістом ст. 91 Цивільного кодексу України юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині. Відтак, варто вказати, що, відповідно до ч. 1 ст. 94 Цивільного кодексу України, юридична особа має право на недоторканність її ділової репутації. Таким чином, таке право належить усім юридичним особам незалежно від організаційно-правової форми та видової класифікації (тобто юридичним особам публічного та приватного права, товариствам та установами, юридичним особам, що діють на основі державної, комунальної чи приватної власності і т.д.). За результатами дослідження запропоновано авторську позицію щодо вдосконалення чинного законодавства України з метою врегулювання досліджуваних відносин.

Annotation: According to Art. 91 of the Civil Code of Ukraine, a legal entity is able to have the same civil rights and obligations (civil capacity) as an individual, except those that by their nature can belong only to man. Therefore, it should be noted that, in accordance with Part 1 of Art. 94 of the Civil Code of Ukraine, a legal entity has the right to the inviolability of its business reputation. Thus, this right belongs to all legal entities regardless of organizational and legal form and species classification (i.e. legal entities of public and private law, companies and institutions, legal entities operating on the basis of state, municipal or private property, etc.). Based on the results of the research, the author's position on improving the current legislation of Ukraine in order to regulate the studied relations has been proposed.

According to the legislation of Ukraine, a legal entity is capable of having the same civil rights and obligations (civil legal capacity) as a natural person, except for those which by their nature can belong only to a person. Therefore,

it should be noted that, in accordance with the Part 1 of Art. 94 of the Civil Code of Ukraine, a legal entity has the right to the inviolability of its business reputation.⁴⁸⁹ Thus, this right belongs to all legal entities regardless of organizational and legal form and classification (i.e. legal entities of public and private law, companies and institutions, legal entities operating on the basis of state, municipal or private property, etc.).

As it has been indicated by prof. R. O. Stefanchuk, reputation is a well-established assessment of a natural or legal person in any field of professional or other socially useful activities, based on available information about its positive and negative socially significant actions, known to others, and therefore reflected in the public consciousness as an opinion about a person in terms of the morality of society or social group.⁴⁹⁰ In this case, in opinion of O. S. Jydкова, the concept of „business reputation“ must be considered from a subjective and objective point of view. Business reputation is a good that testifies on the one hand, objectively, to the importance of a person for society, which has been determined in the process of his activity, regardless of his type, in terms of his professional activity, business, moral qualities, level of qualification, ability timely and at a high level to perform work, be a reliable partner, comply with the law, etc., and on the other, subjective – a good that indicates the importance of a person regardless of activity as a representative of professional, business life on the basis of their own, individual consciousness, priorities and beliefs.⁴⁹¹

As can be seen from the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine № 1 of 27.02.2009 „On judicial practice in cases of protection of dignity and honour of individuals, as well as business reputation of individuals and legal entities“, current legislation has not defined the concepts of dignity, honour or business reputation, because they are moral and ethical categories and at the same time personal non-property rights, to which the law gives the meaning of independent objects of judicial protection. At the same time, the business reputation of a legal entity, including business associations, natural persons – entrepreneurs, lawyers, notaries and others, means the assessment

⁴⁸⁹ Цивільний кодекс України: Закон України № 435-IV від 16.01.2003. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 04.11.2021).

⁴⁹⁰ Стефанчук Р. О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві (поняття, зміст, система, особливості здійснення і захисту): монографія [відп. ред. Я. М. Шевченко]. Хмельницький: Вид.ХУУП. 2007. 626 с. С. 451.

⁴⁹¹ Жидкова О. С. Цивільно-правовий механізм захисту права на недоторканність ділової репутації: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х.: 2008. 20 с. С. 5.

of their entrepreneurial, public, professional or other activities carried out by them as participants in public relations.

The information letter of the Higher Economic Court of Ukraine dated 28.03.2007 № 01-8 / 184 „On some issues of practice of application of information legislation by economic courts“ also stated that the business reputation of a legal entity is the prestige of its brand (commercial) name, trademarks and other appropriate intangible assets among consumers of its goods and services.

The following example from case law is interesting in connection with the concept of business reputation and the right of a legal entity to its inviolability. Thus, the state concern „U“ filed a lawsuit against O_1 for protection of business reputation and refutation of unreliable information. In support of his claims, it stated that the information disseminated by the Defendant on his Facebook page was unreliable. The decision of the court of first instance, upheld by the Court of Appeal, denied the claims. Decisions refusing to satisfy the claims were motivated by the fact that the information requested by the Plaintiff to be refuted as unreliable was an evaluative judgment that cannot be refuted and verified for its compliance with the facts, as it was defined as an analysis of events and personal opinion of the author. Dismissing the cassation appeal, the Supreme Court proceeded, *inter alia*, as follows:

- personal non-property goods, which are protected by civil law, are, including business reputation, name (title), as well as other goods, which are protected by civil law;
- the legal composition of the offense, the presence of which may be grounds for satisfaction of the claim for protection of the business reputation of the legal entity, is a set of such circumstances: dissemination of information, i.e. bringing it to the notice of at least one person in any way; the information disseminated relates to a specific legal entity, i.e. the plaintiff; dissemination of unreliable information, i.e. information that does not correspond to reality; dissemination of information that violates personal non-property rights or harms the relevant personal non-property goods, or prevents a person from fully and timely exercising his personal non-property rights;
- the increased attention of citizens to the activities of the company can not be regarded as a desire to damage the business reputation and humiliate it.⁴⁹²

⁴⁹² Постанова Верховного Суду у справі № 209/4925/13-ц від 03.10.2019. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84725984> (дата звернення: 01.01.2021).

