

DIES IURIS TYRNAVIENSES

Trnavské právnické dni

REFORMY V PRÁVE, JUSTÍCII A VEREJNEJ SPRÁVE
REFORMS IN LAW, JUSTICE AND PUBLIC ADMINISTRATION

ZÁUJMOVÁ KORPORÁCIA A VEREJNÝ ZÁUJEM

INTEREST CORPORATION AND PUBLIC INTEREST

Zborník referátov z vedeckej konferencie

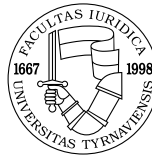
30. september 2022
Trnava, Slovenská republika



Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

2022

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA



Zborník je výstupom z medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni „REFORMY V PRÁVE, JUSTÍCII A VEREJNEJ SPRÁVE“, konaného v dňoch 29. až 30. septembra 2022 v Trnave.

Vedecká konferencia so zahraničnou účasťou „Záujmová korporácia a verejný záujem“ bola organizovaná v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

Editor:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Recenzenti:

prof. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

prof. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.

DIES IURIS TYRNAVIENSES

Trnavské právnické dni

29. – 30. september 2022

REFORMY V PRÁVE, JUSTÍCI A VEREJNEJ SPRÁVE
REFORMS IN LAW, JUSTICE AND PUBLIC ADMINISTRATION

ZÁUJMOVÁ KORPORÁCIA A VEREJNÝ ZÁUJEM

INTEREST CORPORATION
AND PUBLIC INTEREST

Zborník referátov z vedeckej konferencie

30. september 2022
Trnava, Slovenská republika



Právnická fakulta
Trnavskej univerzity v Trnave
2022

Vzor citácie: Záujmová korporácia a verejný záujem. Zborník referátov z vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. 176 s. ISBN 978-80-568-0502-2 (on-line).

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

OBSAH

Predhovor	7
Program konferencie	9
doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. Dobrovolný svazek obcí / Voluntary association of municipalities	13
doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD. Združenia osôb – reakcia na prípravu rekodifikácie Občianskeho zákonníka / Associations of persons – reaction to the preparation of the recodification of the Civil Code	25
prof. JUDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M. Verejný záujem v zákone o športe – výklad ad absurdum / Public Interest in the Act on Sports – Absurd Interpretation	48
doc. JUDr. Matej Horvat, PhD. Medzinárodnoprávne východiská spolupráce obcí a ich reflexia v národnom právnom poriadku / International Law as the Source of Municipal Cooperation and Its Reflection in the National Legal Regulation ..	71
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. Súkromnoprávny cieľ záujmovej korporácie a verejný záujem / The private law objective of the interest corporation and the public interest	89
doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. JUDr. Petr Čechák, Ph.D. Dobrovolné svazky obcí jako vykonavatelé veřejné správy / Voluntary associations of municipalities as executors of public administration ..	101
JUDr. Miloš Matula, CSc. Současné a perspektivní formy spolupráce obcí v ČR / Current and perspective forms of cooperation between municipalities in the Czech Republic	112

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Institucionalizovaná a neinstitucionalizovaná kooperace veřejných vysokých škol / Institutionalized and Non-institutionalized Cooperation of Public Higher Education Institutions	120
--	-----

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.

Verejný záujem v športe <i>ad constitutionem</i> / Public interest in sport <i>ad constitutionem</i>	139
---	-----

doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.

Na pomedzí verejného a súkromného sektora – aké sú definičné znaky verejných entít a má zmysel ich hľadať? / At the border of the public and private sectors – what are the defining features of public entities and does it make sense to search for them?	152
--	-----

Dr.h.c. prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.

Právna úprava konzorcia vysokých škôl podľa zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách: Konzorcium slovenských vysokých škôl U10+ / Legal regulation of university consortium according to the Act No. 131/2002 Coll. on Universities: Consortium of Slovak universities U10+	166
---	-----

PREDHOVOR

Strategickou úlohou v rámci reforiem je vytvárať právne prostredie pre postupné odštátňovanie verejnej správy, resp. optimálnu deľbu úloh vo verejnom priestore medzi štátnymi a neštátnymi subjektmi. Ide o všeobecnú snahu budovať vyvážené vzťahy spolupráce a dôvery medzi štátom, občianskou spoločnosťou a podnikateľmi. Jej prirodzenou súčasťou by malo byť efektívne využívanie potenciálu právnických osôb budovaných na členských vzťahoch.

Činnosť záujmových korporácií sa v modernej spoločnosti čoraz viac dotýka verejného záujmu. Garanciou ich vstupu a efektívneho pôsobenia v priestore tzv. nevyrchnostenskej verejnej správy je právna podpora ich vzniku, fungovania a ochrany pred nezákonným zásahom.

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala 30. septembra 2022 on-line vedeckú konferenciu so zahraničnou účasťou venovanú právnym aspektom postavenia záujmových korporácií. Išlo o v poradí druhý okrúhly diskusný stôl zameraný na definovanie výziev pre legislatívu v európskom priestore.

Cieľom konferencie bolo:

- analyzovať a navrhnúť legislatívne opatrenia na podporu činnosti záujmových združení vo verejnom priestore,
- vymedziť hranice zásahu štátu do právneho postavenia týchto subjektov (záujmové združenie ako objekt výkonu štátnej správy, súdna ochrana),
- objasniť európske a národné aspekty verejnej politiky, teórie verejnej správy a manažmentu verejnej správy v členských štátoch Európskej únie.

Vytýčenými témami konferencie (v súlade s cieľmi vedeckého projektu v druhom roku jeho riešenia) boli tri okruhy problémov:

Záujmové združenia osôb. Všeobecná úprava podľa Občianskeho zákonníka (de lege lata). Námety na rekonštrukciu Občianskeho zákonníka (de lege ferenda).

Právo subjektov verejnej správy na združovanie podľa osobitných zákonov. Záujmové združenia právnických osôb, ich právne postavenie a úlohy (podľa zákona č. 131/2002 Z. z., zákona č. 126/2015 Z. z. atď.).

Záujmové združenia subjektov územnej samosprávy. Vnútroštátna spolupráca obcí a samosprávnych krajov. Záujmové združenia obcí a miest

(Združenie miest a obcí Slovenska, Únia miest Slovenska, regionálne združenia). Ich funkcia a úlohy, organizácia, aktivity, vzťah k orgánom štátnej správy.

Medzinárodná spolupráca subjektov územnej samosprávy, právne aspekty. Záujmové združenie ako subjekt územnej spolupráce v oblasti podpory regionálneho rozvoja a politiky. Ústavnoprávne a zákonné limity medzinárodnej spolupráce subjektov územnej samosprávy. Dohľad štátu. Súdna ochrana.

Občianske združenia, cirkvi a náboženské spoločnosti podľa osobitných predpisov. Občianske združenia a ich úlohy pri presadzovaní verejného záujmu v športe (zákon č. 440/2015 Z. z.), pri užívaní majetku štátu (zákon č. 216/2018 Z. z.), protipožiarnej ochrane (zákon č. 37/2014 Z. z.), ochrane podnikania (zákon č. 455/1991 Zb.), ochrane proti extrémizmu (zákon č. 487/2013 Z. z.), využívania prírodného bohatstva (zákon č. 274/2009 Z. z.).

Občianske združenia, cirkvi a náboženské spoločnosti a ich právne postavenie a úlohy v oblasti práce s mládežou (zákon č. 282/2008 Z. z.), vo veciach sociálnych služieb (zákon č. 448/2008 Z. z.), pri poskytovaní spoločensky prospešnej služby (zákon č. 112/2018 Z. z.).

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

V Trnave september 2022

Záštita:

prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.,
dekanka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave

Organizácia vedeckej konferencie:

doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Program konferencie

Otvorenie a privítanie účastníkov: 9:00 – 9:15 (CET)

I. sekcia: Právne postavenie záujmových korporácií

Moderuje: Maslen Michal, doc. JUDr. PhD.

9:15 – 9:30 (CET)

Košičiarová Soňa, prof. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Súkromnoprávny cieľ záujmovej korporácie a verejný záujem

The private law objective of the interest corporation and the public interest

9:30 – 9:45 (CET)

Gajdošová Martina, doc. JUDr. Mgr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Združenia osôb – reakcia na prípravu rekodifikácie Občianskeho zákonníka

Associations of persons – reaction to the preparation of the recodification of the Civil Code

9:45 – 10:00 (CET)

Csach Kristián, doc. JUDr. PhD. LL.M.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Záujmová korporácia v návrhu právnej úpravy právnických osôb

Interest associations in the recodification draft

10:00 – 10:15 (CET)

Škrobák Ján, doc. Mgr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Na pomedzí verejného a súkromného sektora – aké sú definičné znaky verejných entít a má zmysel ich hľadať?

At the border of the public and private sectors – what are the defining features of public entities and does it make sense to search for them?

II. sekcia: Záujmové korporácie subjektov verejnej správy

Moderuje: Gábriš Tomáš, prof. JUDr. PhD., LL.M.

10:15 – 10:30 (CET)

Matula Miloš, JUDr. CSc.

Vysoká škola ekonomická v Prahe

Současné a perspektivní formy spolupráce obcí v ČR

Current and perspective forms of cooperation between municipalities in the Czech Republic

10:30 – 10:45 (CET)

Frumarová Kateřina, doc. JUDr. Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Dobrovolný svazek obcí

Voluntary association of municipalities

10:45 – 11:00 (CET)

Mates Pavel, doc. JUDr. CSc.

Čechák Petr, JUDr. Ph.D.

Vysoká škola finančná a správná, Praha

Dobrovolné svazky obcí jako vykonavatelé veřejné správy

Voluntary associations of municipalities as executors of public administration

11:00 – 11:15 (CET)

Horvat Matej, doc. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Medzinárodnoprávne východiská spolupráce obcí a ich reflexia v národnom právnom poriadku

International Law as the Source of Municipal Cooperation and Its Reflection in the National Legal Regulation

12:00 – 12:15 (CET)

Staša Josef, JUDr. Ing. CSc.

Právnická fakulta Univerzity Karlovej, Praha

Institucionalizovaná a neinstitucionalizovaná kooperace veřejných vysokých škol

Institutionalized and Non-institutionalized Cooperation of Public Higher Education Institutions

12:15 – 12:30 (CET)

Šmid Marek, Dr. h. c. prof. doc. JUDr. PhD.

Teologická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Právna úprava konzorcia vysokých škôl podľa zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách: Konzorcium slovenských vysokých škôl U10+

Legal regulation of university consortium according to the Act No. 131/2002 Coll. on Universities: Consortium of Slovak universities U10+

III. Sekcia: Občianske združenia, cirkvi a náboženské spoločnosti ich úlohy pri presadzovaní verejného záujmu

Moderuje: Gajdošová Martina, doc. JUDr. Mgr. PhD.

12:30 – 12:45 (CET)

Svák Ján, prof. JUDr. DrSc.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Verejný záujem v športe *ad constitutionem*

Public interest in sport ad constitutionem

12:45 – 13:00 (CET)

Gábriš Tomáš, prof. JUDr. PhD., LL.M.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Verejný záujem v zákone o športe – výklad *ad absurdum*

Public Interest in the Act on Sports – Absurd Interpretation

13:00 – 13:15 (CET)

Maslen Michal, doc. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Záujmové združenia subjektov územnej samosprávy a klimatické zmeny

Interest associations of local selfgovernment entities and climate change

13:15 – 13:30 (CET)

Venhartová Jana, JUDr. LL.M.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Koregulácia v novom zákone o mediálnych službách

Co-regulation in the new Act on Media Services

13:30 – 13:45 (CET)

Masárová Ľubica, JUDr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Daňovo-právne aspekty financovania a činnosti občianskych združení, cirkví
a náboženských spoločností

Tax aspects of financing and activities of civil associations

Diskusia

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ

VOLUNTARY UNION OF MUNICIPALITIES

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

Klíčová slova: obec – samospráva – dobrovolný svazek obcí – spolupráce – veřejnoprávní smlouva – statuty

Key words: municipality – self-government – voluntary union of municipalities – cooperation – public law contract – statutes

Anotace: Příspěvek se zaměřuje na jednu ze stěžejních forem spolupráce obcí v České republice, tj. na tzv. dobrovolný svazek obcí. Základním problémem spojeným s touto specifickou právní osobou, která je vytvářena za účelem ochrany a prosazování společných zájmů svých členů (sdružených obcí) v oblasti realizace pečovatelské veřejné správy, je velmi stručná až nedostatečná právní úprava (týkající se jak organizace, tak činnosti svazků). Příspěvek se zaměřuje v tomto kontextu na dílčí problematické aspekty, jako je veřejnoprávní smlouva zakládající tuto právní osobu, vznik případných sporů z těchto smluv a způsob jejich řešení, či otázka struktury orgánů dobrovolného svazku a jejich kompetencí.

Annotation: The paper focuses on one of the key forms of cooperation between municipalities in the Czech Republic, ie the so-called voluntary union of municipalities. The basic problem associated with this specific legal entity, which is created to protect and promote the common interests of its members (associated municipalities) in the implementation of „nursing” public administration, is a very brief to insufficient legislation (concerning both the organization and activities of associations). In this context, the paper focuses on partial problematic aspects, such as the public contract establishing this legal entity, the emergence of possible disputes arising from these contracts and how to resolve them, or the question of the structure of voluntary union bodies and their competencies.

Úvod

Česká republika patří v rámci EU (společně například s Francií či Slovenskem) k zemím, kde je největší počet obcí a tím i nejnižší počet obyvatel na průměrně velkou obec. Celkem bylo k lednu 2022 v České republice 6 258 obcí, z toho 609 měst (27 statutárních) a 230 městysů. Celkový počet obcí do 500 obyvatel činí cca 60 %. Obcí nad 10 000 obyvatel jsou zhruba jen 2 % z celkového počtu.¹ Tato vcelku mimořádná fragmentace sídelní struktury má sa-

¹ Viz podrobněji data zveřejněná Českým statistickým úřadem ČR: ČSÚ: Počet obyvatel v obcích k 1. 1. 2022, dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-1-1-2022>.

možřejmě zásadní dopady i na výkon a efektivitu řady samosprávných činností obcí, jejich rozvoj, financování apod., a to zejména ve vztahu k malým či menším obcím.

Daný problém lze řešit vícero způsoby. První možností je podporovat proces slučování obcí – ať již direktivním způsobem nebo (zejména finančním) tlakem na nejmenší obce, druhou pak snaha o větší spolupráci obcí a její podpora ze strany státu (například prostřednictvím právní regulace či finanční podpory formou zvýšených příspěvků v rámci rozpočtového určení daní).² Oba přístupy mají svá pozitiva i negativa. Pro slučování obcí hovoří zejména tzv. principy ekonomické a organizační racionality (úspory ve vztahu k zajištění správy obce, větší kvalifikovanost příslušných úředních osob, větší finanční či politická stabilita a další).³ Na stranu druhou mohou vznikat při slučování obcí problémy s dostupností veřejných služeb poskytovaných obcí, s výkonem agendy samostatné i přenesené působnosti, tedy zejména s realizací tzv. principu subsidiarity výkonu veřejné správy ve vztahu k občanům.⁴ V Evropě mají obě varianty své zastánce a je možné nalézt příklady států, které se jednou či druhou z cest vydaly. Procesem slučování obcí prošly zejména skandinávské státy s protestantskou tradicí (např. Švédsko, Dánsko), naopak státy se silnou lokální identitou jako Francie či Itálie se vydaly cestou spolupráce obcí.⁵

Ve vztahu k České republice se, zejména s ohledem na její historický vývoj a tradice, uplatňuje model druhý, tj. klade se důraz na rozvoj vzájemné spolupráce mezi obcemi, a to v rozličných formách. Jednu z nejdůležitějších a nejčtetnějších forem představuje v současnosti spolupráce obcí v rámci tzv. dobrovolných svazků obcí (někdy také označovaných jako „mikroregiony“). Tyto svazky mají v současné době své pevné a nezastupitelné místo v rámci systému organizace veřejné správy v České republice a naplňování jejich úkolů a cílů, a to zejména na místní úrovni.

Tento příspěvek se věnuje podrobněji právě problematice dobrovolných svazků obcí v ČR. Jelikož se ale jedná o velmi širokou materii, pozornost bude věnována pouze některým vybraným otázkám, resp. problémům spojeným s existencí a činností těchto svazků. Konkrétně půjde o samotný akt založení

² Vlček, L. Financování dobrovolných svazků obcí. 2020, s. 3. Dostupné na <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Financov%C3%A1n%C3%AD%20dobrovoln%C3%BDch%20svazk%C5%AF%20obc%C3%AD.pdf>.

³ Vlček, L. Financování dobrovolných svazků obcí. 2020, s. 3. Dostupné na <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Financov%C3%A1n%C3%AD%20dobrovoln%C3%BDch%20svazk%C5%AF%20obc%C3%AD.pdf>.

⁴ Srov. Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 76.

⁵ Vlček, L. Financování dobrovolných svazků obcí. 2020, s. 3. Dostupné na <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Financov%C3%A1n%C3%AD%20dobrovoln%C3%BDch%20svazk%C5%AF%20obc%C3%AD.pdf>.

a vzniku této právnické osoby, jehož zásadním prvkem a konstitučním základem je specifický druh veřejnoprávní smlouvy koordinační. S tímto pak úzce souvisí možnost vzniku konfliktních situací a potřeba řešení případných sporů plynoucích z těchto smluv, zpravidla mezi některým členem svazku a svazkem jako takovým. A konečně se pozornost zaměří i na problematiku organizační struktury dobrovolných svazků obcí. Všechny tyto dílčí aspekty existence a činnosti dobrovolných svazků obcí totiž spojuje jeden zásadní prvek, a to nedostatečná, resp. velmi stručná a kusá právní úprava týkající se těchto svazků.

Dobrovolný svazek obcí, jeho podstata a smysl existence

Základní právní úpravu dobrovolného svazku obcí nalezneme logicky v zákoně o obcích.⁶ Dle zákonné dikce jde o právnickou osobu, která je vytvořena obcemi za „účelem ochrany a prosazování jejich společných zájmů“ (§ 49 odst. 1 zákona o obcích). Založit, resp. být členem dobrovolného svazku obcí je pouze právem, nikoli povinností ze strany obce. Jedná se tak o korporaci s dobrovolnou účastí a současně s neuzavřeným počtem členů, poněvadž zákon o obcích připouští vstoupit i do svazku již vytvořeného, stejně tak jako z něho za stanovených podmínek vystoupit.⁷

Co do stanovení právní povahy dobrovolného svazku obcí lze „historicky“ vysledovat jistý vývoj a různorodost názorů v právní teorii, nicméně v současnosti již nepanují v tomto ohledu žádné pochyby či diskuse. V dřívější odborné literatuře bylo možno se setkat s názory, že je svazek specifickou právnickou osobou *sui generis*,⁸ nebo i právnickou osobou soukromého práva.⁹ V. Příkopa se domnívá, že tyto závěry měly v dané době svůj původ pravděpodobně v § 20a dnes již neúčinného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, podle něhož „postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon“, přičemž poznámka pod čarou odkazovala na zájmová sdružení právnických osob upravená v § 20f až § 20k zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Případné pochybnosti však byly rozptýleny § 151 odst. 4 současného zákona

⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále jen „zákon o obcích“.

⁷ § 50 odst. 2 zákona o obcích. Shodně Koudelka, Z. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 160-161.

⁸ Pospíšil, P. In: Pospíšil, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 201.

⁹ Hendrych, D. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, str. 107. V devátém vydání této učebnice již daný závěr nenalezneme. Za právnickou osobu soukromého práva, konkrétně zájmové sdružení právnických osob podle § 20f zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, považoval dobrovolný svazek obcí například i Nejvyšší soud ještě v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 ze dne 9. 1. 2013.

o obcích, který stanoví, že svazky obcí podle tohoto zákona jsou i dobrovolné svazky obcí, který existovaly ke dni nabytí jeho účinnosti.¹⁰

Dnes již tyto úvahy nejsou aktuální, neboť veřejnoprávní povaha dobrovolného svazku obcí vyplývá zcela jasně ze zákona o obcích, a to především s ohledem na zde stanovený účel a způsob založení těchto svazků.¹¹ Svazky obcí jsou zřizovány na základě veřejnoprávní smlouvy a výhradně k naplňování veřejnoprávních úkolů samosprávného charakteru, které sice primárně náleží obcím, nicméně (zejména z výše uvedených důvodů) se jeví vhodnějším způsobem zabezpečovat je společně, a to právě k tomu účelu zvláště vytvořeným subjektem.¹² Za osoby veřejného práva jsou dobrovolné svazky obcí považovány například i v Rakousku.¹³ Zcela shodný názor zastává i soudní praxe: *„... dobrovolný svazek obcí je specifickou právníckou osobou, která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž je i jeho zakladatelská smlouva veřejnoprávní smlouvou koordinační a vztahy mezi jeho členy, ač by se jednalo o vztahy ryze majetkové, jsou vztahy veřejnoprávními. Koordináčními veřejnoprávními smlouvami dle § 160 s. ř. mohou být dle názoru soudu i smlouvy, které zakládají právníckou osobu veřejného práva. Je na subjektech provádějících veřejnou správu, jakým způsobem budou provádět vzájemnou spolupráci v rámci koordinační smlouvy, což mohou činit jako samostatné entity, či k tomu mohou vytvořit novou právníckou osobu.“*¹⁴

Které konkrétní činnosti a úkoly jsou, resp. mohou být předmětem spolupráce obcí v rámci dobrovolného svazku, stanoví zákon o obcích (§ 50 odst. 1). Jde o výčet demonstrativní, obce tedy mohou spolupracovat i v jiných oblastech výkonu samosprávy, vždy však při respektování zákonné úpravy, jakož i podstaty existence dobrovolných svazků. Jde v tomto směru o odlišnost oproti předchozí úpravě, neboť zákon č. 367/1990 Sb., o obcích vymezoval možný předmět činnosti svazku taxativně (srov. jeho § 20a). Domnívám se, že stávající úprava je v tomto ohledu vhodnější, neboť umožňuje pružněji a v širším rozsahu zabezpečovat potřeby občanů v oblasti výkonu tzv. pečovatelské správy,¹⁵ jež je oblastí velmi širokou, stále se vyvíjející, a tudíž jen velmi obtížně komplexně definovatelnou. Proto je tato „jistá otevřenost“ co do možných oblastí spolupráce obcí bezpochyby pozitivem stávající úpravy dobrovolných

¹⁰ Příkopa, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 110.

¹¹ Havlan, P. In: Kopecký, M. – Průcha, P. – Havlan, P. – Janeček, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 127.

¹² Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno, Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, str. 221.

¹³ Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 131.

¹⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2017, sp. zn. 11 A 148/2015.

¹⁵ K pečovatelské veřejné správě viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 30.

svazků.¹⁶ Byť to zákon o obcích nijak výslovně neupravuje, z podstaty a smyslu existence dobrovolných svazků obcí plyne, že předmět činnosti svazku může být jeden, ale může jich být samozřejmě i vícero.