Despite the above, the concept of „business reputation“ can be traced in the Laws of Ukraine „On Banks and Banking“ and „On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets“.

According to paragraph 14.1.40 of the Tax Code of Ukraine, goodwill (value of goodwill) – is an intangible asset, the value of which is defined as the difference between the market price and the book value of the enterprise as a whole property complex, resulting from the use of better management, dominant position in the market of goods, services, new technologies, etc. The value of goodwill is not subject to depreciation, it is not taken into account when determining the costs of the taxpayer in respect of whose assets such goodwill arose. At the same time, it should be agreed that a business reputation in the context of goodwill will have all the hallmarks of economic capital.⁴⁹³

Instead, according to L. V. Fediuk, it is impossible to talk about the value of business reputation, because it has no monetary value, is an intangible asset that has a non-economic nature. All kinds of calculations can be mentioned in the case of the need to calculate damages in violation of the right to business reputation.⁴⁹⁴

In this regard, it is also worth agreeing with the position of O. V. Khortiuk that there is a certain relationship between the concepts of „business reputation“, „goodwill“, „image“, „reputation“, „prestige“, but these concepts are not subject to identification.⁴⁹⁵ Similarly, there is no legal definition of „business relationship“; at the same time, in explanatory dictionaries it has been presented as an official relationship of someone with someone.

Summarizing the above, it is worth noting that business reputation is also subject to legal protection in the field of economic competition and protection against unfair competition.⁴⁹⁶ In particular, according to the Art. 33 of the Economic Code of Ukraine illegal use of the business reputation of the legal entity are recognized as: illegal use of someone else's signs, advertising materials, packaging; illegal use of goods from another manufacturer; copying the appearance of a product from another manufacturer; comparative advertising, if such advertising violates the requirements of the legislation of Ukraine

⁴⁹³ Брехов М. В. Корпоративная репутация в условиях трансформирующегося общества: автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Волгоград, 2009. 20 с. С. 5.

⁴⁹⁴ Федюк Л. В. Особисті немайнові права юридичних осіб: монографія. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника, 2013. 500 с. С. 257.

⁴⁹⁵ Хортиук О. В. Співвідношення понять «ділова репутація», «гудвіл», «імідж», «престиж», «реноме». Часопис Київського університету права. 2010. № 4. С. 211-214. С. 213.

⁴⁹⁶ Правовий захист економічної конкуренції: навчальний посібник / В. М. Коссака, Ю. М. Юркевич. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 2013. 314 с. С. 131.

on advertising, protection against unfair competition or such advertising can be qualified as unfair business practices.⁴⁹⁷

It should also be noted that the choice of method of protection of personal non-property rights, in particular the right to inviolability of business reputation, belongs to the plaintiff. The person whose right has been violated may choose both general and special methods of protection of the right, defined by the law governing specific civil relations.

LITERATURE:

- Брехов М. В. Корпоративная репутация в условиях трансформирующегося общества: автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Волгоград. 2009. 20 с.
- Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 02.05.2003. 2003. № 18. Ст. 144.
- Жидкова О. С. Цивільно-правовий механізм захисту права на недоторканність ділової репутації: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х.: 2008. 20 с.
- Постанова Верховного Суду у справі № 209/4925/13-ц від 03.10.2019. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84725984> (дата звернення: 01.01.2021).
- Правовий захист економічної конкуренції: навчальний посібник / В. М. Коссака, Ю. М. Юркевич. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 2013. 314 с.
- Стефанчук Р. О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві (поняття, зміст, система, особливості здійснення і захисту): монографія [відп. ред. Я. М. Шевченко]. Хмельницький: Вид.ХУУП. 2007. 626 с.
- Федюк Л. В. Особисті немайнові права юридичних осіб: монографія. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника, 2013. 500 с.
- Хортюк О. В. Співвідношення понять «ділова репутація», «гудвіл», «імідж», «престиж», «реноме». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 211-214.
- Цивільний кодекс України: Закон України № 435-IV від 16.01.2003. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 04.11.2021).

Author's contact details:

prof. Yurii M. Yurkevych, Doctor of Law.
Lviv State University of Internal Affairs
Ukraine
E-mail: yuriy-yurkevych@ukr.net

⁴⁹⁷ Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 02.05.2003. 2003. № 18. Ст. 144.

Soňa Košičiarová (ed.)

**AUTONÓMIA
ZÁUJMOVEJ KORPORÁCIE
VO VEREJNOM
A SÚKROMNOM PRÁVE**

*Zborník referátov
z medzinárodnej vedeckej konferencie*

Zodpovedný redaktor: Jozef Molitor
Grafická úprava: Jana Janíková
Návrh obálky: Marek Petržalka

Pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave
vydalo vydavateľstvo Typi Universitatis Tyrnaviensis,
spoločné pracovisko Trnavskej univerzity
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 372. publikáciu.

ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line)