Několik poznámek k založení a vzniku dobrovolného svazku obcí

Vytvoření dobrovolného svazku obcí má po vzoru právnických osob soukromého práva dvě fáze. Prvou je jeho založení, které se děje uzavřením smlouvy zakládajícími členy (obcemi), a druhou potom následný zápis svazku do rejstříku svazků obcí vedeného krajským úřadem příslušným podle sídla svazku, čímž založený svazek vzniká a nabývá právní osobnosti (§ 49 odst. 3 zákona o obcích).¹⁷ Jak dovozují odborná literatura, je-li motivem založení dobrovolného svazku obcí vzájemná spolupráce obcí při plnění veřejnoprávních úkolů pečovatelského charakteru v rámci jejich samostatné působnosti, je třeba dovodit, že smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí má povahu smlouvy veřejnoprávní koordinační, byť atypickou. Na jejím základě totiž nedochází k založení, změně nebo zrušení práv a povinností, jak veřejnoprávní smlouvu charakterizuje § 159 správního řádu,¹⁸ nýbrž vůle smluvních stran vede k založení nové právnické osoby, přičemž veřejné úkoly plní až tato.¹⁹ Protože dobrovolný svazek obcí vykonává veřejnou správu pečovatelskou, smlouva o jeho vytvoření nespadá pod veřejnoprávní smlouvy upravené v § 160 odst. 6 správního řádu, jelikož ty mohou být uzavírány pouze k plnění úkolů územních samosprávních celků vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci. Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí je konkrétním příkladem toho, že existují rovněž veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti územních samosprávních celků, které s výkonem veřejné moci nesouvisí.²⁰ V podrobnos-

¹⁶ Pozitivně hodnotí tuto úpravu i soudy: „Z obsahu demonstrativního výčtu předmětů činnosti je přitom patrné, že se jedná o takové činnosti, které jsou pečovatelského charakteru, a demonstrativní výčet byl zvolen pro možnost jeho rozšiřování o další činnosti pečovatelského charakteru za pomoci teleologického výkladu, když u taxativního výčtu by hrozilo riziko strnulosti právní úpravy a omezení možnosti adekvátně a pružně reagovat na společenský vývoj.“ Rozsudek MS v Praze ze dne 29. června 2017, sp. zn. 11 A 148/2015.

¹⁷ Kočí, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, str. 56 – 57.

¹⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, dále jen „správní řád“.

¹⁹ Příkopa, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 110 – 112. Autor tyto smlouvy označuje za veřejnoprávní smlouvy pečovatelské povahy – neobligační.

²⁰ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, str. 1258.

tech se na proces uzavírání smlouvy a její režim vztahuje část pátá správního řádu (úprava v zákoně o obcích je velmi minimalistická).²¹

Z logiky věci plyne, že smluvními stranami musí být nejméně dvě obce, na stranu druhou, maximální počet stran stanoven či limitován zákonnou úpravou není. Členem dobrovolného svazku obcí může být podle § 49 odst. 2 zákona o obcích pouze obec. Stranami tedy nemohou být žádné další osoby práva veřejného (např. kraje, stát), ani osoby práva soukromého. Výjimkou je pouze hlavní město Praha, které je obcí i vyšším územním samosprávným celkem. Ani jeho zvláštní postavení však dostatečně neobjasňuje, proč zákon o hlavním městě Praze²² obsahuje samostatnou úpravu dobrovolného svazku obcí,²³ která je duplicitní s úpravou obsaženou v zákoně o obcích.²⁴ V tomto ohledu by byl dostatečným odkaz právě na tento předpis. Překážkou by nebyl ani § 150 zákona o obcích, podle něhož se tento zákon na hlavní město Prahu nevztahuje, jelikož by se jednalo o výjimku mající povahu *lex specialis*.²⁵ Stejně tak mohou být členem dobrovolného svazku obcí i městské části hlavního města Prahy, ač obcemi nejsou.²⁶ Tato možnost pro ně však nevyplyvá přímo ze zákona, nýbrž ji může založit Statut hlavního města Prahy v souladu s § 18 odst. 3 písm. j) zákona o hlavním městě Praze.

Stejně jako může být obec jedním ze zakládajících členů dobrovolného svazku obcí, může přistoupit také do svazku již existujícího. Takovéto přistoupení bude mít smluvní povahu, otázkou však je, s kým bude smlouva uzavírána a zda se bude jednat o změnu smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí nebo o smlouvu jinou (novou). Vzhledem k tomu, že jednou z povinných náležitostí stanov svazku, které jsou přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí a jeho základním vnitřním dokumentem, jsou i podmínky přistoupení k němu, je nutno dovodit, že druhou smluvní stranou bude právě dobrovolný svazek obcí²⁷ a nikoliv jeho jednotliví členové. Ti budou mít pouze možnost stanovit pravidla takového přistoupení, mezi nimiž bude i určení

²¹ Rigel, F. – Bouška, M. – Mlynář, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, str. 242. Havlan, P. In: Kopecký, M. – Průcha, P. – Havlan, P. – Janeček, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 126.

²² Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, dále jen „zákon o hlavním městě Praze“.

²³ § 24 až § 26a zákona o hlavním městě Praze.

²⁴ Neumannová, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, roč. 36, č. 4, str. 203. ISSN 0139-6005.

²⁵ Příkopa, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 113.

²⁶ Havlan, P. In: Kopecký, M. – Průcha, P. – Havlan, P. – Janeček, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 126.

²⁷ Váňa, L. In: Vedral, J. – Váňa, L. – Břeň, J. – Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 289.

orgánu, který se o tom bude usnášet, a většinu potřebnou k přijetí kladného usnesení. Jelikož tedy ze zákona implicitně vyplývá, že přistoupit lze k dobrovolnému svazku obcí, a nikoliv ke smlouvě, již byl tento vytvořen, je zřejmé, že smlouva o přistoupení bude zvláštní veřejnoprávní smlouvou.²⁸ Dále je třeba podotknout, že jedna obec může být samozřejmě členem vícero svazků. Z logiky věci by však povaha a smysl zapojení obce do jednoho svazku neměla vylučovat či být v protikladu s jejím působením ve svazku jiném.

Co do náležitostí veřejnoprávní smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí je právní úprava (zákon o obcích) značně skoupá. Plyne z ní pouze to, že její součástí musí být určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu. I bez výslovné právní úpravy lze dále dovodit, že smlouva musí obsahovat vymezení smluvních stran, specifikaci toho, co je jejím obsahem, resp. účelem jejího uzavření, a k jakému dni se uzavírá. Zákon o obcích dále stanoví, že přílohou smlouvy musí být stanovy, které představují základní dokument týkající se existence této právnické osoby. I z toho důvodu jsou zákonem taxativně stanoveny obligatorní náležitosti stanov. Obecně řečeno, jedná se o dokument, který má podrobněji specifikovat jak organizaci, tak i činnost dobrovolného svazku obcí.

Oproti výslovné úpravě vzniku dobrovolného svazku obcí naopak úprava zániku tohoto subjektu v zákoně o obcích zcela absentuje. Bude tedy třeba nezbytné postupovat přiměřeně dle úpravy zániku právnických osob v občanském zákoníku.

Spory ze smluv o založení dobrovolného svazku obcí

Není vyloučeno, že v průběhu existence smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí vyvstanou spory, v praxi zřejmě nejčastěji mezi svazkem a některým jeho členem. Je třeba si uvědomit, že i na realizaci obsahu veřejnoprávních smluv se vztahuje klasická soukromoprávní zásada *pacta sunt servanda*.²⁹ Pokud se tak neděje, zkrácená strana se může domáhat ochrany svých práv prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu.³⁰ Zákon o obcích řešení této problematiky zcela pomíjí. Hned úvodem k této otázce je nezbytné upozornit na to, že úprava řešení sporů z veřejnoprávních smluv působí v praxi často obtíže, neboť „spory

²⁸ Příkopa, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 113.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 49/2007-96 ze dne 22. 5. 2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 126/2013-50 ze dne 10. 4. 2014 a další.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 38/2013-53 ze dne 7. 11. 2013.

z veřejnoprávních smluv nejsou správním řádem nijak charakterizovány dle důvodu vzniku či obsahu, § 169 odst. 1 správního řádu pouze podle určení smluvních stran upravuje, jaké subjekty o sporech rozhodují.“³¹

Praxe proto musela řešit otázku, co vše tedy lze za spor z veřejnoprávní smlouvy považovat, a což již nikoli. Jde o důležitou otázku, neboť od jejího zodpovězení se odvíjí též určení orgánu, který bude předmětný spor řešit a rozhodovat. Polemiku nebude v tomto ohledu budit závěr, že k řešení sporu ohledně plnění veřejnoprávních závazků vyplývajících z veřejnoprávních smluv budou příslušné správní orgány ve sporném řízení dle správního řádu.³² Úprava veřejnoprávních smluv nicméně nevylučuje, aby mezi jejími ustanoveními byla i ta soukromoprávní.³³ Právě v souvislosti s těmito ustanoveními a nároky z nich plynoucími³⁴ vyvstávaly v praxi nejasnosti v tom směru, zda má tyto spory řešit správní orgán nebo civilní soud. K dané otázce se vyjádřil zvláštní senát, jež do té doby různorodou rozhodovací praxi sjednotil.³⁵ Jeho úvahy lze shrnout do závěru, že soubor práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů, v tomto případě správních. Závěry zvláštního senátu se opírají především o tyto úvahy: „*Sporem z veřejnoprávní smlouvy*‘ je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění, obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již sama o sobě tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním, jednostranným jednáním veřejné moci, předpokládá vznik komplexního ‚souboru‘ vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 177/2014-46 ze dne 26. 5. 2016.

³² Srov. např. usnesení zvláštního senátu čj. Konf 5/2012-11 ze dne 8. 3. 2012.

³³ Usnesení zvláštního senátu čj. Konf 13/2010-7 ze dne 19. 10. 2010.

³⁴ Např. náhrada škody, bezdůvodné obohacení.

³⁵ Usnesení zvláštního senátu čj. Konf 9/2015-10 ze dne 21. 6. 2016. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 269/2017-9, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2017 sp. zn. 11 A 148/2015.

smlouvou upraven). V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti práva soukromého nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody.^{36, 37}

K orgánům dobrovolných svazků obcí

Problematika vnitřní struktury, tj. orgánů dobrovolných svazků obcí a jejich kompetencí představuje další zajímavou dílčí otázku v rámci zkoumané problematiky. Důvodem je opět zcela minimalistická úprava orgánů dobrovolných svazků obcí a jejich kompetencí v právní úpravě, tj. v zákoně o obcích. Zákon o obcích ponechává v tomto ohledu maximální volnost smluvním stranám, které si mají v rámci stanov vymezit (mimo jiné) orgány svazku obcí, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování včetně určení nejméně tříčlenného orgánu svazku, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí (srov. § 50 odst. 2). V § 50 odst. 3 pak zákon o obcích naznačuje existenci dalšího orgánu svazku, když konstatuje, že stanovy mohou určit, že o jejich změně rozhoduje orgán svazku složený ze zástupců všech obcí. Konečně pak § 49 odst. 5 zákona o obcích stanoví, že k návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí se přikládá smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami; součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu. Dále se o orgánech svazku zmiňuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,³⁸ a to v § 39a, kde bez další specifikace zmiňuje „nejvyšší orgán“ svazku a dále výkonný orgán svazku.³⁹ O kompetencích jednotlivých orgánů pak zákon o obcích zcela mlčí. Z výše uvedeného plyne, že zákony ponechávají v podrobnostech na smluvních stranách (členských obcích), aby si samy stanovily strukturu svých orgánů a jejich kompetence, a to v rámci přípravy stanov, resp. následně změny stanov (mění-li se orgány či jejich kompetence).

Předpokládá se tedy, že svazek má nejvyšší orgán (např. valnou hromadu, shromáždění starostů či zástupců, aj.), ve kterém jsou zastoupeny všechny

³⁶ Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 9/2015-10 ze dne 21. 6. 2016. Kriticky k tomuto usnesení zvláštního senátu viz Příkopa, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 46 – 48.

³⁷ K podrobnému rozboru této problematiky viz Hejč, D. – Havlan, P. Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv – praktické otázky dualismu práva. *Právní rozhledy*. Nakladatelství C. H. Beck, 2018, roč. 26, č. 20, str. 710 – 714. ISSN 1210-6410.

³⁸ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

³⁹ Podrobněji viz K orgánům dobrovolného svazku obcí srov. Rigel, F. – Bouška, M. – Mlynář, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, str. 244 a násl.

členské obce (zpravidla svými starosty či místostarosty). Tento orgán by měl mít základní kompetence týkající se činnosti svazku, jako například schvalování stanov a jejich změn, schvalování rozpočtu, rozdělení výnosů či ztrát mezi členy, schvalování přijetí nových členů apod. Dále by měl v rámci svazku působit výkonný orgán, který bude zajišťovat průběžnou realizaci činnosti a úkolů svazku (zejména v mezidobích mezi zasedáními nejvyššího orgánu). Může mít podobu jak orgánu kolegiálního (např. rada v čele s předsedou),⁴⁰ tak monokratického (např. předseda),⁴¹ zejména v případě malých mikroregionů. Statutárním orgánem svazků je zpravidla předseda, zastupovaný místopředou(y). Dále je nezbytné zřízení kontrolního orgánu, minimálně tříčlenného, jak předvídá zákon o obcích v § 50 odst. 2 (např. kontrolní komise, revizní komise). Tento orgán má schvalovat účetní závěrku, ale lze mu samozřejmě svěřit další kompetence kontrolního charakteru (kontrola dodržování právních předpisů a stanov, kontrola plnění usnesení přijatých orgány svazku, kontrola hospodaření dle rozpočtu a další).⁴² Někdy si svazky obcí dále zřizují administrativně-technické orgány (např. tajemník, manažer),⁴³ případně orgány poradního či rozhodčího charakteru.⁴⁴

Při podrobnější analýze organizační struktury mikroregionů v České republice zjistíme, že je velmi různorodá, a to jak co do stanovení (počtu i názvů) orgánů, tak i co do vymezení jejich kompetencí. Domnívám se, že by *de lege ferenda* bylo vhodné v zákoně o obcích alespoň rámcově vymezit základní strukturu orgánů dobrovolného svazku obcí, včetně (alespoň demonstrativního) výčtu základních kompetencí těchto orgánů. Podíváme-li se totiž na právní úpravu orgánů obcí a krajů, či orgánů profesních komor, obsahují příslušné zákony vymezení organizační struktury i kompetencí jednotlivých orgánů. Bylo by proto vhodné i ve vztahu k dobrovolným svazkům obcí toto v zákoně o obcích obdobně zakotvit.

⁴⁰ Srov. např. stanovy Dobrovolného svazku obcí Moravská brána, dostupné na file:///Users/kati/Downloads/stanovy-19-11-2019%20(1).pdf, či Mikroregion Lipensko, viz jeho stanovy dostupné na file:///Users/kati/Downloads/stanovy-z-18-3-2013.pdf.

⁴¹ Např. Svazek obcí Veselsko, srov. stanovy tohoto spolku, dostupné na https://www.dsoveselsko.cz/assets/File.ashx?id_org=500119&id_dokumenty=1062, či Mikroregion Pojizeří, viz stanovy dostupné na <https://www.pojizeri.cz/cs/mikroregion/dokumenty/stanovy.html>.

⁴² Srov. např. stanovy Mikroregionu Šternbersko – dostupné na file:///Users/kati/Downloads/priloha-c-1-ke-stanovam-ve-zneni-dodatku-c-1-a-c-2.pdf, či Mikroregionu Hranicko, dostupné na file:///Users/kati/Downloads/stanovy-ze-dne-03-10-2018.pdf.

⁴³ Např. Mikroregion Žermanické a Těrlické přehrady, viz jeho stanovy dostupné na https://www.zermanice-terlicko.cz/e_download.php?file=data/editor/90cs_1.pdf&original=Stanovy%20dopl%C4%9Bn%C3%A9.pdf.

⁴⁴ Viz k tomu též JETMAR, Marek a kol. *Inspirativní cesta, jak zlepšit služby veřejnost*. 1. vydání. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, str. 19 – 20.

Závěr

Dobrovolný svazek obcí představuje bezpochyby jednu z nejvýznamnějších forem spolupráce mezi obcemi v České republice. Jeho smyslem je usnadnit a zefektivnit výkon veřejnoprávních samosprávných činností pečovatelského charakteru na místní úrovni. Co do podstaty a konceptu této podoby spolupráce jej lze vnímat pozitivně, tato forma kooperace obcí má potenciál výše uvedené funkce plnit. Problematickou se však jeví stávající právní úprava dobrovolného svazku obcí. Ta je obsažena v zákoně o obcích a lze ji považovat za velmi stručnou až kusou, s absencí výslovné úpravy některých podstatných aspektů organizace i činnosti těchto svazků. V tomto příspěvku bylo poukázáno pouze na některé z nich, samostatnou pozornost by si zasloužila například otázka financování těchto svazků a další.

Mám za to, že není třeba přemýšlet *de lege ferenda* nad jinými, dalšími formami spolupráce mezi obcemi. Dobrovolný svazek obcí je formou vhodnou a pro praxi přínosnou, o čemž svědčí i skutečnost, že obce v České republice této formy spolupráce využívají vcelku v hojném počtu. I s ohledem na to by však bylo vhodné zpřesnit a doplnit její právní úpravu v zákoně o obcích, například stanovit alespoň základní postup pro řešení sporů vznikajících v rámci existence a činnosti dobrovolných svazků obcí či upravit základní strukturu jejich orgánů, včetně základních kompetencí. Byť nejsem zastáncem podrobné úpravy každého právního institutu, neboť právní praxe mnohé „doplňuje“ svým výkladem a rozhodovací činností, domnívám se, že z pohledu fungování dobrovolných svazků obcí by jistá větší propracovanost a větší podrobnost právní úpravy byla prospěšnou.

LITERATURE

- Hejč, D. – Havlan, P. Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv – praktické otázky dualismu práva. *Právní rozhledy*. Nakladatelství C. H. Beck, 2018, roč. 26, č. 20, str. 710 – 714. ISSN 1210-6410.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. 832 str. ISBN 978-80-7179-254-3.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. 600 str. ISBN 978-80-7400-624-1.
- Jetmar, M. a kol. *Inspirativní cesta, jak zlepšit služby veřejnost*. 1. vydání. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2015. 184 str. ISBN 978-80-906042-2-3.
- Kočí, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 240 str. ISBN 978-80-87576-28-1.
- Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 364 str. ISBN 978-80-7552-720-2.
- Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 568 str. ISBN 978-80-7400-727-9.

- Kopecký, M. – Průcha, P. – Havlan, P. – Janeček, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 380 str. ISBN 978-80-7552-376-1.
- Koudelka, Z. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 400 s. 726. ISBN 978-80-7201-665-5.
- Neumannová, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, roč. 36, č. 4, str. 182-204. ISSN 0139-6005.
- Rigel, F. – Bouška, M. – Mlynář, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 292 str. ISBN 978-80-7552-592-5.
- Pospíšil, P. a kol. *Právníky osoby obcí a krajů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 280 str. ISBN 978-80-7357-982-1.
- Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno, Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 428 str. ISBN 978-80-7239-281-0.
- Příkopa, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 152 str. ISBN 978-80-7400-559-6.
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 512 str. ISBN 978-80-7598-564-4.
- Vedral, J. – Váňa, L. – Břeň, J. – Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 864 str. ISBN 978-80-7179-597-1.
- Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované. a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012. 1446 str. ISBN, 978-80-7273-166-4.
- Vlček, L. *Financování dobrovolných svazků obcí*. 2020, s. 3. Dostupné na <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Financov%C3%A1n%C3%AD%20dobrovoln%C3%BDch%20svazk%C5%AF%20obc%C3%AD.pdf>.

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

ZDRUŽENIA OSÔB – REAKCIA NA PRÍPRAVU REKODIFIKÁCIE OBČIANSKEHO ZÁKONNÍKA⁴⁵

ASSOCIATIONS OF PERSONS – RESPONSE TO THE PREPARATION OF THE RECODIFICATION OF THE CIVIL CODE

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

Kľúčové slová: združenie osôb – občianske združenia – záujmové združenie právnických osôb – rekodifikácia Občianskeho zákonníka

Key words: associations of persons – civic associations – interest association of legal entities – recodification of the Civil Code

Anotácia: Referát sa zameriava na dva typy právnických osôb súkromného práva, a to občianske združenia a záujmové združenia právnických osôb, ktoré tvoria v podmienkach Slovenskej republiky relatívne vysoké početné zastúpenie v množine právnických osôb súkromného práva (približne 60 000). Referát sa sústreďí na základný rámec ich právneho ukotvenia, a to z hľadiska *de lege ferenda*, teda v reakcii na pripravovanú rekodifikáciu Občianskeho zákonníka a upozorňuje na striktné využitie zásady dobrovoľnosti, samosprávy, autonómnosti a oddelenosti od štátu a v niektorých súvislostiach upozorňuje na možné zasiahnutie do tohto dosiaľ slobodného právneho prostredia združení.

Annotation: The paper focuses on two types of private law legal entities, namely civic associations and interest associations of legal entities, which form a relatively high number of private law legal entities in the Slovak Republic (approximately 60 000). The paper focuses on the basic framework of their legal anchoring, from the *de lege ferenda* perspective, i.e. in response to the forthcoming recodification of the Civil Code, and draws attention to the strict application of the principles of voluntariness, self-government, autonomy and separation from the state, and in some contexts draws attention to the possible interference in this hitherto free legal environment of associations.

Úvod

Občianske združenia a záujmové združenia právnických osôb patria v Slovenskej republike k relatívne početnej skupine právnických osôb súkromného práva, a to združení osôb, ktoré v súčasnej právnej podobe fungujú takmer

⁴⁵ Tento referát vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

v nezmenenej právnej úprave od počiatku 90. rokov 20. storočia. Fungujú v právnych podmienkach slobodného pôsobenia, na princípe autonómnosti, samosprávneho charakteru, dobrovoľnosti a oddelenosti od štátu. Svojím spôsobom sú súčasťou aj ekonomicky aktívneho sektora, a to napriek tomu, že dosahovať zisk a deliť si ho medzi svojich členov, zakladateľov, alebo členov svojich orgánov, tieto právnické osoby nemôžu. Akokoľvek, vykonávať podnikateľskú činnosť, alebo inú zárobkovú činnosť môžu, príjmy z takejto činnosti môžu vynakladať iba na svoju činnosť a na zabezpečenie svojej správy.

Čo sa týka ich približného číselného vyjadrenia, možno zopakovať údaje z rokov 2019 – 2022, ktoré poskytnú približný pohľad na združenia osôb, ale aj združenia majetku v tzv. sektore neziskových organizácií. K 1.4.2019 na Ministerstve vnútra SR bolo zaregistrovaných:⁴⁶

- 56 818 – občianskych združení
- 3 288 – odborových organizácií a zamestnaneckých organizácií
- 194 – organizácií s medzinárodným prvkom
- 1206 – nadácií
- 3 829 – neziskových organizácií poskytujúcich všeobecne prospešné služby
- 757 – neinvestičných fondov
- K tomu je potrebné pridať:
- 1 266 – záujmových združení právnických osôb⁴⁷
- 161 – politických strán a hnutí (z toho 107 „v likvidácii“ a 1 „v konkurze“)⁴⁸

Nie je možné určiť konkrétne zapájanie sa obyvateľstva do takýchto subjektov, pretože štát nekontroluje, koľko ľudí je takýmto spôsobom aktívnych. Štát nekontroluje, či sú tieto subjekty (občianske združenia a záujmové združenia právnických osôb) aktívne a ako. Samozrejme, inak je to pri politických

⁴⁶ Vallová, J. Združovacie právo a aplikačné problémy v praxi so zavedením novej právnej úpravy zákonom č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania. Verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2019, s. 78.

⁴⁷ Register záujmových združení právnických osôb, aktuálny zoznam; <https://ives.minv.sk/rez/registre/pages/list.aspx?type=zzpo&pg=64>; (náhľad 20.6.2022); Ide o mierny nárast – o 14 subjektov za 10 mesiacov, lebo stav v auguste 2021 bol 1252: Aktuálny zoznam záujmových združení právnických osôb: <https://ives.minv.sk/rez/registre/pages/list.aspx?type=zzpo&pg=63> (náhľad 11.8.2021)

⁴⁸ Register politických strán a politických hnutí, aktuálny zoznam; <https://ives.minv.sk/rez/registre/pages/list.aspx?type=ps&pg=9>; (náhľad 20.6.2022); Ide o „pohyb smerom nadol“ (o 11 viac subjektov má zápis „v likvidácii“), lebo podľa stavu v auguste 2021 to bolo 161 - politických strán a hnutí (z toho 96 „v likvidácii“ a 1 „v konkurze“); Aktuálny zoznam politických strán a hnutí; in: <https://ives.minv.sk/rez/registre/pages/list.aspx?type=ps>; (náhľad 10.8.2021)

stranách a subjektoch, ktoré majú zo zákona preddefinovaný povinný verejnoprospešný účel a povinnosť vkladať výročné správy do verejnej časti registra účtovných závierok (ide o združenia majetku – nadácie, neinvestičné fondy, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby). Pre celý takýto tzv. neziskový sektor organizácií osôb i majetku sa odhaduje zapájanie 5 – 20 % obyvateľstva, čo je veľmi neurčité vyjadrenie.⁴⁹ Na druhej strane táto „nemožnosť byť presný“ dokladá slobodne nastavený právny priestor.

Čísla občianskych združení a záujmových združení právnických osôb je možné opakovane ukázať aj v ďalšom kontexte – k počtu vybraných tzv. „ekonomických subjektov“ v Slovenskej republike v roku 2018:⁵⁰

- Subjekty SR spolu: 596 213
- Právnické osoby: 265 835
- Obchodné spoločnosti: 217 107
- A. s.: 5 311
- S. r. o.: 210 490
- Družstvá: 1 396
- Zahraničné osoby: 5 875
- Neziskové inštitúcie: 35 692
- Rozpočtové organizácie: 6 353
- Príspevkové organizácie: 663
- Ostatné neziskové inštitúcie: 28 676
- Fyzické osoby podnikatelia spolu: 330 378
- Živnostníci: 303 961.

Teda z takmer 600 000 „ekonomických subjektov“ tvoria právnické osoby približne 266 000, z nich je najviac obchodných spoločností, približne 217 000 (z toho najviac spoločností s ručením obmedzeným – cez 210 000). Neziskové organizácie spolu takto možno vyjadriť približným číslom 64 tisíc. Z nich je najpočetnejšie zastúpená právna forma občianskych združení.

Napriek neúplnosti vo vyjadrení, z dostupných čísel vychádza, že takmer štvrtina právnických osôb „patrí do podmnožiny – neziskový sektor“. Táto realita podporuje záver, že pre človeka sú dôležité rozmanité subjekty, ktoré

⁴⁹ Pri organizáciách majetku je možné vychádzať z výročných správ týchto subjektov, ktoré vkladajú do verejnej časti registra účtovných uzávierok, kde možno identifikovať činnosť subjektov a osoby tvoriace orgány týchto subjektov a z informácií o finančných tokoch je možné interpretovať zapojenie jednotlivých osôb.

⁵⁰ Štatistický úrad Slovenskej republiky, databáza DATAcube, spracované in: Patakyová, M. – Mamojka, M. – Lukáčka, P. – Duračinská, J. – Mašurová, A. – Strémy, T. – Grambličková, B. – Lacko, P. *Právo obchodných spoločností a družstva – všeobecný úvod do problematiky a vymedzenie základných pojmov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 20.

si dobrovoľne vytvára pre napĺňanie svojich dobrovoľne zvolených cieľov. To preukazuje, že stále je život človeka organizovaný v zásade trojvrstvo-vo: súkromie – práca a živobytie – verejný priestor sledujúci rôzne spoločne a dobrovoľne zvolené záujmy prostredníctvom právom určených foriem. Práve na túto tretiu uvedenú vrstvu – verejný priestor sledujúci rôzne spoločne a dobrovoľne zvolené záujmy prostredníctvom právom určených foriem – sa referát sústreďí, a to zo zorného poľa občianskych združení a záujmových združení právnických osôb a ich potenciálnej budúcej právnej úpravy.

Čo sa týka organizácií občianskej spoločnosti, všetky subjekty majú právom garantovaný veľmi široký priestor pre svoju realizáciu. Organizácie osôb, predovšetkým občianske združenia disponujú veľmi širokou škálou dovolených cieľov,⁵¹ záujmové združenia právnických osôb majú obdobne široko nastavený účel – na ochranu svojich záujmov alebo na dosiahnutie iného účelu;⁵² odborové organizácie sú ohraničené dosahovaním hospodárskych a sociálnych cieľov, organizácie majetku majú tiež široký priestor pre stanovenie svojich cieľov, zákony ich však ohraničujú do verejnej prospešnosti (nadácie, neinvestičné fondy, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby), politické strany a hnutia majú svoje ciele celkom špecifické – zúčastňovať sa na politickej súťaži a ovplyvniť činnosť orgánov verejnej moci, štátnych orgánov i orgánov územnej samosprávy, a sú „výrazom participácie na politickom vedení správy vecí verejných“.⁵³ Všetky tieto subjekty však z histórie do súčasnosti prenášajú a rozvíjajú ideu slobody v právnom zmysle, dobrovoľnosti, samosprávy, autonómnosti a oddelenosti od štátu. Napokon tiež preukazujú „životaschopnosť“ združovania ľudí podľa záujmov.

Reakcia na rekodifikáciu súkromného práva

Odborná právnická verejnosť je permanentne „zapozeraná“ na základný predpis súkromného práva – Občiansky zákonník, pretože tvorí dôležitú súčasť kostry právneho poriadku štátu, a preto aj so záujmom sleduje – „v čase“ – jednotlivé práce na jeho rekodifikácii.⁵⁴

⁵¹ Ohraničením je najmä negatívny výpočet cieľov a aktivít formulovaný v § 3, 4 a 5 z. č. 83/1990 Zb. označujúci nedovolené združenia, limitovaný ústavnoprávnymi garanciami a garanciami ľudsko-právnych dohôd.

⁵² § 20f Občianskeho zákonníka.

⁵³ Horvat, M. Administratívno-právna zodpovednosť politických strán podľa zákona o volebnej kampani. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania. Verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2019, s. 205.

⁵⁴ Pozri napr. Lazar, J. Zamyslenie nad rekodifikáciou slovenského súkromného práva. *Justičná*

Ostatný návrh Občianskeho zákonníka prináša novú systematiku právnických osôb. Návrh Občianskeho zákonníka predkladá koncepciu právnických osôb (tretí diel) v troch oddieloch – všeobecné ustanovenia, spolky a základiny. Druhý oddiel má názov: „Spolky“ a jeho prvý pododdiel: „Združenia osôb“ a druhý pododdiel: „Ostatné spolky“. V novej koncepcii sa medzi právnické osoby upravené v návrhu Občianskeho zákonníka zaraďujú aj spolky, teda združenia osôb, ktorým sa za posledných 30 rokov najviac „vtlačil“ názov občianske združenia. Tieto majú svoju osobitnú právnu úpravu – zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „z. č. 83/1990 Zb.“). Novokoncipovaná množina subjektov („spolky“) má pod seba podradiť aj súčasné záujmové združenia právnických osôb (dosiaľ upravené v § 20f a nasl. Občianskeho zákonníka). Referát vychádza z textov návrhov znenia Občianskeho zákonníka zverejnených na webovom sídle Ministerstva spravodlivosti SR, aj z navrhovaných paragrafov podľa ich čísel, konkrétne z časti – Právnické osoby – odôvodnenie. Návrh Občianskeho zákonníka bude označovaný aj ako *Návrh*,⁵⁵ a to v znení ku dňu odovzdania referátu, teda k 30. 6. 2022.

Nie je nateraz možné uzavrieť, či pôjde o právnu úpravu, ktorá v úplnosti nahradí doterajšiu právnu úpravu pre občianske združenia a odbory – zákon o združovaní občanov – alebo to bude úprava, ktorá ponechá tento zákon (čiastočne) popri sebe, teda či z. č. 83/1990 Zb. bude v dôsledku rekodifikácie Občianskeho zákonníka zrušený, alebo novelizovaný. Pretože z pripravovaného *Návrhu* nie je zrejmy proces registrácie združení, resp. ktorý orgán bude orgánom registrovým, ani či zostane kompetencia ministerstva vnútra rozpustiť občianske združenie. Prípadne, či sa zavedie registrácia súdom a inštitút zrušenia združenia súdom (§ 41 a § 42), ako český model. Súčasný a relatívne stručný zákon o združovaní občanov v zásade upravuje vo všeobecných ustanoveniach zásady slobody združovania a nedovolené združenia, registráciu a vznik združenia, organizačné jednotky združenia, zrušenie a zánik združenia a zmluvy o súčinnosti (vytváranie zväzov občianskych združení a zväzov odborových organizácií).

Zároveň s ohľadom na koncepciu *Návrhu* zrejme pôjde o definitívne opustenie právnej formy záujmového združenia právnických osôb, ktorá sa v podstate podradí navrhovanou úpravou k týmto združeniam osôb, v rám-

revue, 72, 2020, č. 3, s. 355 a nasl. ISSN. 1335-6461; tiež aktuálne informácie na webovom sídle Ministerstva spravodlivosti SR: <https://www.justice.gov.sk/aktualne-temy/rekodifikacia-sukromneho-prava/>.

⁵⁵ <https://www.justice.gov.sk/aktualne-temy/rekodifikacia-sukromneho-prava/>, Právnické osoby – odôvodnenie; https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2021/06/1.1.2.3_Pravnicke-oso-by_20220209_odovodnenie.pdf (náhľad 20.6.2022)

ci druhého oddielu Spolky. Záujmové združenia právnických osôb (§ 20f OZ a nasl.) sú jediným typom právnickej osoby, ktorý právne vymedzuje, i statusovo, Občiansky zákonník, a to od roku 1992, v dôsledku veľkej novely, z. č. 509/1991 Zb.⁵⁶ Občiansky zákonník pre tento typ právnických osôb upravuje založenie, vznik, zánik a stanovy.

Nová koncepcia úpravy právnických osôb otvára mnoho tém, tento referát sa sústreďí iba na niekoľko z nich, ktoré súvisia s pripravovanými zmenami v právnom postavení občianskych združení a záujmových združení právnických osôb premietnutými v *Návrhu* a upozorní na prípadné hrozby pre ich dosiaľ slobodný právny priestor. Tieto združenia osôb – občianske združenia i záujmové združenia právnických osôb – sú nielen právnickými osobami súkromného práva, ale aj realizáciou práva slobodne sa združovať, preto pre ich budúce vymedzenie právnym predpisom treba zvažovať mnohé súvislosti. Referát sa zaoberá nasledujúcimi problémami: 1. zásada úpravy práv a povinností členov výlučne v stanovách združenia, 2. súdna ochrana člena združenia, 3. zákonom určené povinnosti združení v rámci ich vnútorného života a 4. vytvorenie organizačnej jednotky združenia s právnou subjektivitou.

1. Opúšťa sa základná zásada v právnom živote občianskych združení a záujmových združení právnických osôb, a to že práva a povinnosti členov určujú výlučne stanovy.

Zákon o združovaní občanov (z. č. 83/1990 Zb.), ktorý bol prijatý v prvotnom období po zásadných spoločenských a právnych zmenách na konci roka 1989, formuluje základnú zásadu, ktorú sme akosi „neviditeľne“ vnímali ako samozrejmú, už vyše 30 rokov, a to zásadu formulovanú v ustanovení § 3 ods. 3 z. č. 83/1990 Zb.: *Práva a povinnosti člena združenia upravujú stanovy združenia*. Na prvý pohľad ide o zákonom určenú povinnú náležitosť stanov, teda formálnu i vecnú podmienku registrácie združenia, z ktorej je možné hodnotiť (spolu s ostatnými náležitosťami) dovoľenosť, resp. nedovoľenosť združenia, a teda tiež registráciu či odmietnutie registrácie, prípadne rozpustenie združenia. Ide však aj o zásadu, že všetky práva a povinnosti členov združenia sú upravené stanovami, teda vnútorným predpisom právnickej osoby súkromného práva. Pre úplnosť všetky povinné náležitosti stanov sú

⁵⁶ Podrobnejšie k právnej úprave sa autorka venovala na inom mieste: Gajdošová, M. Záujmové združenia právnických osôb, § 20f – § 20j OZ. 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, s. 131 – 157.

dosiaľ zákonom upravené veľmi stroho, teda poskytujú široký priestor slobody. Písomné vyhotovenie stanov, ktoré sa predkladá spolu s návrhom na registráciu na Ministerstvo vnútra SR, má obsahovať: názov združenia – sídlo – cieľ jeho činnosti – orgány združenia, spôsob ich ustanovovania, určenie orgánov a funkcionárov oprávnených konať v mene združenia – ustanovenia o organizačných jednotkách, ak budú zriadené a ak budú konať vo svojom mene – zásady hospodárenia.⁵⁷

K **názvu** bola v priebehu času vložená do zákona povinnosť vyplývajúca z dovtedajšej právnej vedy i aplikačnej praxe: *Názov združenia nesmie byť hanlivý, urážlivý alebo zameniteľný s názvom orgánu verejnej moci alebo s názvom právnickej osoby, ktorá už vyvíja činnosť na území Slovenskej republiky.*⁵⁸

Ďalšia povinnosť prostredníctvom novelizácia zákona o združovaní osôb, ktorá sa dotýka vnútorného života združenia, je povinnosť **voľby** štatutárneho orgánu. Vyplýva to zo zákona, ktorý zaviedol register mimovládnych neziskových organizácií a ktorý formuloval povinnosti jednotlivých subjektov (aj občianskeho združenia) voči tomuto registru.⁵⁹

Teda celá vnútorná organizácia občianskeho združenia vrátane organizácie jeho činnosti, vytvorenia si vlastných druhov orgánov vrátane povinného voleného štatutára, stanovenie práv a povinností členov i orgánov a spôsob tvorby vnútorných pravidiel je (zatiaľ) postavená na združení samotnom a na jeho členoch.

Záujmové združenia právnických osôb majú (dosiaľ) tiež veľmi stroho určený zoznam povinných náležitostí stanov (§ 20h OZ): názov – sídlo – predmet činnosti – úprava majetkových pomerov – vznik a zánik členstva, práva

⁵⁷ § 6 ods. 2 z. č. 83/1990 Zb.

⁵⁸ Pôvodne: *Názov združenia sa musí líšiť od názvu právnickej osoby, ktorá už vyvíja činnosť na území Československej socialistickej republiky*; § 6 ods. 4 z. č. 83/1990 Zb., toto upresnenie priniesol čl. III z. č. 346/2018 Z. z.

⁵⁹ Čl. III z. č. 346/2018 Z. z.; Do z. č. 83/1990 Zb. bol vložený § 11 ods. 1: *Ak dôjde k schváleniu zmeny stanov združenia, združenie je povinné ministerstvu písomne zaslať oznámenie o zmene stanov do 15 dní od jej schválenia; k oznámeniu pripoí v dvoch vyhotoveniach znenie dodatku k stanovám. Združenie pri zmene údajov o štatutárnom orgáne alebo členovi štatutárneho orgánu predloží ministerstvu dokumenty osvedčujúce skutočnosti pre zápis údajov o štatutárnom orgáne alebo členovi štatutárneho orgánu. Oznámenie o zmene údajov o štatutárnom orgáne alebo členovi štatutárneho orgánu musí byť podpísané štatutárnym orgánom alebo takým počtom členov štatutárneho orgánu, aký je potrebný podľa zaregistrovaných stanov, a novozvoleným štatutárnym orgánom alebo novozvolenými členmi štatutárneho orgánu; pravosť podpisov musí byť úradne osvedčená. Podpis štatutárneho orgánu alebo člena štatutárneho orgánu zapísaného v registri, ktorý zomrel alebo bol vyhlásený za mŕtveho, sa nevyžaduje. Ak štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu zapísaný v registri odmietne podpísať oznámenie a uznesenie združenia o zmene štatutárneho orgánu alebo člena štatutárneho orgánu, jeho podpis možno nahradiť vyhlásením troch členov združenia, ich podpisy musia byť úradne osvedčené a nahrádzajú podpis štatutárneho orgánu alebo člena štatutárneho orgánu.*

a povinnosti členov (vrátane možnosti viazať členstvo na členský príspevok) – orgány združenia a vymedzenie ich pôsobnosti – spôsob zrušenia združenia a naloženie s likvidačným zostatkom – spôsob zmeny stanov. Čiže obdobne, celá vnútorná organizácia záujmového združenia právnických osôb, zahŕňajúca organizáciu jeho činnosti, vytvorenia si vlastných druhov orgánov vrátane štatutárneho orgánu, ktorý sa zapisuje do registra záujmových združení právnických osôb, a prostredníctvom ktorého združenie koná a mien osôb, ktoré vykonávajú túto pôsobnosť, stanovenie práv a povinností členov i orgánov a spôsob tvorby vnútorných pravidiel, je (zatiaľ) postavená na združení samotnom a na jeho členoch. Dokonca sa tohto typu právnických osôb nedotkla žiadna novelizácia v dôsledku zavedenia registra mimovládnych neziskových organizácií, pretože sa na tento typ právnických osôb nevzťahuje.

Podľa *Návrhu* je právna úprava naďalej postavená na prioritě stanov, teda na dobrovoľnosti a autonómii združení. V jednotlivých ustanoveniach však možno čítať mnoho „spozitívnených“ práv a povinností členov, taktiež aj samotných združení, ktoré boli doteraz riadne v praxi používané, vyplývajú teda z právnej vedy a aplikačnej praxe.⁶⁰

V *Návrhu* sa ale pridali aj mnohé nové práva a povinnosti (členov a v konečnom dôsledku i združenia), a to vrátane formulovania spôsobu tvorby a činnosti orgánov, hoci dispozitívnou formuláciou (napr. štatutárny orgán, členská schôdza, dokonca aj s naformulovaním jej priebehu a spôsobu zvolávania a prijímania uznesení). Tu možno upozorniť aj na výslovné formulovanie práva združenia vytvoriť si rôzne kategórie členstva (doteraz už historicky tradične akceptovaného), no nekorešponduje to s požadovanou povinnou rovnosťou pri hlasovaní.⁶¹

Jedným z novoformulovaných práv člena je právo na informácie od združenia, a to aj s podporou štátu – prostredníctvom súdnej ochrany.⁶² Tu sa vkladá

⁶⁰ Z *Návrhu* možno vybrať niektoré: § 77 Účel združenia (1) Združenie nemožno založiť za účelom dosahovania zisku. (2) Podnikanie združenia nemôže ohroziť dosahovanie účelu združenia. (3) Výnosy z činnosti združenia sa môžu použiť len na činnosť združenia vrátane správy združenia a nemôžu byť rozdelené medzi členov.; § 83 Členstvo v združení (1) Vznikom členstva v združení sa člen združenia zaväzuje dodržiavať stanovy združenia, ako aj rozhodnutia jeho orgánov.; § 84 Druhy členstva a osobitné práva (1) Združenie nesmie žiadneho člena bezdôvodne zvyšhodňovať alebo znížhodňovať, stanovy však môžu určiť rôzne druhy členstva.; § 85 Práva a povinnosti člena združenia (1) Člen združenia má právo podieľať sa na správe združenia a činnosti jeho orgánov. (2) Člen združenia je povinný nepoškodzovať záujmy združenia. Členstvo v združení sa nesmie zneužívať. (3) Člen združenia môže byť povinný plniť členský príspevok, ktorý môže pozostávať aj z výkonov či vecného plnenia.; § 86 Vylúčenie člena združenia (1) Člen združenia, ktorý závažne porušil povinnosť vyplývajúcu z jeho členstva a v primeranej lehote po výzve združenia nezabezpečil nápravu, môže byť vylúčený.;

⁶¹ V spojení na už spomenutý § 82 ide o § 92 Členská schôdza (2) Ak stanovy neurčujú inak, tak na členskej schôdzi môže hlasovať každý člen združenia; každý člen združenia má jeden hlas.

⁶² § 87 Právo člena združenia na informácie (1) Ak stanovy neurčia inak, tak člen združenia môže po-

nový priestor pre vstup štátu do vnútorných záležitostí združenia, ktoré – či už ako malé alebo veľké spoločenstvo členov – funguje na báze dôvery a spoločne a dobrovoľne zdieľaných cieľov. Pritom nedôvera sama osebe zakladá právo nevstúpiť do združenia či z neho vystúpiť. Práve vstup štátu do života združenia je veľmi citlivým bodom pre presah s ústavne garantovanou slobodou združovania. Táto sloboda sa prejavuje najmä v možných zásahoch do nej – teda odmietnuť vznik subjektu združovania – vrchnostensky rozhodnúť o jeho zániku a napokon vstúpiť do jeho vnútorného priestoru. Rozširovanie priestoru štátu vstúpiť do vnútorného života združenia je obmedzením slobody združenia.

Na jednej strane možno použiť argumenty v prospech zavádzania „nových“, hoci dispozitívnych pravidiel priamo do zákona. Csach⁶³ hodnotí, že *„súčasný stav absentujúcej detailnejšej úpravy právnických osôb súkromného práva viedol k širokému presvedčeniu o širokej spolkovej privátnej autonómii“*. V otázke, či treba upravovať aj dispozitívne normy právnických osôb, pléduje v prospech kladnej odpovede. Ako argumenty uvádza zníženie transakčných nákladov, lebo strany si nemusia formulovať vlastné pravidlá, a tiež predpoklad, že zákonodarca zahrnie medzi dispozitívne také pravidlá, pri ktorých predpokladá, že by sa na nich aj tak strany dohodli v prevažujúcom množstve prípadov. Argumentuje tiež, že vyjadrením hoci aj dispozitívneho pravidla dáva zákonodarca najavo, aký základný režim považuje za akceptovaný (spravodlivý). Napokon uzákonenie dispozitívnych pravidiel považuje za motivačné, aby si strany upravili režim pre nich vhodnejší.

Na druhej strane možno oponovať, že „spozitívnenie“ práv a povinností, teda ich „povyšenie“ na silu zákona, má aj potenciál rozšíriť možnosti, v ktorých štát môže vstúpiť do vnútorného priestoru združenia, resp. potenciál posudzovať splnenie/nesplnenie zákonných povinností združenia v prípade sporu v združení či v otázke budúceho vrchnostenského zásahu do existencie združenia. Napokon možno oponovať aj argumentom, že zvyšovanie objemu zákonných noriem do priestoru, ktorý je nastavený funkčne, dostatočne a už tri dekády nespôsobuje mimoriadne interpretačné ani aplikačné právne

žadovať od členov orgánov primerané informácie o záležitostiach združenia na členskej schôdzi, inak môže osobne alebo poverením tretej osoby nahliadať do dokumentov združenia a žiadať o sprístupnenie zápisníc z rokovaní jeho orgánov. (2) Orgán združenia môže rozhodnutím odmietnuť poskytnúť informáciu, ak by jej sprístupnením bol porušený zákon alebo by ich sprístupnenie poškodilo združenie alebo viedlo k vážnej hrozbe vzniku škody. (3) Člen združenia, ktorému nebola poskytnutá informácia, môže do dvoch týždňov od odmietnutia žiadosti žiadať, aby súd uložil združeniu povinnosť poskytnúť mu informáciu o záležitostiach združenia. Povinnosť informovať môže byť splnená aj mimo zasadnutia členskej schôdze.

⁶³ Csach, K. Privátna autonómia a právnické osoby súkromného práva. In: Košičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 25.

problémy, práve naopak, vo svojej striedmosti spolupôsobí na mimoriadne slobodný rozvoj občianskej spoločnosti, je istým spôsobom „nadprácou“. Paralelu povyšovania pravidiel na zákon si možno „požičať“ aj z celkom inej témy, hoci tiež vysoko súvisiacej so slobodou združovania, a to povyšovanie pravidiel na zákon ako náhradu za nedostatok regulačnej funkcie iných mechanizmov. V úvahách o tolerantnej a militantnej demokracii Káčer uvádza: „V etablovaných demokraciách s vysokou politickou a občianskou kultúrou potreba militarizácie nie je taká naliehavá ako v demokraciách mladých, kde sú spoločenské normy častejšie kodifikované do podoby právnych pravidiel práve kvôli absencii kultúry, ktorá by ich vedela garantovať aj samovoľne.“⁶⁴ Takáto náhrada v nami uvažovanom prípade a z uvedených dôvodov (funkčnosť systému) nie je potrebná. Navrhovaný prístup totiž evokuje istý paradox – zároveň sa vychádza z predpokladu autonómnych, samostatne uvažujúcich a slobodne sa rozhodujúcich subjektov v priestore súkromného práva, ktorí si vedia svoje záležitosti modelovať sami, aj vrátane dohodnutia pravidiel, a ktorým stačí stanoviť len mantinely už neprípustného, no zároveň sa vychádza z predpokladu, že týmto autonómny subjektom treba pravidlá podrobne normovať zákonom, (zväčša, no nielen) dispozitívne formulovanými ustanoveniami, s úmyslom pokryť čo najväčší možný priestor ich vnútorného organizovania a spravovania.

Návrh teda nepopiera princíp autonómnosti združení, ale určite „otvára dvere“ k jeho moderovaniu či obmedzeniu. „Z princípu autonómnosti súkromnoprávnej korporácie sa vyvodzuje princíp zdržanlivosti štátu do nej zasahovať.“⁶⁵ A to aj v právotvornom zmysle.

⁶⁴ Odkazuje pritom na: Kuna, M. Legitimita trestnoprávneho obmedzovania nenávistných prejavov v demokracii. *Ratio Publica*, roč. 1, č. 2, 2021, s. 69 a Steuer, M. Demokracia a extrémne prejavy – Dilemy dôvery v štát. *Ratio Publica*, roč. 1, č. 2, 2021, s. 38 a nasl.; In: Káčer, M. Úvod. In: Káčer, M. (ed.). *Rozpúšťanie politických strán ako prejav militantnej demokracie*. Praha: Leges, 2022 (v tlači).

⁶⁵ Košičiarová, S.: Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.) Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 149; Košičiarová uvádza, že 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. (...). 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 dovoleného 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“.

2. Navracia sa súdna ochrana člena združenia

Na tomto mieste možno pozitívne hodnotiť snahu tvorcov *Návrhu* vrátiť sa k výslovne formulovanej súdnej ochrane, tentoraz však nielen k súdnej ochrane člena občianskeho združenia.

Súdna ochrana člena je dôležitou súčasťou slobody združovania, ale aj všeobecne, súvisí s ochranou člena v rôznych formách združení osôb (napr. aj s členstvom vo verejnoprávnej korporácii). Súdna ochrana člena bola v našom právnom prostredí formulovaná výslovne v zákone o združovaní občanov, a to od roku 1990⁶⁶ až do zavedenia procesných kódexov v roku 2016, v znení: § 15 *Súdna ochrana* (1) *Ak člen združenia považuje rozhodnutie niektorého z jeho orgánov, proti ktorému už nemožno podľa stanov podať opravný prostriedok, za nezákonné alebo odporujúce stanovám, môže do 30 dní odo dňa, keď sa o ňom dozvedel, najneskôr však do 6 mesiacov od rozhodnutia požiadať okresný súd o jeho preskúmanie.* (2) *Návrh na preskúmanie nemá odkladný účinok. Súd však môže v odôvodnených prípadoch výkon napadnutého rozhodnutia pozastaviť.*

Treba pripomenúť, že záujmové združenia právnických osôb takýmto osobitným typom žaloby dosiaľ nedisponovali.

Napriek súčasnej niekoľkoročnej absencii tohto osobitného typu civilnej žaloby, súdy dosiaľ (dnes už podľa Civilného sporového poriadku) rozhodujú vo veciach vnútorných sporov v združení podľa zásad, ktoré sa v právnej vede i rozhodovacej činnosti súdov (českých i slovenských) postupne od 90. rokov 20. storočia vyvinuli, rešpektujúc predovšetkým zdržanlivosť súdnej moci voči zasiahnutiu do vnútorných pomerov v združení. Súdy rešpektujú tzv. vnútrospolkovú demokraciu,⁶⁷ čo znamená, že rešpektujú zhmotnenie zásad, ktoré vychádzajú z podstaty slobody združovania. Ide o prepojenie na autonómny a samosprávny charakter združenia a vyplýva z nárokov na vnútorné usporiadanie vzťahov. Vnútrospolková demokracia je vyjadrením súhrnu zásad, ktoré vyplývajú tak z verejnoprávnych, ako aj súkromnoprávnych noriem a dotýkajú sa ústavných záruk slobody združovania, ako aj zákonných pravidiel príslušných pre výkon práva slobodne sa združovať a pre združenie samotné a ktoré sa viažu na združenie a jeho členov. Patrí sem predovšetkým zásada dobrovoľnosti, samosprávneho charakteru, autonómneho charakteru, oddelenosti od štátu, zásada zmluvnej slobody pri tvorení vnútorných pravidiel združenia, zásada podriadenosti sa vnútorným pravidlám, zásada priority hľadania riešenia sporu vzniknu-

⁶⁶ K hlbším historickým kontextom pozri napr. Gajdošová, M. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, kap. 3.

⁶⁷ Pozri: Gajdošová, M. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, kap. 5.2.1.1.

tého vo vnútri združenia združením samotným, napokon aj zásada súdnej ochrany člena.

Súdy sa zároveň držia kritériami prípustnosti žaloby, ktoré vyjadrujú zdržanlivý prístup, teda aby súd nerozhodoval o akomkoľvek konflikte či akomkoľvek namietanom rozhodnutí či inom konaní/nekonaní vo vnútri združenia. Za prípustné sa postupne považujú žaloby, ak s ohľadom na vnútornú autonómiu vyhovujú nasledujúcim podmienkam: – predchádzajúce zmierovacie konanie, – vzniknutá ujma žalobcovi (materiálna, osobnostná), – vysoká intenzita naplnenia, – protiprávnosť tvrdeného konania druhej strany (rozpor so zákonom, stanovami), – spoločenský záujem na prejednaní veci, – výpočet je otvorený a jednotlivé kritériá nemusia byť splnené kumulatívne, – interpretácia rozhodných právnych prameňov vrátane podporného použitia týchto kritérií musí zohľadňovať aj konkrétne okolnosti prípadu, – súd nemá byť „dozorcom nad spolkovým dianím“ a k problému treba pristúpiť individuálne, aj s ohľadom na prípadné dôsledky súdneho rozhodnutia, – súdnu ochranu je možné uplatniť, aj keď stanovy neupravujú opravný prostriedok.⁶⁸

Združenia si teda primárne svoje spory vzniknuté vo vnútri riešia podľa svojich vlastných pravidiel. Čollák dokonca uvádza „procesné právo súkromné“, pričom „na začiatku úvah o tejto myšlienke stáli práve občianske združenia na pozadí osobnej slobody, autonómie rôle, individuálnej pozícii jednotlivca ako subjektu *sui generis* využívajúc pritom zákonnú licenciu a v priestore privátnej autonómie generujúceho pravidlá riešenia sporov, ktoré konkurujú procesnému právu verejnému“.⁶⁹

Pôvodne stroho formulovaná žaloba v § 15 zákona o združovaní občanov, ktorej interpretácia sa počas desaťročí vyvíjala a ktorá „zníe“ aj po jej absencii, sa podľa *Návrhu* navracia, ale v rámci viacerých novoformulovaných možností (žalôb), ktoré majú potenciál dlhodobého ustáľovania ich interpretovania a aplikovania.

Ide o žalobu člena, aby súd uložil združeniu povinnosť poskytnúť mu informáciu o záležitostiach združenia (§ 87) – tu je výrazne zasiahnuté do zásady zdržanlivosti súdu pri vstupe do vnútorných záležitostí združenia.

Ďalšia žaloba v *Návrhu* sa týka sporu, ktorý nerozhodol orgán združenia na riešenie sporov do šiestich mesiacov, pričom tento orgán môže byť orgá-

⁶⁸ Gajdošová, M. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, kap. 7.1.8.2.; David, L. Ochrana členů církví, spolků a politických stran v civilním soudním řízení. In: Jermanová, H., Masopust, Z. (eds.). *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Zborník z medzinárodnej konferencie. Praha, Plzeň: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 324; David, L. *Na hranicích práva. Soudcovské eseje*. Praha: Leges, 2012, s. 102 a nasl.

⁶⁹ Čollák, J. *Decizné systémy. Vzťahy súdnych a alternatívnych foriem prejednávania a rozhodnutia sporov*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 231.

nom fakultatívnym.⁷⁰ Združenie už historicky malo možnosť zriadiť si orgán na riešenie sporov, a aj keď ho nezriadilo, súdna ochrana vychádza zo zásady formulovanej z priority hľadania vyriešenia sporu vo vnútri združenia. V *Návrhu* sa však nerieši situácia, ak združenie orgán na riešenie sporov nebude mať, resp. interpretačným variáciám môže podliehať, „*ak nie je spor týmto orgánom rozhodnutý do 6 mesiacov*“ (od vzniku sporu; čo bude okamih vzniku sporu...; od začatia konania pred orgánom na riešenie sporov; od podania návrhu na začatie konania orgánu na riešenie sporov; čo v prípade, ak je možný podľa stanov opravný prostriedok, o ktorom rozhodne iný orgán združenia a lehota...).

Ide o zavádzanie formulácií, ktoré kladú veľký dôraz na procesné pravidlá vo vnútri združenia, ktorých právny i akýkoľvek ďalší život sa tradične, najmä v malých a stredných združeniach, vyznačuje neformálnosťou. Uvedená neformálnosť je tak núteným spôsobom nahrádzaná zvýšenými nárokmi, v prenesenom význame možno snáď vyjadriť – až na právo na spravodlivý proces vo vnútri združenia (obsadzovanie členov orgánov na riešenie sporov so zabezpečením nestrannosti a nezáujatosti, ako aj prístup všetkých členov k tomuto orgánu a konaniu pred ním). Takéto nároky nemožno spravodlivo očakávať od združení, najmä od tzv. malých a stredne veľkých. Veď ide o spoločenstvo členov, ktorí sa v zásade dobre osobne poznajú, najmä v súvislostiach dobrovoľne dohodnutých aktivít združenia. Takéto spoločenstvá z povahy vecí fungujú na „strannosti a zaujatosti“ – osobnej, vzájomnej i pre vec. Približne v tomto duchu sa k vnútorným vzťahom a riešeniu sporov v poľovníckom združení pri disciplinárnom konaní vyjadril súd už v roku 2012: „*Poľovnícke združenie si ako súčasť svojho vnútorného fungovania, ktorého úprava bola v zmysle zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, plne v jeho kompetencii, upravil kreovanie svojich orgánov a tiež ich kompetencie. Tieto orgány sú zložené výlučne z jeho členov. V prípade žalovaného poľovníckeho združenia v počte 38. To znamená, že sú tvorené len osobami, ktoré majú k prípadnému účastníkovi kárneho konania vzťah. Z tohto pohľadu orgány združenia nemôžu naplňať požiadavku nezávislosti či objektívnej nestrannosti, ktorú musí správny orgán v zmysle správneho poriadku naplňať.*“⁷¹

⁷⁰ Nedostatky rozhodnutí orgánov združenia § 96 Kontrola orgánom združenia (1) V stanovách možno určiť, ktorý orgán združenia rozhoduje spory vyplývajúce z vnútorných pomerov združenia a preskúmava rozhodnutia jeho orgánov. Ak nie je spor rozhodnutý týmto orgánom do šiestich mesiacov, tak sa môže dotknutá osoba obrátiť na súd. (2) Stanovy určia spôsob obsadzovania členov orgánu na riešenie sporov tak, aby bola zabezpečená ich nestrannosť a nezáujatosť ako aj právo všetkých členov na prístup k tomuto orgánu a konaniu pred ním.

⁷¹ Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 20. apríla 2012, č. k. 24 S/49/2010-100.

Tieto novoformulované nároky na nestrannosť a nezaujatosť buď predznamenajú budúce neželané formalizovanie vzťahov, alebo „predstieranie povinnej“ nestrannosti a nezaujatosti, alebo predstavujú potenciál nikdy nevyriešiteľného namietania zaujatosti a nestrannosti až nemožnosť optimálneho zloženia orgánu na vyriešenie sporu. Požiadavka nezávislosti a objektívnej nestrannosti nepatrí do zákonných požiadaviek pre vnútorný život združenia. Pravidlá na prípadné riešenie sporov majú optimálnu formu – prostredníctvom vnútorných predpisov. Podmienky na spravodlivé vyriešenie prípadných sporov v združení buď sú, alebo nie sú, sú riadené inými normatívnymi systémami (predovšetkým morálkou), ich prípadná absencia má právne riešenie – dobrovoľnosť nevstúpiť do združenia, alebo z neho vystúpiť, a krajným riešením je tzv. spolková žaloba, teraz aj priamo formulovaná v *Návrhu* v § 98 a § 99, teda ide o zákonom formulovanú možnosť súdu zrušiť rozhodnutie orgánu združenia.

Návrh prináša súdnu ochranu prostredníctvom tzv. zrušiteľného rozhodnutia orgánu združenia.⁷² Ide o predpoklad tzv. konečného rozhodnutia orgánu združenia, ak bol porušený zákon, stanovy alebo práva a povinnosti člena. Akokoľvek, *Návrh* zostáva na formulácii „rozhodnutie orgánu“, ktorý aj v minulosti bol interpretačne rozširovaný aj na iné konanie alebo nekonanie, a to nielen orgánu združenia, zároveň však ovplyvnený už vyššie spomínanými kritériami prípustnosti žaloby i zdržanlivosťou súdu vstúpiť do vnútorného života združenia. *Návrh* rozširuje aktívnu legitímáciu, patrí nielen členovi združenia (i bývalému), ale aj členovi štatutárneho alebo dozorného orgánu (aj bývalému).⁷³ Doterajšia interpretácia aktívnej legitímácie pripúšťa ešte širšie možnosti (napr. uchádzač o členstvo).

⁷² § 98 Zrušiteľné rozhodnutie orgánu združenia (1) Rozhodnutie orgánu združenia, ktoré nie je preskúmateľné iným orgánom združenia, súd zruší, ak jeho prijatím alebo pri jeho prijatí došlo k porušeniu zákona, stanov alebo práva alebo povinnosti členov združenia. (2) Súd však rozhodnutie nezruší, ak porušenie podľa odseku 1 a) nemohlo mať vplyv na jeho prijatie alebo obsah, b) spočíva v rozpore so zmluvným záväzkom hlasovať alebo rozhodovať určitým spôsobom alebo c) nemalo závažné následky a ochrany hodný záujem si vyžaduje, aby súd rozhodnutie nezrušil.

⁷³ § 99 Žaloba o zrušenie rozhodnutia orgánu združenia (1) Žalobu o zrušenie rozhodnutia orgánu združenia môže proti združeniu podať a) člen štatutárneho alebo dozorného orgánu poverený týmto orgánom, b) člen združenia, bývalý člen združenia, člen orgánu združenia, alebo bývalý člen orgánu, ak ide o rozhodnutie orgánu združenia, ktorým boli porušené ich práva alebo c) každý člen združenia proti rozhodnutiu členskej schôdze, ak hlasoval proti prijatiu rozhodnutia alebo sa odôvodnene nezúčastnil hlasovania. (2) Žalobu možno podať do dvoch mesiacov odo dňa, keď sa o prijatí rozhodnutia žalobca dozvedel, najneskôr však do šiestich mesiacov od jeho prijatia, inak toto právo zanikne. (3) Ak žalobu podal člen štatutárneho orgánu a združenie nemôže byť zastúpené ostatnými členmi štatutárneho orgánu, tak ho zastupuje poverený člen dozorného orgánu, inak osoba určená členskou schôdzou.

Návrh však prináša celkom novú, tzv. abstraktnú kontrolu rozhodnutí orgánu združenia, a to na návrh člena orgánu združenia a aj bez dotknutia subjektívnych práv. Podľa odôvodnenia: „Orgány združenia slúžia v prvom rade aj na kontrolu vnútorných rozhodovacích procesov, preto môžu spomedzi seba poveriť člena na napadnutie rozhodnutia akéhokoľvek iného orgánu. Žaloby tu podávajú členovia orgánu vo svojom vlastnom mene proti združeniu. Títo žalobcovia nemusia byť osobne dotknutí rozhodnutím a žaloba tak slúži skôr abstraktnej ochrane a kontrole rozhodnutí.“ Takto formulovaný *Návrh* dáva možnosť úplného vstupu orgánu štátu (súdu) do vnútorného života združenia, ktorá je v priamom rozpore s autonómnosťou a samosprávnym charakterom združení budovaných na dobrovoľnosti a oddelenosti od štátu.

Dokonca *Návrh* prináša aj akúsi formu abstraktnej kontroly uznesení členskej schôdze, kde člen združenia, ktorý hlasoval proti alebo sa na hlasovaní dôvodne nezúčastnil, namieta rozpor uznesenia so stanovami alebo so zákonom. Čiže znova bez dotknutia subjektívnych práv by sa člen dostal do pozície, že si môže „na pomoc“ volať súd, aby preskúmal možné nedostatky vo vnútri rokovania a rozhodovania členskej schôdze (*Návrhom* už formulovaného najvyššieho orgánu združenia, § 92). Znova možno konštatovať, že ide o potenciál úplného vstupu orgánu štátu do vnútorného života združenia, ktorý je v rozpore s autonómnosťou a samosprávnym charakterom združení budovaných na dobrovoľnosti a oddelenosti od štátu.

Obdobné platí aj o v *Návrhu* formulovanej tzv. pozitívnej určovacej žalobe.⁷⁴

Pasívna legitímácia v *Návrhu* zostáva združeniu. To možno vyhodnotiť ako zásadu zotrvania pri tradične a logicky vytvorenej „protistrane“ pre vnútorný spor v združení riešený pred súdom. Lebo neprimeraný tlak na vstup štátu (súdu) do riešenia sporu vnútri združenia by už v celkom nepochopenom zmysle mohol znieť aj – do sporu člen *versus* člen.

Návrh prináša aj inštitút neplatného rozhodnutia združenia.⁷⁵ Odôvodnenie poskytuje objasnenie medzi ničotnosťou, neplatnosťou (*ex lege*) a zrušiteľnosťou rozhodnutia, no v konečnom dôsledku, hoci ide o inšpi-

⁷⁴ § 100 Žaloba o určenie, že rozhodnutie orgánu združenia prijaté bolo (1) Žalobou sa môže člen orgánu združenia poverený týmto orgánom alebo člen združenia domáhať aj toho, aby súd určil, že rozhodnutie orgánu združenia bolo prijaté. (2) Bývalý člen združenia alebo bývalý člen orgánu združenia sa môže žalobou podľa odseku 1 domáhať len vtedy, ak ide o rozhodnutie orgánu združenia, ktoré sa ho týka. (3) Ustanovenia §.... (predchádzajúci paragraf) odsek 2 a 3 sa použijú rovnako.

⁷⁵ § 97 Neplatné rozhodnutie orgánu združenia (1) Rozhodnutie orgánu združenia, ktoré sa priech dobrým mravom, je neplatné. (2) Rozhodnutie orgánu združenia je neplatné aj vtedy, ak ním orgán prekročil svoju pôsobnosť. (3) Zrušiteľné rozhodnutie orgánu združenia (§ ...) je aj bez jeho zrušenia neplatné, ak si to vyžaduje účel zákona, ktorý bol prijatím alebo pri prijatí tohto rozhodnutia porušený.

ráciu rakúskym zákonom o spolkoch, ktorý má s tým našim (zákonom č. 83/1990 Zb.) spoločné korene, predsa len vychádza z vlastnej kontinuity, čo do nášho právneho priestoru prináša úplne nový pohľad na kompetencie súdu vstupovať a posudzovať rozhodnutia jednotlivých orgánov združenia a konštatovať neplatnosť, resp. posudzovať neplatnosť rozhodnutí združenia aj bez konania pred súdom. Možno v tejto situácii uviesť, že napriek snahe o sprehľadnenie súdnej ochrany v oblasti združení osôb, ide v zásade o normatívne rozširovanie možnosti štátu (súdu) vstúpiť do vnútorného života združení, a tým o obmedzenie slobody, samosprávy, autonómie združení tvorených a jestvujúcich na princípe dobrovoľnosti a oddelenosti od štátu.

K spomínanému pozitívnemu hodnoteniu treba dodať, že návrat tzv. spolkovej žaloby priamo do zákona je vhodný krok, navyše ak má postihnúť nielen doterajšie občianske združenia, ale aj doterajšie záujmové združenia právnických osôb, ktoré túto zákonom priamo vyjadrenú možnosť dosiaľ nemali. Komplikované vyjadrenie mnohých možností poskytnutia súdnej ochrany však má potenciál neprimeraného vstupu štátu do vnútorného života združení. Ak možno odhadnúť najskôr veľké rozširovanie možnosti žalôb a konaní pred súdom (zatiaľ bez odhadu, či pôjde o splatnené alebo oslobodené žaloby), logický bude neskorší návrat k zdržanlivému prístupu súdu. To však za podmienok, že si udržíme charakter právneho prostredia, ktoré bude ctíť hodnoty demokratického a právneho štátu a chrániť základné práva a slobody vrátane slobody združovania. Ak však tento vývoj predpokladáme, potom je vhodnejšie už pri formulovaní možných zásahov (súdu) do vnútorného života združení formulovať takéto podmienky i aktívnu legitimáciu, vrátane lehôt, dokedy je možné tak urobiť, striedmo.

3. Opúšťa sa zásada, že občianske združenia a záujmové združenia právnických osôb dosiaľ nemali zákonom určené žiadne povinnosti týkajúce sa svojho vnútorného života.

Samozrejme, zákonom o združovaní občanov (z. č. 83/1990 Zb.) definované nedovolené združenia vyjadrujú činnosti, ktoré sú nedovolené, resp. v širšom pohľade právnu ochranu nepožíva konanie *contra legem*, dokonca ani *contra bonos mores*. Teda ide o povinnosť nesprávať sa určitými spôsobmi, inak to má právny následok v krajnom prípade rozpustenia združenia. Zároveň je stanovených niekoľko povinností, ktoré vyplývajú z vedenia verejného registra mimovládnych neziskových organizácií, teda povinností stanovených

aj občianskym združeniam – evidenčného charakteru, ale tiež s dosahom na poberanie prostriedkov z verejných zdrojov.⁷⁶

Návrh vkladá novú povinnosť združeniu – **viest zoznam členov** (§ 82). Podľa odôvodnenia: „Registračný orgán nemusí byť oboznámený s identitou členov.“

Z doterajšej praxe i právnej úpravy možno zhodnotiť, že spoločenský náhľad na občianske združenia, ale aj na záujmové združenia právnických osôb, rešpektoval ich autonómiu a zároveň bol „taktný“ na pohľad do ich vnútra. Občianske združenia a aj záujmové združenia právnických osôb boli (dosiaľ) dostatočne autonómne a spôsobilé riešiť si svoje vlastné záležitosti vlastným spôsobom, nemali zákonnú povinnosť viesť zoznam svojich členov. Spôsob organizovania svojej existencie bol a je na ich pleciach, a to vrátane vlastného rozhodnutia (bežného pre občianske združenia i záujmové združenia právnických osôb) viesť si vlastný zoznam členov a zaznamenávať zmeny v ňom. V konečnom dôsledku, platia pre nich všeobecné predpisy o daniach, o účtovníctve i pracovnoprávne predpisy v prípade, ak zamestnávajú zamestnancov, etc.

Tento osobitný „takt“ zrejme vychádzal aj zo zažitej múdrosti, resp. historickej nebezpečnosti rôznych povinných zoznamov a možného monitorovania rôzne člensky zapojených a angažovaných osôb zo strany štátu, zo strany zamestnávateľa, zo strany vzdelávacej inštitúcie, etc. Ide najmä o skúsenosť nášho socialistického obdobia (ale tiež v dávnejšej minulosti nájdeme také príklady aj s negatívnymi dôsledkami), ktoré fungovalo nielen na monitorovaní zhora, ale aj na priebežnom povinnom vyplňovaní rôznych povinných dotazníkov, a to vrátane rôznej členskej angažovanosti.⁷⁷

Prirodzene, že údaje o členoch združenia majú svoje opodstatnenie. Predovšetkým pre doterajšiu absenciu právnej úpravy pre zánik združenia v prípade zániku/ukončenia členstva posledného člena združenia. Resp. pre

⁷⁶ § 6 ods. 1 písm. b) z. č. 346/2018 Z. z.: *Subjekt verejnej správy nesmie poskytnúť verejné prostriedky⁶⁾ organizačnej jednotke občianskeho združenia, organizačnej jednotke odborovej organizácie alebo organizačnej jednotke organizácie zamestnávateľov, ktorá nemá v registri uvedené údaje v rozsahu podľa § 3 ods. 2 písm. d). § 6 ods. 2 písm. b) z. č. 346/2018 Z. z.: Majetok štátu, majetok vyššieho územného celku, majetok obce alebo majetok verejnoprávnej inštitúcie nesmie nadobudnúť organizačná jednotka občianskeho združenia, organizačná jednotka odborovej organizácie alebo organizačná jednotka organizácie zamestnávateľov, ktorá nemá v registri uvedené údaje v rozsahu podľa § 3 ods. 2 písm. d).*

⁷⁷ V súčasnosti sa povinne uvádza členská angažovanosť v bezpečnostnom dotazníku osoby podľa z. č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov, príloha č. 3: B. DOPLŇKOVÁ ČASŤ VYPLŇOVANÁ LEN PRE STUPEŇ UTAJENIA PRÍSNE TAJNÉ A TAJNÉ: 2. Príslušnosť a vzťahy k združeniam, politickým hnutiam, stranám, cirkvám, náboženským spoločenstvám a domácim a zahraničným organizáciám.

zodpovedanie otázky, čo so združením, ktoré nemá žiadnych členov?, alebo napríklad, čo so záväzkami združenia, ktoré nemá žiadnych členov?, keďže platí princíp dobrovoľnosti a nikoho nemožno nútiť zotrvať v združení. Ide o prevenciu proti konaniu, ktoré by mohlo viesť k obchádzaniu zákona? Zrejme táto budúca zákonná povinnosť má korešpondovať s ustanovením o zrušení právnickej osoby pre nespĺňanie prvotných predpokladov: § 42 ods. (2) *Súd aj bez návrhu zruší právnickú osobu, ak a) prestane spĺňať podmienky ustanovené zákonom na danú právnu formu. Akokoľvek, takto zákonom formulovaná povinnosť zvyšuje sféru kontroly dodržiavania zákona združením a zväčšuje potenciálny priestor pre prípadné vrchnostenské zasiahnutie do existencie združenia pre nesplnenie povinností určených zákonom.*

Ďalšia nová povinnosť združenia je v *Návrhu* formulovaná nasledujúco: (§ 88) *Zmluvy medzi členom združenia a združením: Zmluvy medzi členom združenia a združením musia byť písomné a musia byť uvedené vo výročnej správe, ibaže ide o zmluvy v rámci bežnej činnosti združenia pri dosahovaní jeho účelu. Teda ide o povinnosť písomných zmlúv medzi združením a členom a povinnosť výročných správ.* Tu sa opäť z pozície zákonnej povinnosti vstupuje do vnútorného priestoru združení. Navyše formulovanie výročnej správy ako zákonnej povinnosti združenia, hoci (zatiaľ) nepredkladanej štátu ani do verejnej časti registra účtovných závierok (podľa § 23 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve), evokuje povinnosť združení „výročne skladať účty“ pod podmienkou nesplnenia zákonnej povinnosti. Na o. i. zamýšľanej povinnosti predkladať výročné správy aj „zlyhal“ ostatný návrh zákona o spolkoch v roku 2008, ktorý mal zaviesť tiež mnoho iných reštrikcií slobody združovania.

Občianske združenia ani záujmové združenia právnických osôb dosiaľ nemali a nemajú žiadnu zákonnú povinnosť evidovať svojich členov, vyhotovovať výročné správy, povinne ich niekomu predkladať, ani ich inak zverejňovať, vyhotovovať písomné zmluvy so svojimi členmi, etc. Všetka vnútorná správa, evidencia a organizovanie svojej činnosti, napokon aj zverejňovanie údajov „o sebe“ bola a je na ich vnútornom rozhodnutí a na ich vnútorných pravidlách. Na takomto prístupe zo strany štátu a práva bol vybudovaný ich slobodný priestor na realizáciu dobrovoľne zvolených cieľov a takto aj 30 rokov funguje. Samozrejme, osobitným zákonným pravidlám podliehajú aktivity združení, aj ich evidovanie a vyhotovovanie výkazov, ak sa stanú poberateľmi tzv. dvoch či troch percent z dane, alebo sa uchádzajú/získajú grant z prostriedkov štátu, obce, EÚ alebo inak definovaných verejných zdrojov.

Tu možno znova konštatovať snahu o zúženie vnútorného slobodného priestoru združení.

4. Opúšťa sa princíp voľnosti združení tvoriť si organizačné jednotky s právnou subjektivitou.

Návrh (zatiaľ) neupravuje možnosť združení vytvárať si na základe vlastného rozhodnutia organizačné jednotky s právnou subjektivitou. Vytváranie pobočiek ako samostatných právnických osôb, hoci svojou existenciou právne závislých od existencie združenia, je historickou súčasťou slobody združovania v združeniach. Dokonca aj socialistické obdobie pre právny režim dobrovoľných organizácií, hoci v úplne inak nastavených politických a právnych podmienkach, počítalo s ich organizačnými zložkami.⁷⁸ Zásadu voľnosti združenia tvoriť si organizačné jednotky (pobočky) s právnou subjektivitou udržiava aj zákon o združovaní občanov, hoci nedávno výrazne spresnil ich vznik a zánik. Pobočky totiž dlhodobo vznikali na princípe liberality a ich vznik a zánik sa neviazal na žiaden akt štátu. Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií novelizáciou zákona o združovaní občanov zaviedol registračný princíp pri vzniku pobočky združenia – vznik dňom zápisu do registra mimovládnych neziskových organizácií.⁷⁹ Záujmové združenia právnických osôb právnou možnosť vytvárať si pobočky s vlastnou právnou subjektivitou nemajú.

Ak má vzniknúť nová právnická osoba, môže vzniknúť len taká a za takých podmienok, ktorú a ktoré právny prepis upravuje, definuje alebo pripúšťa. Právna subjektivita organizačnej jednotky združenia bola v 90. rokoch 20. storočia potvrdená aj judikatúrou: „Z ustanovenia § 6 ods. 2 zákona č. 83/1990 Zb. vyplýva, že stanovby občianskeho združenia môžu určiť, ktoré organizačné jednotky občianskeho združenia majú spôsobilosť konať vlastným menom, teda i nadobúdať vlastným menom práva a povinnosti a sú právnickými osobami. Takéto organizačné jednotky však musia byť v stanovách výslovne uvedené, alebo musí byť v stanovách aspoň určené, akým spôsobom sa takéto jednotky zriadujú, aby bolo možné jednoznačne zistiť, či ide v konkrétnom prípade o organizačnú jednotku vzniknutú v súlade so stanovami ako organizačná jednotka s právnou subjektivitou. Stanovy potom musia tiež jednoznačne určiť, kto je oprávnený menom takej organizačnej jednotky vo všetkých veciach konať, t. j. kto je jej štatutárnym orgánom.“⁸⁰ Právne postavenie regionálnej komory, ako istej pobočky, v rámci Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory (podľa z. č. 30/1990 Zb.) sa obdobne potvrdilo v rozhodnutí súdu v prospech jej samostatného postavenia ako právnickej osoby:

⁷⁸ Vyhláška ministra vnútra z 29. 9. 1951 č. 320/1951 Ú. l. o dobrovoľných organizáciách a zhromaždeniach, § 2 ods. (3), § 4.

⁷⁹ Čl. III z. č. 346/2018 Z. z., novelizované znenie z. č. 83/1990 Zb., § 11a.

⁸⁰ Rozsudok NS SR, sp. zn. 3Cdo 146/96 (Rc 56/97).

„Zákon nemusí subjekt priamo označiť za právnickú osobu – expressis verbis – ale jej môže priznať vlastnosti charakteristické pre právnické osoby, čo stačí na vyhodnotenie, že daný subjekt je právnickou osobou. Medzi takéto vlastnosti patrí určenie názvu a sídla, organizačná štruktúra, vymedzenie štatutárneho orgánu, vymedzenie majetku a vlastná zodpovednosť.“⁸¹

Hoci združovanie vo verejnoprávnej korporácii nie je realizáciou slobody združovania, resp. vzájomne si nekonkurujú, možno upozorniť na zaujímavý záver ústavného súdu, v ktorom konštatoval potrebu voľnosti v rozhodovaní o vytvorení novej právnickej osoby. Rozhodnutie subjektu o vzniku novej právnickej osoby označil ústavný súd za prejav samosprávy, v ktorom zvažoval možnosť verejnoprávnej korporácie (s dobrovoľným členstvom) zriadiť si svoje regionálne komory s právnou subjektivitou a prepojil ho so slobodou združovania a všeobecne s princípmi liberality: *„Sloboda združovania a princípy liberality 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. Prejavom samosprávy je aj rozhodnutie subjektu o vzniku novej právnickej osoby.“⁸²*

Náš právny poriadok sa vyvíja smerom k spresňovaniu podmienok vzniku novej právnickej osoby (napr. spomínané opustenie princípu liberality pri vzniku organizačnej jednotky občianskeho združenia a zavedenie registračného princípu). Preto je potrebné v záujme zachovania slobody združovania realizovanej združeniami a členmi v nich združenými ponechať dispozitívnym ustanovením v zákone možnosť združeniu rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby – pobočky – ak to umožňujú stanovy (minimálne v rozsahu súčasného znenia).

Občianske združenia, v minulosti spolky, mali a majú možnosť rozhodovať o vzniku novej právnickej osoby, a to smerom „nahor“ i smerom „nadol“. Teda bolo a je právne možné, že sa združenie rozhodne spojiť sa s iným združením (združeniami) do zväzu (asociácie, federácie) so samostatnou právnou subjektivitou, ale aj sa združenie môže rozhodnúť, že vznikne jeho organizačná jednotka (i viacero) s vlastnou právnou subjektivitou. Združovanie podľa záujmov sa už historicky „siefovalo“, a tak pokrývalo či rozširovalo v jednotlivých mestách, obciach, regiónoch svoje ciele. Prirodzene, pre politické združovanie takéto združovanie do zväzov ani vytváranie pobočiek nebolo právne možné. Politické strany však dlho jestvovali mimo právny rámec, pretože sa nechceli „zväzovať“ prísnou úpravou pre politické spolky. (Až do

⁸¹ Uznesenie NS SR z 31.10.2013, sp. zn. 4 Obdo 29/2012.

⁸² Uznesenie ÚS SR z 24.6.2014, sp. zn. II. ÚS 325/2014.

prvej polovice 20. storočia.) Pritom sa zo strany štátu prísne strážilo, či združenie (spolok) nevykoná/nevysloví čosi „politické“, potom to bol dôvod na jeho vrchnostenské rozpustenie, pretože nepolitický spolok nemohol vyvíjať činnosť politickú. Realita „výdatného“ sieťovania – od politických strán cez nepolitické združenia najrôznejšieho druhu vrátane odborov i družstiev, však je našou historickou skúsenosťou, a to so všetkými dôsledkami.⁸³

Dnes sú politické témy regulárnou súčasťou dovolených cieľov združení. Občianske združenia (i odborové organizácie, ktoré však na tomto mieste nie sú predmetom záujmu) majú právnu možnosť združovať sa do asociácií, ale aj rozhodovať o vzniku svojich pobočiek s právnou subjektivitou, ak s tým počítajú v stanovách. Mnohé aktivity – výchovné, vzdelávacie, športové, chrániace rôzne hodnoty, práca s mládežou, spolupráca v záujme podpory osôb postihnutých istou chorobou, etc. – si združenia riešia vnútorným rozhodnutím a organizovaním rôzneho počtu pobočiek v rôzne určených regiónoch. Rozhodnutie združenia s ďalším naložením svojho majetku, rozhodnutie o rozvoji aktivít, o využití potenciálu personálneho, hmotného i nehmotného charakteru, o spájaní či delení síl, je na združení samotnom, dosahovanie efektu synergie je rovnako súčasťou slobodného priestoru združení a autonómneho riešenia vlastných dobrovoľne dohodnutých dovolených cieľov.

Štandardným vyjadrením spolkovej autonómie je možnosť združenia založiť si pobočku(y) s právnou subjektivitou za predpokladu, že stanovy s takouto možnosťou počítajú, alebo sa v tomto zmysle zmenili. Táto autonómia zahŕňa aj tzv. nemožnosť nanútenia založiť si pobočku, ak to združenie nechce.

Právo subjektom realizujúcim slobodu združovania v združeniach zachovávalo i zachováva možnosť rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby v podobe svojej pobočky. Tento spôsob zachovávajú aj najviac využívané inšpiračné zdroje *Návrhu*, český i rakúsky model. Aj keď ide o relatívne novodobé právne úpravy z 21. storočia, teda s využitím aj aktuálnych právnych problémov týkajúcich sa združení, možnosť združenia vytvoriť si pobočky s právnou subjektivitou je tam zachovaná – český občiansky zákonník (z. č. 89/2012 Sb., napr. § 219, § 228 – 230) a rakúsky zákon o spolkoch (BGBI. I Nr. 66/2002 Spolkový zákon o združeniach z roku 2002, „VerG“, § 1 ods. 4 a § 2 ods. 1).

Ak by mal teda *Návrh* pokryť právnu úpravu občianskych združení, nemal by vynechať ich právnu možnosť vytvárať si pobočky s vlastnou právnou subjektivitou.

⁸³ Pozri napr. Benko, J. – Dudeková Kováčová, G. a kol. *S ľudom a pre ľud. Cesty k demokracii na Slovensku za monarchie a prvej republiky*. Bratislava: Historický ústav SAV; VEDA, vydavateľstvo SAV, 2020, 395 s.

Záver

Dôležitou hodnotou je, že v Slovenskej republike vývoj právnej úpravy vrátane interpretácie a aplikácie práva pre oblasť občianskych združení a záujmových združení právnických osôb za ostatných 30 rokov zaznamenal stabilizáciu mimoriadne slobodného právneho prostredia. Najslobodnejšieho v našej histórii a slobodnejšieho aj ako v okolitých štátoch. Takúto hodnotu si treba nielen uvedomiť, ale aj strážiť.

Cesta spresňovania právnej úpravy a „spozitívňovania“ pravidiel v navrhovaných prácach na rekonštrukcii Občianskeho zákonníka pre takéto subjekty súkromného práva môže priniesť znižovanie spomínaných transakčných nákladov či vyššiu ostrážitosť subjektov pri úprave vlastných vnútorných pravidiel. Teoretické opodstatňovanie zamerané na úžitok, najmä v ekonomickom vyjadrení, však môže „prehliadnuť“ hlbšiu podstatu udržania slobodného prostredia.

Navrhované detailnejšie precizovanie pravidiel, hoci zväčša dispozitívnych, prináša väčší priestor na vstup štátu do vnútorného priestoru združení a limituje vnútornú slobodu, autonómnosť a samosprávny charakter združení. Garancia ústavného práva slobodne sa združovať v združeníach je veľmi úzko prepojené s úpravou súkromného práva. Je prirodzené, že každým „posunutím kolieska v systéme sa rozpohybujú“ ďalšie, preto je dobré nielen sa inšpirovať cudzími funkčnými vzormi (niekedy ani to nie – príklad absencie v *Návrhu* možnosti vytvárať pobočky), ale držať sa aj svojich a tie rozvíjať.

V kontexte uvedeného sa momentálne javí najpodstatnejším zachovať združenia osôb, či už občianske združenia alebo záujmové združenia právnických osôb s čo najširšou možnou garanciou slobody, autonómnosti, samosprávy a oddelenosti od štátu, vrátane zákonných garancií, minimálne v súčasnej právne upravenej podobe, a rešpektovať to aj pri prácach na budúcich predpisoch súkromného práva.

LITERATURE

- Benko, J. – Dudeková Kováčová, G. a kol. *S ľudom a pre ľud. Cesty k demokracii na Slovensku za monarchie a prvej republiky*. Bratislava: Historický ústav SAV; VEDA, vydavateľstvo SAV, 2020. 395 s. ISBN 978-80-224-1866-9.
- Csach, K. Privátna autonómia a právnické osoby súkromného práva. In: Košičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. 307 s. ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line). s. 17-27. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/05/Kosiciarova_Autonomia-zaujmovych-zdruzeni_online.pdf
- Čollák, J. *Decizné systémy. Vzťahy súdnych a alternatívnych foriem prejednávania a rozhodnutia sporov*. Praha: C. H. Beck, 2022. 512 s. ISBN 978-80-7400-864-1.

- David, L. *Na hranicih práva. Soudcovské eseje*. Praha: Leges, 2012. 192 s. ISBN 978-80-87576-37-3.
- David, L. Ochrana členů církví, spolků a politických stran v civilním soudním řízení. In: *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Zborník z medzinárodnej konferencie. Jermanová, H., Masopust, Z. (eds.). Praha, Plzeň: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 402 s. ISBN 978-80-8743-902-9. s. 324-330.
- Gajdošová, M. Zájmové združenia právnických osôb, § 20f – § 20j OZ. In: Števček, M. – Dulak, A. – Bajánková, J. – Fečík, M. – Sedlačko, F. – Tomašovič, M. a kol. *Občiansky zákonník I. Kommentar*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 131 – 157, 3344 s. ISBN 978-80-7400-770-5.
- Gajdošová, M. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 377 s. ISBN 978-80-89603-77-0.
- Horvat, M. Administratívnoprávna zodpovednosť politických strán podľa zákona o volebnej kampani. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania. Verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2019. 282 s. ISBN 978-80-568-0354-7 (on-line), s. 196 – 206. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf
- Káčer, M. (ed.). *Rozpúšťanie politických strán ako prejav militantnej demokracie*. Praha: Leges, 2022 (v tlači).
- Košičiarová, S. Princípy právnej úpravy postavenia súkromnoprávných a verejnoprávných záujmových korporácií. In: Košičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. 307 s. ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line). s. 143-158. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2022/05/Kosiciarova_Autonomia-zaujmovych-zdruzeni_online.pdf
- Lazar, J. Zamyslenie nad rekodifikáciou slovenského súkromného práva. *Justičná revue*, 72, 2020, č. 3, s. 355 – 360. ISSN 1335-6461.
- Patakyová, M. – Mamojka, M. – Lukáčka, P. – Duračinská, J. – Mašurová, A. – Strémy, T. – Grambličková, B. – Lacko, P. *Právo obchodných spoločností a družstva – všeobecný úvod do problematiky a vymedzenie základných pojmov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. 130 s. ISBN 978-80-7160-512-6. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/file-admin/praf/Pracoviska/Katedry/KOPHP/rozne/KEGA_Ucebnica_SJ_web.pdf
- Vallová, J. Združovacie právo a aplikačné problémy v praxi so zavedením novej právnej úpravy zákonom č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Sloboda združovania. Verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2019. 282 s. ISBN 978-80-568-0354-7 (on-line). ISBN 978-80-568-0354-7 (on-line). s. 73-78. Dostupné na: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

Author's contact details:

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

VEREJNÝ ZÁUJEM V ZÁKONE O ŠPORTE – VÝKLAD AD ABSURDUM⁸⁴

PUBLIC INTEREST IN THE ACT ON SPORTS – ABSURD INTERPRETATION

prof. JUDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M

Kľúčové slová: verejný záujem – zákon o športe – Najvyšší správny súd – verejná správa – autonómia – výklad práva

Key words: public interest – Act on Sports – Supreme Administrative Court – public administration – autonomy – interpretation of law

Anotácia: Zákon o športe v ust. § 2 obsahuje výpočet objektov verejného záujmu v športe. Súdna prax pritom (nesprávne) verejný záujem automaticky vykladá ako element zkladajúci verejno-správny rozmer športu. Príspevok analyzuje túto súdnu prax, pričom poukazuje na absurdný záver, podľa ktorého by takýmto výkladom šport v takmer celej svojej šírke vykazoval výlučne verejno-správne prvky. Naopak, uvítať treba vyjasnenie konceptu verejného záujmu v športe v recentnej rozhodovacej praxi Najvyššieho správneho súdu.

Annotation: The Slovak Act on Sports in its Art. § 2 contains the enumeration of objects of public interest in sports. The case-law automatically (but erroneously) interprets the public interest as an element establishing the public administrative dimension of sport. The paper analyses the respective case-law, pointing to an absurd conclusion, according to which such an interpretation would mean that sports in its entirety represents exclusively public administration. In contrast, the latest case-law of the Supreme Administrative Court is to be praised with respect to making clear the actual content of the concept of public interest in sports.

Úvod

Zriadenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky so sebou prinieslo veľké očakávania zo strany právnych praktikov aj právnych teoretikov, a to nielen v disciplíne správneho práva. Práve nová najvyššia súdna inšancia v správnom súdnictve má totiž príležitosť nahliadnuť na niektoré pretrvávajúce praktické problémy novou optikou. Výzvou, ktorá stála pred

⁸⁴ Tento referát vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

Najvyšším správnym súdom, bola v tejto súvislosti napríklad aj otázka chápania „verejného záujmu“, ktorá sa v súdnej praxi doteraz jednoducho premietala do rovnice, podľa ktorej verejný záujem automaticky znamená prítomnosť vrchnostenských prvkov, a teda indikuje verejno-správny charakter príslušných právnych vzťahov. Na nesprávnosť takeéhoto zjednodušujúceho prístupu sme poukázali už v minulosti.⁸⁵ Teoreticky sme pritom podrobili kritike súdnu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a niektorých krajských súdov v tejto otázke, ktorá však v jednotlivých rozhodnutiach nebola celkom jednotná, čo dávalo predpoklad možnému budúcemu vyjasneniu tejto otázky a nastoleniu zjednocujúceho pohľadu. Práve na to sa vo svojom recentnom rozhodnutí zo 16. 12. 2021 podujal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Nový orgán, resp. nová inštitúcia, s novým obsadením, ktorá inštitucionálne a aj personálne predstavuje čiastočnú kontinuitu a čiastočnú diskontinuitu so správnym súdnictvom do roku 2021, mala totiž možnosti nielen prevziať niektoré doterajšie prístupy v správnom súdnictve, ale tiež od niektorých minulých prístupov upustiť, resp. ich prehodnotiť, a tak nastaviť nové trendy v správnom súdnictve. Osobitne preto možno privítať uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky vydané v konaní pod sp. zn. 8Sžk/16/2020 zo 16. 12. 2021, ktoré je prvým rozhodnutím tohto súdu, týkajúcim sa športu, a osobitne sa vyjadrujúcim aj k doteraz spornému chápaniu verejného záujmu v športe. Najvyšší správny súd tak v oblasti správneho súdnictva zastavil a odmietol trend zjednodušujúceho chápania verejného záujmu ako ekvivalentu verejnej správy, čo by vskutku mohlo viesť až k extrémnym a absurdným záverom, ako na to poukážeme nižšie. V našom príspevku priblížime toto prelomové rozhodnutie, ktoré do istej miery aj v iných aspektoch než je otázka verejného záujmu predstavuje odklon od minulej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a osobitne tiež Krajského súdu Bratislava. Zároveň však upozorníme aj na to, že v praxi Najvyššieho súdu sa v roku 2021 vynoril aj ďalší veľmi podobný teoreticko-praktický problém – s chápaním otázky „vrchnostenského zásahu do subjektívnych práv“ – čo potenciálne môže predstavovať v budúcnosti predstavovať zástupný argument za „argument verejným záujmom“ pre rozširovanie verejno-správneho charakteru právnych vzťahov v oblasti športu. Aj nesprávnemu výkladu tohto konceptu preto musíme v našom príspevku venovať pozornosť, aby sme sa za použitia štandardných výkladových operácií

⁸⁵ Gábris, T. Verejný záujem a verejná správa v samospráve športu. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 50 a nasl.

právnej náuky dopracovali k záveru, ktorý bude akceptovateľným a udržateľným, a bude môcť poslúžiť i ako návod pre právnu a osobitne súdnu prax v naznačenej otázke i do budúcnosti.

Verejný záujem v športe – teória a (súdna) prax

Správne súdnictvo je jedným z predpokladov a nástrojov ochrany právneho a ústavného štátu,⁸⁶ čo sa manifestuje vo forme súdneho prieskumu zákonnosti aplikácie správneho práva, resp. vo forme prieskumu zásahov správnych orgánov do práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Hoci pritom správne súdnictvo nie je pokračovaním správneho konania,⁸⁷ súdne poukázanie na nesprávne postupy správnych orgánov, ktoré sú v rozpore s princípmi právneho štátu, resp. s ústavnoprávnymi východiskami a hodnotami, nepôsobí len retrospektívne, ale má potenciál ovplyvniť prax správnych orgánov aj pro futuro – silou hrozby obdobného postupu súdov aj v budúcich podobných prípadoch. Aj správne súdnictvo však potrebuje zjednocovanie svojich prístupov, a v záujme právnej istoty si prirodzene vyžaduje viac-menej jednotný argumentačný a interpretačný prístup, aby bol uvedený cieľ (ciele) ochrany ústavných a právnych princípov a hodnôt, resp. princípov právneho a ústavného štátu, naplnený.

Preto je v tomto kontexte veľmi významnou zjednocovacia činnosť Najvyššieho správneho súdu a osobitne tiež už naznačené rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu v otázke „argumentu verejným záujmom“ v sektore športu. Nevyjasnenosť významu a dopadu § 2 zákona č. 440/2016 Z. z. o športe v znení neskorších predpisov⁸⁸ totiž viedla k rozpornej súdnej praxi, kedy sa „argument verejným záujmom“ používal ako podporný argument pre založenie právomoci správnych súdov. Samotný koncept verejného záujmu však zo svojej podstaty nie je nástrojom zakladania administratívno-súdnej právomoci. Má vlastné poslanie a úlohy, a to práve vo svetle naplňovania ústavných

⁸⁶ Ku konceptu ústavného štátu pozri bližšie Gábriš, T. Právny štát vs. ústavný štát: pohľady právneho pozitivizmu, non-pozitivizmu a právneho realizmu. In: *Princíp legality v materiálnom právnom štáte*. Zborník zo sekcie medzinárodnej vedeckej konferencie „Právny štát – medzi vedou a umením“ ako súčasti medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018. Berdisová, L. (ed.). Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave, 2018, Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.

⁸⁷ Dôvodová správa k návrhu Správneho súdneho poriadku, všeobecná časť. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408731>

⁸⁸ „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.“

hodnôt a princípov. Slúži totiž primárne ako nástroj pri realizácii testu proporcionality – pri posudzovaní primeranosti zásahov do práv a slobôd. Ako totiž veľmi správne už pred časom poznamenal J. Svák,⁸⁹ „verejný záujem“ sa v podmienkach slovenských reálií najčastejšie spája s vyvlastnením, pričom súdna moc má za úlohu skúmať, či v rámci zásahu do vlastníckeho práva bol verejný záujem prítomný v dostatočnej miere na to, aby bolo zasiahnuté do ústavného práva vlastníkov. Ide teda o použitie testu proporcionality, kde na jednej strane stojí zákonom chránený verejný záujem a na druhej strane vlastnícke právo.⁹⁰ Verejný záujem teda nemožno vnímať samoúčelne, ale práve v kontexte jeho relácie k iným právam. Verejný záujem teda zjavne nie je konceptom, ktorý by bol vytvorený na rozhraničovanie otázok verejno-správných a súkromno-správných, resp. na to, aby sa stal argumentačným nástrojom na podporenie právomoci správnych súdov. Je to ústavnoprávny koncept, ktorý má primárne slúžiť na efektívnu ochranu ľudských práv v rámci použitia testu proporcionality pri konflikte so zasiahnutými ľudskými právami, resp. ktorý sa má použiť a zohľadniť tam, kde sa ho podústavná právna úprava výslovne dovoľáva (napr. v § 185 Správneho súdneho poriadku). Už z uvedeného tak vyplýva, že použitie zjednodušujúcej rovnice verejný záujem = verejná správa, tak ako to činil Najvyšší súd Slovenskej republiky a Krajský súd Bratislava v niektorých svojich rozhodnutiach,⁹¹ zjavne neobstoí. K uvedenému ponúkneme nižšie aj niekoľko konkrétnych protiargumentov zo štandardného inštrumentária právnej vedy.

Na úvod však treba naopak pre objektívnosť a férovosť poukázať aj na správne chápanie verejného záujmu v administratívno-súdnej praxi, na zvýraznenie nepomeru s nevhodným užívaním „argumentu verejným záujmom“. Oceniť v tejto súvislosti možno napríklad recentné rozhodnutie Krajského súdu Bratislava sp. zn. 5S/231/2020 zo dňa 20. 04. 2021 v právnej veci žalobcu: Slovenská Lyžiarska Asociácia, proti žalovanému: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, kde Krajský súd zamietol návrh žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe (proti rozhodnutiu ministerstva o odňatí statusu národného športového zväzu), a to práve z dôvodu, že prihladal na požiadavku verejného záujmu, s ktorým ne-

⁸⁹ Svák, J. Verejný záujem – je jeho obsahom aj šport? *Magister Officiorum*. IV. ročník, č. 3 – 4/2014, s. 88 – 90. ISSN 1338-5569.

⁹⁰ Svák, J. Verejný záujem – je jeho obsahom aj šport? *Magister Officiorum*. IV. ročník, č. 3 – 4/2014, s. 88 – 90. ISSN 1338-5569.

⁹¹ Sumarizovali sme ich už v citovanom príspevku Gábriš, T. Verejný záujem a verejná správa v samospráve športu. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 50 a nasl.

smie byť povolenie odkladného účinku správnej žaloby v rozpore. Ochranu verejného záujmu totiž predpokladá Správny súdny poriadok nielen medzi základnými princípmi konania (§ 5 ods. 3 Správneho súdneho poriadku), ale tiež „podľa § 185 SSP, správny súd môže na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného uznesením priznať správnej žalobe odkladný účinok, a) ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku **nie je v rozpore s verejným záujmom**, b) ak napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy má podklad v právne záväznom akte Európskej únie, o ktorého platnosti možno mať vážne pochybnosti, a žalobcovi by inak hrozila vážna a nenapraviteľná ujma a priznanie odkladného účinku **nie je v rozpore so záujmom Európskej únie**“. Jednou z podmienok pre priznanie odkladného účinku správnej žaloby, ktorá musí byť splnená kumulatívne s podmienkou osvedčenia následku predpokladaného v ust. § 185 Správneho súdneho poriadku, je teda podmienka, že priznanie odkladného účinku správnej žalobe nebude v rozpore s verejným záujmom. Ide tu zjavne o vyššie naznačené využitie verejného záujmu ako prostriedku pre posudzovanie proporcionality a vyvažovania záujmov a práv v konkrétnej spornej situácii. Žalobca však v tomto súdnom prípade neuniesol ani len bremeno tvrdenia, keď netvrdil a ani nepreukázal, že odkladný účinok by neohrozil verejný záujem. Naopak, žalovaný (ministerstvo školstva) poukazoval na to, že ak je verejným záujmom zabezpečenie športovej reprezentácie Slovenskej republiky v zahraničí, túto úlohu vo vzťahu k lyžiarskym športom dočasne vykonával Slovenský olympijský a športový výbor, a teda bez ohľadu na odkladný účinok správnej žaloby bol verejný záujem na účasti slovenských lyžiarov na reprezentačných podujatiach zabezpečený. Dodajme pritom už len na vysvetlenie a doplnenie, že ak by sa žalobe priznal odkladný účinok, naopak tým mohol byť verejný záujem na štátnej športovej reprezentácii ohrozený – keďže by bolo nejasným, kto má športovcov na medzinárodnú reprezentačnú súťaž nominovať – či žalobca, alebo Slovenský olympijský a športový výbor, ktorý už športovcov na túto súťaž nominoval a bol pripravený celý priebeh reprezentácie zabezpečiť. Z uvedeného preto podľa nášho názoru vyplýva správne chápanie a aplikovanie § 2 zákona o športe (verejného záujmu v športe), ako kritéria pre zohľadnenie možnosti priznania odkladného účinku správnej žalobe, a nie ako samoúčelného argumentu v prospech zakladania právomoci správneho súdnictva. To v tomto prípade však ani nebolo potrebné, keďže šlo o prieskum postupu ministerstva školstva ako správneho orgánu *par excellence*, bez sporu o právomoc správneho súdu.

Iná je však situácia v ďalších rozhodnutiach Krajského súdu Bratislava, kde síce tiež išlo o verejný záujem v ust. § 185 Správneho súdneho poriadku, zároveň však šlo o spor medzi fyzickou osobou a národným športovým zväzom, a okrem správneho poukazu na význam § 2 zákona o športe v kontexte ust. § 185 Správneho súdneho poriadku tu Krajský súd v jednom z prípadov neodolal využiť „argument verejným záujmom“ na vysporiadanie sa s námietkou absentujúcej právomoci a príslušnosti správneho súdu.

V prvom rozhodnutí, ktoré tu priblížime, Krajský súd Bratislava v konaní pod sp. zn. 1S/176/2021 uznesením z 20. 01. 2022 v právnej veci žalobcu: Ing. H. S., proti žalovanému: Slovenská asociácia fitness, kulturistiky a silového trojboja, o *preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného – uznesenia Výkonného výboru žalovaného Slovenskej asociácie fitness, kulturistiky a silového trojboja č. DK-K-002-024/2020 zo dňa 09.05.2021, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného – uznesenia Disciplinárnej komisie Slovenskej asociácie fitness, kulturistiky a silového trojboja č. SAFKST-DK-K-002-19/2020 zo dňa 16.04.2021, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného – Výkonného výboru Slovenskej asociácie fitness, kulturistiky a silového trojboja zo dňa 09.04.2020 a o návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe*, v ktorom konaní príslušným uznesením Krajský súd v Bratislave návrh žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe zamietol, tak súd učinil opäť s poukazom na to, že nebol preukázaný ani hroziaci závažný následok a ani to, že odkladný účinok nebude v rozpore s verejným záujmom, ako to vyžadoval § 185 Správneho súdneho poriadku. Potiaľ s týmto rozhodnutím možno súhlasiť. Tomuto prípadu podobným je však iný prípad, ktorý tiež riešil Krajský súd Bratislava, keď v uznesení z 22. 07. 2021 v konaní pod sp. zn. 6S/95/2021 v právnej veci žalobkyne: Z.. M. Q., proti žalovanému: Slovenská asociácia fitness, kulturistiky a silového trojboja, o *preskúmanie zákonnosti stanoviska žalovaného DK-N-003-020/2020 zo dňa 07.03.2021, o preskúmanie uznesenia výkonného výboru žalovaného zo dňa 07.03.2021, o preskúmanie uznesenia Disciplinárnej komisie žalovaného č. k.: SAFKST-DK-N-003-020/2020 zo dňa 18.01.2021, o preskúmanie rozhodnutia Výkonného výboru žalovaného zo dňa 18.07.2020, v ktorom Výkonný výbor rozhodol s okamžitou účinnosťou o pozastavení členstva žalobcu v Slovenskej asociácii fitness, kulturistiky a silového trojboja až do konečného rozhodnutia Disciplinárnej komisie Slovenskej asociácie fitness, kulturistiky a silového trojboja a o návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe*, súd návrh žalobkyne na priznanie odkladného účinku správnej žalobe zamietol, hoci žalobkyňa uviedla, že priznanie odkladného účinku správnej žalobe nie je v rozpore s verejným záujmom, práve naopak umožní naplniť verejný záujem v športe. Ani v tomto prípade sa však, bohužiaľ, Krajský súd fakticky nedostal k posúdeniu argumentácie o verejnom záujme pri povoľovaní odkladného účinku správnej žaloby,

keďže mal za to, že nebola naplnená ani prvotná podmienka hrozacej ujmy, resp. žalobcovia ani v jednom prípade neosvedčili hrozace závažné následky ako prvú z podmienok na priznanie odkladného účinku správnej žaloby. Na rozdiel od vyššie uvedenej kauzy lyžiarov a ministerstva školstva však v týchto prípadoch žalovaným nebolo ministerstvo, ale národný športový zväz, a preto osobitne v druhom predstavenom prípade prirodzene vznikla aj otázka právomoci a príslušnosti správneho súdu rozhodovať o tejto veci. Krajský súd Bratislava tu vyriešil otázku právomoci správneho súdu konať v tejto veci poukázaním na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 4Asan/25/2018 zo dňa 10. 09. 2019, z ktorého extenzívne citoval práve tie pasáže, ktoré verejný záujem využívajú ako osobitný „argument verejným záujmom“ pre podradenie veci pod správne súdnictvo. To zároveň bolo aj v súlade s predchádzajúcou praxou Krajského súdu Bratislava, ktorý napríklad už v konaní pod sp. zn. 1S/131/2017 v rozhodnutí z 20. 12. 2018, kde ako žalovaný vystupoval Slovenský futbalový zväz, konštatoval, že žalovaný síce 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.

Krajský súd v Bratislave si teda zjavne dlhodobo osvojil a s obľubou využíval „argumentačnú skratku“ o verejnom záujme ako dostatočnej podmienke pre založenie právomoci správnych súdov, čo dokonca začalo vyvolávať zdanie „ustálenej súdnej praxe“. Hoci namiesto skratkovitého argumentu verejným záujmom, ktorý je v tomto príspevku predmetom našej kritiky, sa mu ponúkalo množstvo iných možných argumentov – napríklad o zákonom zverení úloh rozhodovať o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy, prípadne iné umné vyargumentovanie podradenia disciplinárneho konania v športe pod správne súdnictvo, alebo aspoň mohol uviesť dôvody, pre ktoré treba považovať národné športové zväzy za subjekty záujmovej samosprávy (resp. do akej miery áno a do akej nie). Namiesto toho používal a používa iba zjednodušujúcu a vo svojich dôsledkoch dokonca aj absurdnú argumentáciu verejným záujmom v športe, ako dôvod pre založenie právomoci a príslušnosti správneho súdnictva. Túto argumentačnú skratku však teraz Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí zo 16. 12. 2021 odmietol ako nesprávnu.

Rozpor Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu v „športovej agende“

Postup Krajského súdu Bratislava, využívajúci „tradične“ argument verejným záujmom pre založenie právomoci a príslušnosti správneho súdnictva, sa v skutočnosti celkom nezhodoval s postupom iných Krajských súdov v obdobných veciach týkajúcich sa športových sporov. Nešlo teda o celoslovensky ustálenú súdnu prax. Tak napríklad Krajský súd Nitra v konaní pod sp. zn. 11S/137/2017 v rozhodnutí z 30. 08. 2018 v právnej veci žalobcu: SPARTAK MYJAVA, a. s., proti žalovanému: Západoslovenský futbalový zväz, o *preskúmanie zákonnosti a zrušenie rozhodnutia žalovaného č. OdK 10/2016/2017 zo dňa 27. 06. 2017*, rozhodol o postúpení veci Okresnému súdu Nitra, keďže mal za to, že v danej veci nejde o správnu žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, a teda o vec patriacu do správneho súdnictva, pretože podľa súdu občianske združenie, teda žalovaného, nemožno považovať za orgán verejnej správy podľa § 4 Správneho súdneho poriadku.

Prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa však predsa len napokon priklonila k argumentom Krajského súdu v Bratislave, keď aj Najvyšší súd Slovenskej republiky opakovane i po rozhodnutí vo veci vedenej pod sp. zn. 4Asan/25/2018 zo dňa 10. 09. 2019 potvrdil aj v konaní vedenom pod sp. zn. 10Asan/15/2019 v rozsudku z 30. 06. 2020 v právnej veci žalobcu SPARTAK MYJAVA a.s., proti žalovanému (sťažovateľovi) Slovenský futbalový zväz, o *preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 4/2017 zo dňa 30. 03. 2017, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/131/2017-174 zo dňa 20.12.2018*, argumentáciu Krajského súdu Bratislava, a poukázal práve na už zmienený rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 4Asan/25/2018 zo dňa 10. 09. 2019 v právnej veci žalobcu: K.. L. H., S., proti žalovanému Slovenská plavecká federácia, o *preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. SPF/2017/OK/U4/P zo dňa 02.08.2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/214/2017-79 zo dňa 13. marca 2018*.

V oboch kauzách totiž podľa záverov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky platí, že „z hľadiska verejného záujmu športové organizácie spĺňajú podmienky definície orgánu konajúceho vo verejnom záujme“. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky preto možno v kontexte športových organizácií (resp. osobitne ich disciplinárnych orgánov, pričom nám a asi ani súdu nie je nateraz zrejmé, v ktorých ďalších aspektoch a rozmeroch to platí tiež) hovoriť o týchto ako o „orgánoch záujmovej samosprávy sui generis“, ktorým „zákon o športe zveril okrem iného právomoc rozhodovať o právach, právom chránených zá-

ujmoch a povinnostiach fyzických osôb“. Najvyšší súd v týchto dvoch prípadoch dokonca zastáva názor, že 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)“. Po zvážení uvedených skutočností zaujal preto 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 preto možno podľa Najvyššieho súdu rozhodnutie odvolacej komisie žalovaného považovať za spôsobilý predmet prieskumu v rámci správneho súdnictva.

Z uvedených dvoch rozhodnutí Najvyššieho súdu však vyplýva viacero myšlienkových a argumentačných skratiek, ktoré aktuálne odmietol Najvyšší správny súd v rozhodnutí, ktoré tu máme za cieľ predstaviť. V prvom rade, objavuje sa tu už vyššie spomenutý „argument verejným záujmom“, z ktorého má podľa Najvyššieho súdu automaticky vyplývať verejno-správny charakter národných športových zväzov, resp. ich povaha „orgánu konajúceho vo verejnom záujme“. Uvedenú konštrukciu však už raz odmietol akceptovať v inej veci samotný Ústavný súd Slovenskej republiky – konkrétne v náleze 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“.⁹² Samotný verejný záujem však podľa Ústavného súdu z tohto združenia nevytvoril orgán záujmovej samosprávy. To isté nepochybne musí platiť aj na národné športové zväzy. Slovanmi S. Košičiarovej totiž: „Ani zákonné vymedzenie predmetu činnosti právnickej osoby, nemôže ovplyvniť súkromnoprávnu povahu takýchto subjektov.“⁹³

Najvyšší súd pritom svoje opačné závery opodstatňuje okrem verejného záujmu aj konštrukciou, podľa ktorej národné športové zväzy sú orgánmi záujmovej samosprávy *sui generis*. To znamená, že vzhľadom na nemožnosť podradiť tieto organizácie pod existujúcu právnu úpravu záujmovej samosprávy či pod jej doktrínálne vymedzenie, tu Najvyšší súd skonštruoval nový typ subjektov verejnej správy (záujmovej samosprávy), hoci bez akejkoľvek opory v právnych predpisoch. Ďalej, na základe tvrdenej opory v § 4 písm. c) Správneho súdneho poriadku, ktorého textáciu Najvyšší súd mal za naplnenú v spojení s „dikciou zákona o športe“ v časti týkajúcej

⁹² Košičiarová, S. *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 47.

⁹³ Košičiarová, S. *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 47.

sa disciplinárnych konaní v športe, Najvyšší súd vyvodil, že disciplinárne orgány národných športových zväzov, resp. národné športové zväzy samotné, predstavujú orgány verejnej správy. Zjavne tým mienil naplnenie dikcie § 4 písm. c) Správneho súdneho poriadku v tom zmysle, že ide o právnické osoby, ktorým bolo zverené rozhodovať o právach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. S tým, ktorou presnou formuláciou zákona o športe k takémuto zvereniu rozhodovať o právach dochádza, a prečo podľa Najvyššieho súdu ide o rozhodovanie v oblasti verejnej správy (ako to vyžaduje § 4 písm. c) Správneho súdneho poriadku), sa však už Najvyšší súd nevysporiadal. Namiesto toho len na základe uvedeného následne „*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*“. Vzhľadom na nedostatočné vyargumentovanie ani jedného z uvedených záverov, resp. ani jednej z uvedených konštrukcií, sa tak podľa nášho názoru oprávnene môže rozhodovacia prax Najvyššieho súdu v tejto veci vnímať ako postavená skôr na voluntarizme Najvyššieho súdu, než na výslovnnej právnej úprave a jej aplikácii.

Takýto prístup a zjavne veľmi skratkovitú argumentáciu naopak automaticky neprebral novovytvorený Najvyšší správny súd, čo treba iba uvítať. Naopak, v konaní pod sp. zn. 8SŽk/16/2020 v uznesení zo 16. 12. 2021 v právnej veci sťažovateľa (pôvodne žalobcu): TATRAN Prešov, spol. s r. o., proti žalovanému: Slovenský zväz hádzanej, o *preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného so značkou 2019/272 z 30.04.2019, v konaní o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/158/2019-148 z 12. novembra 2019, rozhodol o zamietnutí kasačnej sťažnosti, pričom sa vyslovil aj k vyššie naznačenej otázke verejného záujmu v športe a jeho automatickému spájaniu s prítomnosťou prvkov verejnej správy, a tým so založením právomoci a príslušnosti správneho súdnictva.*

Pre priblíženie podrobností prípadu môžeme extenzívne uviesť, že rozhodnutím z 25. 03. 2019 so značkou ŠTK SZH/2019 rozhodla Športovo-technická komisia žalovaného o námietke sťažovateľa k porušeniu pravidiel hádzanej tak, že výsledok finálového stretnutia Slovenského pohára mužov ponechala v platnosti. Odvolanie sťažovateľa proti tomuto rozhodnutiu potom Výkonný výbor žalovaného rozhodnutím so značkou 2019/272 z 30.04.2019 zamietol s odôvodnením, že podľa Súťažného poriadku spolu s odvolaním je odvolávajúci sa povinný predložiť aj doklad o zaplatení poplatku za odvolanie, čo nebolo splnené. Krajský súd v Bratislave uznesením č. k. 5S/158/2019-148 z 12. 11. 2019 odmietol správnu žalobu, ktorou sťažovateľ žiadal zrušenie preskúmaného rozhodnutia. Správny súd svoje

rozhodnutie odôvodnil tým, že žalobu je potrebné odmietnuť pre jej neprípustnosť, keďže v danom prípade ide o súkromnoprávny vzťah medzi žalobcom a žalovaným, o ktorom má rozhodovať súd v civilnom procese a nie je daná právomoc správneho súdu. Podľa správneho súdu nejde o preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa § 4 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. Správny súd – Krajský súd Bratislava – sa tu teda na rozdiel od svojich predchádzajúcich rozhodnutí, ktoré sa prevažne týkali disciplinárneho trestania, stotožnil s vyjadrením žalovaného, že žalovaný v predmetnom prípade nie je orgánom verejnej správy, ale súkromnoprávnym subjektom. Žalovaný podľa súdu nerozhodoval v rámci jemu zvereneného oprávnenia rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb ustanovených všeobecne záväznými právnymi predpismi verejného práva. Krajský súd Bratislava tak zjavne rozlíšil medzi rozhodovaním o právach v disciplinárnom konaní (v predchádzajúcich súdnych konaniach) a rozhodovaním o právach v iných konaniach (o výsledku súťažného stretnutia) na úrovni národného športového zväzu. Sťažovateľ však následne podal kasačnú sťažnosť, ktorou žiadal zrušiť napadnuté uznesenie a vrátiť vec správne mu súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľ totiž tvrdil, že žalovaný je nesporne súčasťou verejnej správy, a teda že napadnuté rozhodnutie je rozhodnutím orgánu verejnej správy. Poukazoval v zmysle dovtedajšej rozhodovacej praxe Krajského súdu Bratislava (a i medzičasom už i Najvyššieho súdu) na to, že žalovaný je súčasťou záujmovej samosprávy, subsumovaný pod pojem telovýchovy, a to aj napriek tomu, že je občianskym združením; pripomenul, že žalovaný je národným športovým zväzom, ktorý reprezentuje hádzanú a jej rozvoj, a je jediným predstaviteľom slovenskej hádzanej v medzinárodných organizáciách v súlade s úpravou podľa zákona o športe. Tvrdil, že práve tento zákon zakladá právomoc správneho súdu. Verejný záujem pritom videl sťažovateľ už v samotnom poslaní žalovaného, čím podľa neho dochádza k naplneniu ustanovenia § 2 zákona o športe. Sťažovateľ tak mal za to, že orgánom národného športového zväzu ako orgánom záujmovej samosprávy bola zákonom o športe zverená právomoc rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb. Použil teda v zásade argumentáciu dovtedy aplikovanú Krajským súdom Bratislava a aj Najvyšším súdom na prípady disciplinárneho konania v športe, pri ktorých práve touto „argumentáciou verejným záujmom“ súdy založili právomoc a príslušnosť správneho súdnictva.

Žalovaný národný športový zväz hádzanej v tejto kauze naopak trval na tom, že nie je orgánom verejnej správy ani záujmovej samosprávy, ale „iba“ občianskym združením. Odkázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej

republiky sp. zn. 1KO/37/2017 z 12. 09. 2017,⁹⁴ podľa ktorého správne súdy vo veciach občianskych združení rozhodujú iba v prípade odmietnutia registrácie a rozpustenia občianskeho združenia, iné záležitosti sú súkromnoprávne. Ďalej mal za to, že hoci sťažovateľ argumentuje verejným záujmom, definovanie verejného záujmu v športe neznamena, že súkromnoprávne športové organizácie sú orgánmi verejnej správy či záujmovej samosprávy. Navyše, preskúmané rozhodnutie sa netýkalo ani športu mládeže, ani športovej reprezentácie, teda definovaného verejného záujmu, ale súťaže mužov, ktorá nie je v § 2 zákona o športe uvedená ako verejný záujem. Ďalej žalovaný poukázal na princíp oddelenosti občianskych združení od štátu, z čoho odvodzoval, že ako oddelené od štátu nemôže byť občianske združenie nositeľom verejnej moci. Podľa neho oddelenosť od štátu garantovaná ústavou rovnako garantuje aj to, že štát sa nebude miešať do vnútorných záležitostí združenia. Tvrdil, že akékoľvek rozhodnutie (orgánu) občianskeho združenia je preto vnútornou záležitosťou občianskeho združenia a spadá pod spolkovú autonómiu podľa čl. 29 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 20 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd a čl. 11 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, pričom do tejto autonómie sa môže podľa čl. 29 ods. 3 Ústavy, čl. 20 ods. 3 Listiny a čl. 11 ods. 2 Dohovoru zasiahnuť iba v prípadoch určených zákonom. Rozhodnutie občianskeho združenia týkajúce sa člena nie je teda podľa žalovaného rozhodnutím v oblasti verejnej správy. Žalovaný tiež tvrdil, že mu žiadny právny predpis, ani zákon o športe, nezveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ale rozhodovať môže iba o tých právach a povinnostiach svojich členov, ktoré má upravené svojimi predpismi. Poukázal pritom osobitne na dobrovoľnosť členstva a prijímania práv a povinností vyplývajúcich z členstva v združení. Tvrdil preto, že nespĺňa definíciu orgánu verejnej správy podľa § 4 písm. c), d), e) Správneho súdneho poriadku.

⁹⁴ Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu X. S., proti žalovanému ECO-PAPIER Ružomberok, občianske združenie, v konaní o preskúmanie rozhodnutia orgánu občianskeho združenia, o nesúhlase Krajského súdu v Bratislave s postúpením veci Okresným súdom Bratislava II, rozhodol, že nesúhlas je dôvodný, pretože konanie a rozhodovanie o návrhu, predmetom ktorého je uznesenie členskej schôdze žalovaného nepatrí do právomoci správnych súdov a nemôže byť prejednávané v intenciách Správneho súdneho poriadku. 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), o aký predmet v danom prípade sa nejedná. V predmetnej veci je predmetom konania preskúmanie rozhodnutia súkromnoprávneho subjektu a nie preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy.

V jeho argumentácii sa tak objavujú práve tie podstatné argumenty, ktoré aj podľa nášho názoru opodstatnene spochybňujú doterajší postup Krajského súdu Bratislava a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veciach, v ktorých tieto súdy akceptovali právomoc a príslušnosť správneho súdnictva. Kým v predtým uvedených veciach však malo ísť i disciplinárne trestanie, v tomto prípade šlo o rozhodovanie v športovo-technickej záležitosti, hoci pritom v podmienkach, na ktoré bolo možné aplikovať všetku skratkovitú argumentáciu súdov využitú v predchádzajúcich konaniach, o čo sa zase snažil sťažovateľ v tejto veci.

Najvyšší správny súd však po zhodnotení argumentácie oboch účastníkov vo svojom rozhodnutí skonštatoval svoj záver, že hoci je rozhodovanie orgánov športového zväzu jeho vnútorným predpisom upravené spôsobom ponášajúcim sa na administratívne konanie, nejde pri riešení sporu v priebehu súťaže (podľa § 53 zákona o športe) o činnosť orgánu verejnej správy, ale o súkromnoprávny akt športovej organizácie (športového zväzu), ktorá je organizátorom súťaže. Na tom nič nemení fakt, že tento mechanizmus riešenia súťažného sporu je rámcovo upravený zákonom o športe. Mnohé zákony totiž ustanovujú rôzne povinnosti a požiadavky pre rozličné právne subjekty, dokonca často aj vo verejnom záujme, ale to z dotknutých subjektov nečiní orgány verejnej správy. Napriek faktickému takmer monopolnému postaveniu športových zväzov pri riadení súťaží v jednotlivých športoch (s ohľadom na medzinárodné štruktúry) podľa Najvyššieho správneho súdu stále ide „iba“ o súkromnoprávne subjekty organizujúce záujmovú činnosť, ktoré nedisponujú osobitnou právomocou v oblasti verejnej správy. Žalovaný ako športový zväz tak nemá štátom sankcionovanú verejnú moc nad sťažovateľom, ktorá by mu bola zverená zákonom či všeobecne záväzným predpisom. Účastník súťaže sa dostáva do právneho vzťahu s jej organizátorom iba dobrovoľnou účasťou v súťaži, čo sa dá považovať za kvázikontraktálny vzťah. Tento vzťah je pritom „len“ zároveň upravený aj kogentnými ustanoveniami § 52 a § 53 zákona o športe.

Z uvedeného tak možno vyvodiť pomerne jednoznačný záver Najvyššieho správneho súdu o „len“ súkromnoprávnej povahe minimálne v prípade rozhodovania o súťažných záležitostiach (§ 53) v rámci športových organizácií. K povahe disciplinárnych konaní podľa § 54 sa v tomto argumentačnom slede Najvyšší správny súd explicitne nevyjadril, hoci zároveň poznamenal, že sa nedá vylúčiť zverenie určitej rozhodovacej právomoci v oblasti verejnej správy niektorej športovej organizácii všeobecne záväzným predpisom (čo by z nej robilo orgán verejnej správy). Takýto charakter však podľa súdu aktuálne nemá riadenie športovej súťaže ani riešenie sporov o dodržiavaní športových pravidiel. Sťažovateľ síce v tejto súvislosti poukazoval na verejný

záujem definovaný v § 2 zákona o športe, čím podporne argumentoval v prospech svojich tvrdení o žalovanom ako súčasti verejnej správy, kasačný súd (Najvyšší správny súd) však mal za to, že samotný fakt, že zákon definuje verejný záujem v športe (pričom dodržiavanie pravidiel súťaže by bolo možné subsumovať pod integritu športu), neznamená, že organizátor súťaže sa automaticky stáva orgánom verejnej správy. Tento verejný záujem zákonodarcu síce okrem všeobecnej definície pretavil do (niekde až kogentnej) právnej úpravy jednotlivých práv a povinností osôb v športe, ale tieto osoby predsa len zostali súkromnými subjektmi bez verejnej moci.

Práve toto sú pritom tie časti argumentácie Najvyššieho správneho súdu, ktoré narúšajú predchádzajúcu súdnu prax Krajského súdu Bratislava a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, resp. narúšajú ich nesprávnu „argumentáciu verejným záujmom“ na podradenie športovej agendy pod správne súdnictvo. Argument verejným záujmom totiž podľa Najvyššieho správneho súdu na tento účel nemožno použiť. Podľa Najvyššieho správneho súdu, ochranu určitého verejného záujmu síce realizuje právny poriadok často tak, že priznáva práva a ukladá povinnosti súkromným subjektom a tak modifikuje ich zmluvnú či dispozičnú autonómiu, tým sa však súkromnoprávny vzťah nemení (vrchnostenský) vzťah nadriadenosti a podriadenosti jeho účastníkov, ktorý je typický pre verejnú správu a verejnú moc. Najvyšší správny súd dokonca ďalej presne vymedzuje aj možné mantinely budúcej argumentácie v prospech verejno-správnej povahy a správneho súdnictva v športovej agende, keď poukazuje na to, že do prieskumnej právomoci správnych súdov patria len veci vymedzené v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a v § 2 až § 7 Správneho súdneho poriadku, a len za týchto podmienok teda možno akceptovať právomoc a príslušnosť správnych súdov v oblasti športu. Najvyšší správny súd aj tým veľmi jasne odmietol využívanie skratkovitého argumentu „verejným záujmom“ na účely založenia právomoci správnych súdov.

V skutočnosti tak podľa Najvyššieho správneho súdu nie je vylúčené ani podriadenie športovej agendy správnemu súdnictvu, ale to len za predpokladu, že bude naplnená litera citovaných ustanovení § 2 až § 7 Správneho súdneho poriadku, pričom zrejme treba mať na mysli najmä § 4 písm. c) o zákonom zverení právomoci rozhodovať o právach v oblasti verejnej správy. Toto ustanovenie a jednotlivé jeho náležitosti – zákonné zverenie, rozhodovanie o právach, a zároveň v oblasti verejnej správy, však nemožno v žiadnom prípade podľa záverov Najvyššieho správneho súdu obchádzať skratkovitým poukazovaním na verejný záujem. Verejný záujem tak môže v zásade hrať rolu iba v tom rozsahu, v akom sa ho v prípade Správneho súdneho poriadku tento predpis dovoľáva, tak ako sme na to v úvode tohto príspevku poukázali vo vzťahu k odkladnému účinku správnej žaloby. To je totiž skutočné posla-

nie „verejného záujmu“ v súvislosti so športom. Akékoľvek iné nadužívanie „argumentu verejným záujmom“ je preto skutočne neopodstatneným nadužívaním, ako nám to veľmi jednoducho môže dokázať aj test kontrolnými druhmi právneho výkladu a argumentácie – osobitne použitím výkladu a argumentácie ad absurdum.

Kontrolné výklady: ad absurdum, výklad a contrario, ústavno-konformný a euro-konformný výklad

V nadväznosti na závery Najvyššieho správneho súdu sa vo svetle vyššie uvedeného javí byť pre podradenie športovej agendy pod správne súdnictvo rozhodujúcou schopnosť kategorizovať športovú organizáciu ako orgán verejnej správy, ktorému je zákonom zverená právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach občanov vo verejnej správe.

S takýmto ponímaním športovej organizácie, aj keby malo ísť iba o časť agendy športovej organizácie, resp. iba o funkčný prístup k niektorým úlohám športovej organizácie, je však zároveň v rozpore myšlienka autonómie športových organizácií, ktorej rešpektovanie je základnou podstatou modelu športu v EÚ – osobitne najmä podľa čl. 165 ZFEÚ, uznávajúceho v prípade športu nielen jeho osobitnú povahu, ale aj „jeho štruktúry založené na dobrovoľnosti“. V Deklarácii o športe z Nice z roku 2000 tiež Európska Rada uznala, že športové organizácie majú právo upravovať si športové záležitosti tak, ako im to najlepšie vyhovuje. Autonómia športu je napokon tiež požiadavkou Rady Európy v jej Odporúčaní CM/Rec (2011) 3. Súčasná situácia sa však na Slovensku naopak doteraz uberala opačným – euro-non-konformným výkladom – smerom, keď niektorí predstavitelia doktríny a na nich odkazujúca judikatúra postupne vyčleňovali a následne rozširovali okruh športových otázok, v ktorých mal byť súdny prieskum zverený štátnej kontrole a správne súdnictvu (najprv to boli otázky disciplinárnej zodpovednosti, následne však už i otázky členských vzťahov), pričom len vo „zvyškových“ otázkach sa mali dotknuté subjekty domáhať súdnej ochrany v sporových súdnych konaniach pred všeobecnými civilnými súdmi.⁹⁵ Čo však patrí do tohto „zvyšku“, zostáva pritom stále nejasnejším, a to osobitne aj kvôli doteraz presadzovanému rozlišovaciemu (alebo skôr „mlžiacemu“) kritériu, ktorým mal byť „verejný záujem“ v športe, vymedzený v § 2 zákona o športe. Toto kritérium je však samo osebe nielen nejasným (rovnako ako je nejasným a neobjasneným aj

⁹⁵ Čollák, J. In: Baricová, J. – Fečík, M. – Števec, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 1453 a nasl.

kritérium „orgánov záujmovej samosprávy sui generis“), ale máme za to, že je i kritériom absurdným, resp. kritériom vedúcim k absurdným záverom, a preto ho je nutné odmietnuť. Aj ďalšie štandardné postupy výkladu a argumentácie v právnej náuke a právnej praxi nám pritom podľa našej mienky dávajú za pravdu, či už ide o výklad a contrario, výklad ústavno-konformný alebo aj výklad euro-konformný, naznačený už vyššie v súvislosti s európskym pohľadom na autonómiu športu.

Začnime však najprv poukázaním na absurdnosť kritéria, resp. „argumentu verejným záujmom“ ako dostačujúcou podmienkou pre podradenie športu pod správne súdnictvo. Výklad alebo argument *ad absurdum* (interpretácia a argumentácia sa tu nedajú celkom oddeliť, keďže sú dvoma stranami tej istej mince, resp. argumenty sú nástrojmi používanými pri interpretácii) je kontrolným nástrojom právnej interpretácie a právnej argumentácie, vďaka ktorému je možné odhaliť a odmietnuť výklad alebo argumentáciu, ktorá vedie k nezmyselnému záveru: *„Důkaz dovedením do absurdních, resp. nemožných důsledků je důkaz, jenž se provádí tím, že se určitá možnost výkladu právního předpisu vyloučí proto, že je nesmyslná nebo nedává rozumný smysl, ale i proto, že vede k rozporu s jinou právní normou nebo že vede k nemožnému (tj. fakticky nebo právně nemožnému) závěru.“*⁹⁶

Ak by sme totiž mali akceptovať skratkovitú argumentáciu, že všetky otázky verejného záujmu sú zároveň otázkami verejnej správy, resp. konkrétne výkonu záujmovej samosprávy, nielenže by sme sa dostali do rozporu s už vyššie citovaným nálezom Ústavného súdu, ale zjavne by sme sa pri výklade príslušného ust. § 2 zákona o športe dopracovali tiež k tomu, že v zásade každé rozhodovanie v športových organizáciách by bolo rozhodovaním orgánu verejnej správy/záujmovej samosprávy. Ust. § 2 zákona o športe 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.“* Aj keby sme pritom šport mládeže vykládali veľmi úzko, a podobne by sme športovú reprezentáciu a prípravu na ňu limitovali iba na vrcholových, resp. top-športovcov, okruh právnych vzťahov, ktoré sa športu mládeže alebo prípravy športovej reprezentácie reálne alebo potenciálne môže týkať, závisí v skutočnosti iba na kreativite toho, kto sa o prepojenie či napojenie na tieto aspekty verejného záujmu bude usilovať. Ešte viac to však platí pre verejný záujem spočívajúci v „ochrane integrity športu“ – v zásade celá podstata športu totiž stojí na princípe integrity športu, čo naznačuje aj definícia integrity v § 3 písm. j) zákona o športe, podľa ktorého integritou sa

⁹⁶ Knapp, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 60.

rozumejú: „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 vôbec predstaviť, čo by sa nedalo ukryť pod „princípy ... priebehu a výsledku súťaže“ a „rovnaké pravidlá a podmienky pre účastníkov súťaže pred začiatkom súťaže a počas celého priebehu súťaže“. A napokon, aj „podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva“ zakotvená ako verejný záujem v § 2 zákona o športe, zahŕňa nielen celú zvyškovú agendu športových organizácií, ale dokonca i aktivity presahujúce rámec športových organizácií, keď dopadá priamo napríklad i na druh občianskych združení zriadených napríklad na podporu zdravej výživy a zdravého životného štýlu.

Identita medzi verejným záujmom v športe a verejnou správou v športovom hnutí by teda vo svojich dôsledkoch mohla pri takomto širokom chápaní znamenať absolútne podriadenie (nielen) športu pod verejnú správu, a tým popretie akéhokoľvek súkromnoprávneho prvku v športe – tak ako to ilustroval vo vzťahu k športovým súťažiam aj sťažovateľ v predstavenom konaní rozhodnutom Najvyšším správny súdom, využívajúci vo svojej podstate absurdné dôsledky argumentácie dovtedy akceptovanej Krajským súdom Bratislava a Najvyšším súdom Slovenskej republiky. Akceptovanie záverov sťažovateľa by teda iba potvrdilo absurdnosť a neúnosnosť záverov o totožnosti verejného záujmu a verejnej správy.

Aj z tohto krátkeho expoé je teda zjavne zrejmé, že „argument verejným záujmom“ je absurdným argumentom, ktorý vedie k absurdným záverom, neudržateľným v právnom a ústavnom štáte, kde zásahy štátu a štátnych orgánov (vrátane správnych súdov) do autonómie občianskej spoločnosti a občianskych združení majú byť minimalizované, ako to vyžadujú princípy právneho štátu a oddelenosti štátu od občianskej spoločnosti.

Okrem argumentu a výkladu ad absurdum sa nám však v tejto súvislosti ponúka na podporu našich záverov totožných so závermi Najvyššieho správneho súdu navyše tiež aj výklad a argument opakom – *a contrario*. Ak totiž podľa Správneho súdneho poriadku konanie vo veciach združovania občanov (§ 391 a nasl.) zahŕňa:

- konanie o žalobe vo veci preskúmania rozhodnutia žalovaného o odmietnutí registrácie združenia a
- konanie o žalobe vo veci preskúmania rozhodnutia žalovaného o rozpustení združenia,

potom všetky ostatné otázky vo veciach združovania občanov v občianskych združeniach by mali patriť do všeobecného civilného súdnictva, ak, samozrejme, nie je naplnená podmienka § 4 Správneho súdneho poriadku, t. j. že športová organizácia je orgánom verejnej správy, so zákonom zverenou rozhodovacou právomocou, pričom jej postupom sú priamo dotknuté práva,

právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby v oblasti verejnej správy.

Práve naplnenie podmienky „orgánu verejnej správy“ bolo pritom doteraz „skratkovito“ riešené argumentáciou o verejnom záujme v športe, aby sa zo športových organizácií spravili orgány verejnej správy tam, kde zrejme žiadny iný argument pre ich podradenie pod orgány verejnej správy neexistuje – resp. kde sa doteraz súdy ani zástancovia týchto záverov úspešne nevysporiadali s prítomnosťou elementov vyžadovaných doslovným jazykovým výkladom definície správneho orgánu v zmysle § 4 písm. c) Správneho súdneho poriadku.

A napokon, ešte aj ústavno-konformný výklad nám tu velí k zdržanlivosti – opakujúc argumentáciu právneho zástupcu žalovaného v uvedenej veci, rozhodnutej Najvyšším správnym súdom, opačný prístup spochybňuje „*princíp oddelenosti občianskych združení od štátu*“. Zopakujme, že podľa žalovaného v tejto kauze totiž „*akékoľvek rozhodnutie (orgánu) občianskeho združenia je vnútornou záležitosťou občianskeho združenia a spadá pod spolkovú autonómiu podľa čl. 29 ods. 1 a 4 ústavy, čl. 20 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd a čl. 11 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, pričom do tejto autonómie sa môže podľa čl. 29 ods. 3 ústavy, čl. 20 ods. 3 Listiny a čl. 11 ods. 2 Dohovoru zasiahnuť iba v prípadoch určených zákonom*“. To ešte podčiarkol tvrdením: „*oddelenosť od štátu garantovaná ústavou rovnako garantuje aj to, že štát sa nebude miešať do vnútorných záležitostí združenia*.“ Podľa zákona o združovaní občanov č. 83/1990 Zb. totiž platí, že „*Združenia sú právnickými osobami. Do ich postavenia a činnosti môžu štátne orgány zasahovať len v medziach zákona*“. (§ 2 ods. 3 zákona). Tiež podľa § 3 ods. 3 zákona o združovaní občanov platí: „*Práva a povinnosti člena združenia upravujú statuty združenia*.“ Z toho vyplýva, že je to autonómia združenia, ktorá je zdrojom práv a povinností členov združenia, a nie sú to zákonom zverené oprávnenia.

K tomu môžeme vo svetle verejného záujmu v športe už iba dodať, že isté zákonné zásahy a obmedzenia autonómie občianskych združení kogentnou úpravou zákona o športe síce sú prípustné, ale i tu ich treba veľmi opatrne proporcionálne vyvážiť verejným záujmom na takomto zásahu. Preto môže byť do budúcnosti vôbec otáznou, či terajšia kogentná úprava v zákone o športe nevybočuje z princípu proporcionality a neobmedzuje občianske združenia v športe viac, než vyžaduje verejný záujem v športe – aj keď i tu možno opäť využiť poukaz na „príliš široké“ vyjadrenie verejného záujmu v § 2 zákona o športe, zdanlivo opodstatňujúce akékoľvek zákonné zásahy do autonómie občianskych združení. Zákonné zásahy však napriek tomu nesmú ani pod rúskom verejného záujmu neprimerane ohrozovať ústavne a medzinárodno-právne zakotvené základné práva a hodnoty, kam patrí aj právo na združova-

nie a princíp autonómie, resp. nezávislosti občianskych združení a občianskej spoločnosti od štátu.

Bez otvárania tejto novej veľkej témy však radšej na záver iba stručne zhrňme, že ak pri výklade a argumentácii v práve všeobecne platí pravidlo, že akceptovať treba také závery, v ktorých prospech hovorí viac interpretačných ciest a druhov výkladov,⁹⁷ zjavne sa tu bude vhodné prikloniť skôr k záveru Najvyššieho správneho súdu, podľa ktorého treba varovať pred praxou rozširovania zásahov štátu do sféry autonómie občianskych združení, hoci aj ide o združenia, ktoré naplňajú ciele verejného záujmu.

Zástupné argumenty za „verejný záujem“?

Možno aj v predtuche neudržateľnosti „argumentu verejným záujmom“ sa v rozhodovacej praxi Najvyššieho súdu recentne objavil aj ďalší už čiastočne naznačený argument v prospech administratívno-súdneho prieskumu a verejno-správnej povahy právnych vzťahov v športe, popri argumente „verejným záujmom“, resp. príbuzných či odvodených argumentoch „orgánmi záujmovej samosprávy sui generis“. Týmto argumentom má byť argument, ktorý sa čiastočne opiera o textáciu Správneho súdneho poriadku, keď hovorí o „zverení právomoci rozhodovať o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb“, hoci opomína, že má ísť o zákonné zverenie, a to v oblasti verejnej správy.

Tento nový prístup naznačuje rozhodnutie Najvyššieho súdu v konaní pod sp. zn. 5Cdo/124/2019 v rozhodnutí z 22. 04. 2021, pričom ide o rozhodnutie vydané v civilnej veci, nie vo veci správneho súdnictva. Najvyšší súd v tomto konaní odmietol rozhodovať o vylúčení člena zo športového zväzu, keďže mal za to, že táto otázka patrí do správneho súdnictva. Najvyšší súd Slovenskej republiky tak v spore žalobcov proti žalovanému Slovenská lyžiarska asociácia, občianske združenie, o neplatnosť vylúčenia žalobcov z členstva v Slovenskej lyžiarskej asociácii, vedenom na Okresnom súde Poprad pod sp.

⁹⁷ Drgonec, J. *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 133: „V právnej vede neexistuje všeobecne prijatá dohoda, či niektorá z metód výkladu má prioritu. Jednotlivé metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a rozumne odôvodniteľnému vysvetleniu textu právnej normy a jej účelu. ... jazykový, systematický, teleologický, historický aj porovnávaci výklad má spoločný menovateľ vo formách logickej argumentácie. Provsledovou metódou výkladu a uplatnenia všeobecne záväzného právneho predpisu v materiálnom právnom štáte je metóda doslovného výkladu. Až tam a vtedy, kde a keď doslovným výkladom nemožno jednoznačne identifikovať subjekt, obsah alebo objekt právnej normy, sa v materiálnom právnom štáte možno odkloniť od doslovného výkladu a nejasnosť právnej úpravy odstraňovať prostredníctvom inej metódy výkladu.“

zn. 10C/157/2016, o dovolaní žalobcov proti rozsudku Krajského súdu v Prešove zo 16. októbra 2018 sp. zn. 11Co/51/2018, rozhodol, že rozsudok Krajského súdu v Prešove zo 16. októbra 2018 sp. zn. 11Co/51/2018 a rozsudok Okresného súdu Poprad z 26. februára 2018 č. k. 10C/157/2016-340 zrušuje a vec vracia Okresnému súdu Poprad na ďalšie konanie. Najvyšší súd tu použil odkaz na medzičasom zrušený § 15 zákona o združovaní občanov, ktorý pre prípad preskúmania konečného rozhodnutia orgánu združenia ustanovil prekluzívnu 30 dňovú lehotu na podanie žaloby a určil príslušnosť súdu na prejednanie takejto veci. Podľa Najvyššieho súdu však zákon o združovaní občanov neriešil otázku procesného režimu, v akom sa má uskutočniť súdne konanie, teda zjednodušene, či mal konať civilný alebo správny súd. Táto otázka totiž podľa novej interpretácie Najvyššieho súdu závisela od povahy rozhodnutia orgánu združenia. Uvedený argument Najvyššieho súdu však možno akceptovať iba do určitej miery – jednak s poukazom na to, že môže ísť iba o spätnú projekciu súčasnej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu (a Krajského súdu Bratislava), ale tiež s poukazom na to, že do roku 2016 majorita rozhodnutí občianskych združení bola rozhodnutiami súkromnoprávnymi, preskúmanými všeobecnými civilnými súdmi, pretože ešte neplatil zákon o športe v jeho dnešnej podobe, ktorá mala dať základ verejno-správnemu režimu športu a právomoci a príslušnosti správnych súdov. Vskutku, iba od prijatia zákona o športe sa totiž začala raziť tendencia k postupnému nárastu právomoci správnych súdov rozhodovať v otázkach občianskych združení, a to v podstate výlučne v sektore športu, pričom sa začal používať práve argument verejno-správnou povahou niektorých typov konaní a rozhodnutí v športových organizáciách. To si osvojil aj Najvyšší súd, ktorý tak i v uvedenom rozhodnutí má za to, že ak rozhodnutie orgánu združenia má aspoň čiastočne vrchnostenskú povahu, ktorá sa týka individuálnych práv a povinností účastníka tohto združenia, aspoň sčasti s presahom na jeho základné práva a právom chránené záujmy, môžeme hovoriť o záujmovej samospráve a preskúmanie daného rozhodnutia by sa malo uskutočniť vo sfére správneho súdnictva.

Uvedená argumentácia predstavuje teda akúsi sofistikovanejšiu verziu zakladania právomoci správnych súdov, v porovnaní s jednoduchým poukazom na verejný záujem v zákone o športe, alebo s poukazom na záujmovú samosprávu *sui generis*. Jeho textácia dokonca pripomína textáciu právnej úpravy Správneho súdneho poriadku v § 4 písm. c), podľa ktorého sa má v správnom súdnictve rozhodovať o otázkach v ktorých orgán povahy orgánu verejnej správy rozhoduje na základe zákonom zverenej právomoci o právach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Tejto formulácii sa však v skutočnosti argumentácia Najvyššieho súdu v uvedenom rozhodnutí naozaj iba „podobá“. Opomína totiž práve tie náležitosti, ktoré sú

rozhodujúcimi na spustenie režimu verejno-správnosti a zároveň pre podradenie tejto agendy pod správne súdnictvo. Namiesto preukázania, že tu ide o zákonom zverené rozhodovanie o právach v oblasti verejnej správy, sa totiž Najvyšší súd v uvedenom rozhodnutí spoliehal fakticky iba na použitie výrazu „vrchnostenský“, a to bez akéhokoľvek zdôvodnenia a vysvetlenia zdroja tvrdenej vrchnostenskej podstaty vzťahov medzi športovou organizáciou a jej členom. Podľa Najvyššieho súdu konkrétne platí, že: *„I keď je variabilita obsahu rozhodnutí orgánov združení ako i samotného charakteru združení veľmi široká, možno za vrchnostenské rozhodnutie považovať aj také rozhodnutie, ktoré vylučuje zo športového združenia jeho člena, čím tento stráca právo účasti na takých športových činnostiach a aktivitách domáceho alebo medzinárodného rozsahu, ktoré sú nevyhnutne spojené práve s členstvom v predmetnom športovom združení. Takéto rozhodnutie má totiž jednoznačný dopad na subjektívne práva vylúčeného člena združenia, pretože vo svojej podstate neguje jeho možnosť vykonávať športovú činnosť na profesionálnej úrovni, resp. následne umožňuje danému členovi venovať sa príslušnej športovej činnosti len rekreačne. Keďže uvedené konečné rozhodnutie orgánu združenia má povahu rozhodnutia orgánu záujmovej samosprávy ako podskupiny orgánov verejnej správy, je na preskúmanie jeho zákonnosti príslušný správny súd de lege lata v konaní o všeobecnej správnej žalobe (§ 177 a nasl. SSP). Naopak, ak by išlo o také konečné rozhodnutie združenia, ktoré by vyššie opísaný presah na subjektívne právo nemalo, resp. by malo výlučne súkromnoprávny charakter (napr. zmena výšky členského poplatku), bol by na rozhodnutie príslušný súd de lege lata konajúci v civilnom sporovom konaní (§ 3 CSP).“*

Základným argumentom pre „vrchnostenskú povahu“ tu teda má byť „výlučné rozhodovanie o práve vykonávať športovú činnosť“ – bez akéhokoľvek argumentačného previazania športovej činnosti s výkonom verejnej správy, bez prepojenia činnosti národných športových zväzov s výkonom verejnej správy, a bez zákonom zverného rozhodovania o právach v oblasti verejnej správy. Ak si pritom uvedený citát z rozhodnutia Najvyššieho súdu rozanalyzujeme ešte bližšie, všimneme si aj ďalší nám už známy (ale opäť nezodôvodnený) argument – že ide o rozhodnutie „orgánu záujmovej samosprávy ako podskupiny orgánov verejnej správy“ – t. j. skratkovito (a mylne) predpokladajúc, že rozhodnutia orgánov národných športových zväzov sú rozhodnutiami správnych orgánov, resp. orgánov záujmovej samosprávy. Novinkou tu však zostáva práve pokus o argument „vrchnostenskou povahou“ – ako argument opäť mlživý a nevysvetlený, resp. vysvetlený iba časťou z textácie § 4 Správneho súdneho poriadku, z ktorej si Najvyšší súd vyberá iba tú časť ustanovenia § 4 písm. c), ktorá hovorí o „právomoci rozhodovať o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb“, ale ignoruje otázku výslovného „zákonného zverenia“ (na rozdiel od „zákonného pripus-

tenia“ rozhodovania o interných otázkach športového hnutia), a tiež si nevšíma záver vety v § 4 písm. c), vyžadujúci, aby o šlo o rozhodovanie „v oblasti verejnej správy“.

Aj v tomto prípade sa teda javí, že želanie založiť právomoc správnych súdov je tu silnejšie než nutnosť držať sa textu Správneho súdneho poriadku, na ktorý naopak dôkladne poukazuje Najvyšší správny súd. Nič v tejto súvislosti neznamená a nemôže ani argument, že Krajský súd Bratislava a aj Najvyšší súd Slovenskej republiky už v minulosti k uvedenému zaujali „ustálené“ stanovisko. Ich závery, ktoré neprihliadajú na text zákona (Správneho súdneho poriadku), ale naopak preferujú obmedzovanie autonómie občianskych združení a autonómie športu zvlášť, čím preferujú zásah štátu do slobody združovania sa v jej verejnoprávnej aj súkromnoprávnej rovine, t. j. zásah štátu do občianskej spoločnosti, vedú k absurdným dôsledkom, čo preto treba vnímať ako výklady (interpretácie) a argumenty, ktoré treba jednoznačne odmietnuť.

Záver

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu výslovne upozornilo na skutočnosť, že pri zakladaní právomoci a príslušnosti správnych súdov by sa namiesto „argumentu verejným záujmom“ malo vychádzať z argumentov, ktoré budú v súlade so Správnym súdnym poriadkom. Problém nájsť v Správnom súdnom poriadku skutočný právny základ pre verejno-správne kategorizovanie športových organizácií a podradenie ich agendy pod správne súdnictvo nám môže naznačovať každé jedno vyššie uvedené rozhodnutie, z ktorých sa v podstate všetky utiekali buď k „argumentu verejným záujmom“, alebo argumentu „sui generis“, či najnovšie k „vrchnostenskému argumentu“ – ale vždy bez opory v § 2 až 7 Správneho súdneho poriadku, ako na to správne upozornil Najvyšší správny súd, keď konštatoval, že *„do prieskumnej právomoci správnych súdov patria len veci vymedzené v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 2 – § 7 Správneho súdneho poriadku“*. Z uvedeného vyplýva, že prirodzeným a nutným východiskom pre založenie právomoci správnych súdov zostáva požiadavka, aby šlo o postup orgánov verejnej správy, postup (rozhodovanie o právach) zverený týmto orgánom zákonom, a to v oblasti, ktorá patrí do verejnej správy. Zaiste, možnou by bola i taká koncepcia, v ktorej by zákonodarcia legislatívne vyjadril normu, že športové organizácie sú orgánmi verejnej správy na účely Správneho súdneho poriadku. Bez takejto úpravy však stále zostávajú a aj zostanú všetky doterajšie konštrukcie pracujúce s „orgánmi verejnej správy sui generis“ alebo s „argumentom verejného záujmu“, či s „vrchnostenským rozhodovaním o právach“ stále len konštrukciami, kto-

ré sú v rozpore s výslovným znením ustanovení § 2 až 7 Správneho súdneho poriadku, a teda ide o konštrukcie *contra legem* (*contra verba legis*), ktoré síce ako druh právnej interpretácie možno akceptovať (osobitne na úrovni Najvyššieho súdu), ale zásadne iba s prihliadnutím na osobitne minuciózne vyargumentované dôvody takéhoto postupu – nielen na základe skratkovitej a prípadne iba heslovitej argumentácie, ktorá neobstojí nielen v teste platnou právnou úpravou (a jej jazykovou interpretáciou), ale ani v teste argumentáciou a interpretáciou *ad absurdum*, a ostatnými štandardnými interpretačnými a argumentačnými operáciami, ktoré všetky naznačujú, že závery prijaté Krajským súdom Bratislava a následne prevzaté Najvyšším súdom Slovenskej republiky, sú neudržateľné.

LITERATURE

- Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- Dôvodová správa k návrhu Správneho súdneho poriadku, všeobecná časť. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408731>
- Drgonec, J. *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava: C. H. Beck, 2015. 1624 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
- Gábris, T. Právny štát vs. ústavný štát: pohľady právneho pozitivizmu, non-pozitivizmu a právneho realizmu. In: *Princíp legality v materiálnom právnom štáte*. Zborník zo sekcie medzinárodnej vedeckej konferencie „Právny štát – medzi vedou a umením“ ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018. Berdisová, L. (ed.). Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave, 2018, Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 109 s. ISBN 978-80-8168-983-3. s. 58-70.
- Gábris, T. Verejný záujem a verejná správa v samospráve športu. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. 307 s. ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line). s. 50-66.
- Knapp, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 233 s. ISBN 80-86432-54-8.
- Košičiarová, S. *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019. 370 s. ISBN 978-80-7502-415-2.
- Svák, J. Verejný záujem – je jeho obsahom aj šport? *Magister Officiorum*. IV. Ročník, č. 3-4/2014, s. 88 – 90. ISSN 1338-5569.

Author's contact details:

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

MEDZINÁRODNOPRÁVNE VÝCHODISKÁ SPOLUPRÁCE OBCÍ A ICH REFLEXIA V NÁRODNOM PRÁVNOM PORIADKU⁹⁸

INTERNATIONAL LAW AS THE SOURCE OF MUNICIPAL COOPERATION AND ITS REFLECTION IN THE NATIONAL LEGAL REGULATION

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

Kľúčové slová: samospráva – územná samospráva – medziobecná spolupráca – medzinárodná spolupráca obcí – požiadavky na spoluprácu obcí – zákon o obecnom zriadení – dohoda o spolupráci obcí – vypovedanie dohody o spolupráci obcí – verejný záujem

Key words: self-government – territorial self-government – inter-municipal cooperation – international municipal cooperation – municipal cooperation requirements – Act on Municipalities – municipal cooperation agreement – termination of municipal cooperation agreement – public interest

Anotácia: Z práva na samosprávu obcí vyplýva aj možnosť obcí spolupracovať s obcami mimo Slovenska. Z hľadiska národného právneho poriadku je táto možnosť garantovaná zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Na efektívne zakotvenie možnosti spolupráce v medzinárodnom meradle však treba vychádzať aj zo zdrojov medzinárodného práva a ich efektívnej inkorporácie práve v národnom právnom poriadku. Z daného dôvodu sa príspevok bude venovať a analyzovať Európsku chartu miestnej samosprávy a jej dodatkový protokol či Odporúčanie Výboru ministrov (95) 19 o implementácii princípu subsidiarity, ale aj dokumentom, kde sú vyjadrené názory Benátskej komisie na ústavné a zákonné ustanovenia chrániace právo na samosprávu alebo Valencijskú deklaráciu o stratégii Rady Európy pre inovácie a dobrú správu vecí verejných na miestnej úrovni.

Annotation: The right to local self-government of municipalities also implies the possibility for municipalities to cooperate with municipalities outside Slovakia. In terms of the national legal regulation, this possibility is guaranteed by the Act of Slovak national council No. 369/1990 Coll. on Municipalities. However, in order to effectively enshrine the possibility to cooperate on the international scale, it is also necessary to analyse documents of international law and their effective incorporation in the national legal regulation. For this reason, the paper will address and analyse the European Charter on Local Self-Government and its Additional Protocol, then Recommendation No. R (95) 19 of The Committee of Ministers to Member States on The Implementation of the Principle of Subsidiarity, but also the documents such as Compilation of Venice Commission Opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government

⁹⁸ Tento referát vznikol v rámci projektu VEGA č. 1-0350-21 „Trans-Identita pri maloletých. Etické a právne aspekty spojené s informovaným súhlasom“.

or Council of Europe Conference of Ministers responsible for local and regional government. Valencia Declaration on a Council of Europe Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level.

Úvod

Samospráva predstavuje jednu zo zložiek verejnej správy,⁹⁹ ktorá sa vyznačuje a je spojená s demokratickým zriadením.¹⁰⁰ Samospráva sa člení na samosprávu územnú a záujmovú.¹⁰¹ Samospráva je výsledkom decentralizácie štátnej moci.¹⁰²

Zmysel územnej samosprávy sa vidí v tom, že obyvatelia si dokážu svoje záležitosti spravovať sami a len tie úlohy, ktoré nedokážu, by mali podliehať štátnej moci. V tejto súvislosti sa preto hovorí o princípe subsidiarity. V zmysle princípu subsidiarity by mali nižšie územné celky rozhodovať o vlastných záležitostiach sami a nadriadené orgány by mali plniť len také úlohy, ktoré nemôžu nižšie územné celky plniť sami rovnako dobre alebo lepšie, prípadne tie, ktoré presahujú sféru špecifických záujmov či sféru pôsobnosti nižších územných celkov.¹⁰³

Podľa toho, či sa samospráva vykonáva na územnom alebo záujmovom princípe, ju možno členiť na:

- a) územnú samosprávu – vykonávanú verejnoprávnymi korporáciami územného typu (u nás obce a vyššie územné celky),
- b) záujmovú samosprávu – vykonávanú verejnoprávnymi korporáciami záujmového typu (profesijné či stavovské komory).¹⁰⁴

Vo vyspelej spoločnosti za zachovania ľudských práv a slobôd, má každé takéto spoločenstvo právo na správu vlastných záležitostí, čiže samostatne rozhodovať o spoločných záležitostiach. Inými slovami toto spoločenstvo má právo na samosprávu a povinnosťou štátu je toto právo rešpektovať.¹⁰⁵ Územ-

⁹⁹ Napríklad Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 84.

¹⁰⁰ Pozri Horvat, M. In: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 103.

¹⁰¹ Napríklad Cepek, B. In: Cepek, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 177.

¹⁰² Napríklad Machajová, J. In: Machajová, J. kol. *Všeobecné správne právo*. 3. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2009, s. 112.

¹⁰³ Ottová, E. *Teória práva*. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2010, s. 169.

¹⁰⁴ Machajová, J. In: Machajová, J. kol. *Všeobecné správne právo*. 3. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2009, s. 24.

¹⁰⁵ Horvat, M. In: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 103.

ná samospráva má preto aj svoj ústavnoprávny rozmer upravený primárne v štvrtej hlave Ústavy Slovenskej republiky.¹⁰⁶

Z hľadiska princípov výstavby verejnej správy je samospráva prejavom princípu decentralizácie. Decentralizácia je stav, prípadne k tomuto stavu smerujúci proces, keď je pôsobnosť a právomoc v oblasti verejnej správy a zodpovednosť za jej výkon rozdelená medzi štát a iné spravujúce subjekty verejnej správy.¹⁰⁷ Decentralizácia predstavuje prenos kompetencií štátu z orgánov štátnej správy na neštátne subjekty s tým, že neštátne subjekty následne túto kompetenciu vykonávajú ako samosprávnú činnosť.¹⁰⁸

V rámci tohto článku sa zameriam na samosprávu územnú a jej oprávnenie spolupracovať s územnými celkami mimo územia Slovenskej republiky, a to z hľadiska národného a medzinárodného právneho poriadku a možností, ako právny poriadok umožňuje túto spoluprácu a či túto spoluprácu možno ukončiť aj na základe verejno-mocenského aktu, t. j. aj inak ako na základe slobodného rozhodnutia obce.

Medzinárodná právna úprava

Tak ako dochádza k vzniku rozličných vzťahov medzi obyvateľmi SR a cudzincami žijúcimi mimo SR, tak nevyhnutne sa tieto vzťahy môžu vytvárať aj v rámci samosprávy. Európska únia, ako aj Rada Európy podporujú myšlienky obecnej a regionálnej spolupráce, výsledkom čoho je viacero medzinárodných dokumentov.¹⁰⁹

Z hľadiska dosahovania európskych štandardov územnej samosprávy treba spomenúť najmä snahy Európskej únie a Rady Európy.

Európska únia kladie dôraz na regionálnu politiku a decentralizáciu v rámci politiky odstraňovania demokratického deficitu. Už v zakladajúcich zmluvách z roku 1957 bol uvedený prvoradý cieľ – znižovanie rozdielov medzi jednotlivými regiónmi. Prelomovou zmenou bolo aj garantovanie volebného práva na komunálnej úrovni bez ohľadu na štátne občianstvo obyvateľa. Európska únia do regionálnej politiky členských štátov nezasahuje priamo; ide o výlučnú pôsobnosť členských štátov. Uplatňuje svoj vplyv

¹⁰⁶ Pozri Trellová, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.

¹⁰⁷ Škrobák, J. In: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 17.

¹⁰⁸ Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 114.

¹⁰⁹ Horvat, M. In: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 106.

tam, kde štát chce prijať finančnú pomoc pre zaostalé regióny zo štrukturálnych fondov.¹¹⁰

Na úrovni Európskej únie je problematika spolupráce medzi obcami upravená v:

- primárnom práve len rámcovo v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva,
- v sekundárnom práve, najmä v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 z 5. júla 2006 o Európskom zoskupení územnej spolupráce (EZÚS).¹¹¹

Podľa tohto nariadenia cieľom EZÚS je uľahčovať a podporovať cezhraničnú, nadnárodnú a/alebo medziregionálnu spoluprácu medzi svojimi členmi. EZÚS má právnu subjektivitu. EZÚS vykonáva úlohy, ktoré mu zverili jeho členovia, v súlade s týmto nariadením. EZÚS koná v rozsahu stanovených úloh, ktoré sa obmedzujú na uľahčovanie a podporu teritoriálnej spolupráce s cieľom posilniť hospodársku a sociálnu súdržnosť; úlohy EZÚS stanovujú jeho členovia tak, aby tieto úlohy patrili do rozsahu právomocí členov EZÚS podľa príslušného vnútroštátneho práva každého člena. Tieto úlohy nemôžu byť v oblastiach, ako sú napríklad policajné a regulačné právomoci, spravodlivosť a zahraničná politika.

Bližšie podrobnosti, ktoré nie sú upravené v nariadení, sú predmetom záujmu zákona č. 90/2008 Z. z. o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov. Z neho napríklad vyplýva, že registrovým úradom EZÚS je Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. EZÚS vzniká dňom zápisu do registra. Vzniku EZÚS predchádza jeho založenie. Orgány EZÚS sú zhromaždenie, riaditeľ, kontrolný orgán, ďalšie orgány podľa dohovoru a stanov.

Vo vzťahu k Rade Európy treba spomenúť Európsku chartu miestnej samosprávy, ktorá sa vzťahuje na obce.

Európska charta miestnej samosprávy z roku 1985 bola výsledkom úsilia Rady Európy formovať jednotné štandardy (požiadavky) v tejto oblasti, pretože dovtedy bol rozdielny rozsah a spôsob realizácie práva na miestnu samosprávu v jednotlivých štátoch.¹¹² Slovenská republika túto chartu podpísala 23. februára 1999 a platnosť nadobudla 1. júna 2000. Podpisom charty

¹¹⁰ Pozri viac Cepek, B. In: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 143 – 144.

¹¹¹ Tekeli, J. — Hoffmann, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava. Wolters Kluwer, 2014, s. 711.

¹¹² Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 167.

najvyššie štátne inštitúcie prejavili svoju politickú vôľu riadiť sa vo vzťahu k územnej samospráve princípmi, ktoré obsahuje charta. Potvrdzujú tým, a na medzinárodnej úrovni deklarujú, svoj postoj k územnej samospráve, k jej významu a miestu v spoločnosti. Slovenská republika v roku 1999 prijala chartu s výhradami, avšak 24. apríla 2007 podpísala aj všetky zostávajúce záväzky, a preto sa dnes na Slovenskú republiku vzťahujú všetky ustanovenia charty. Stalo sa tak s platnosťou od 1. septembra 2007.¹¹³

Text Európskej charty miestnej samosprávy je vyhlásený v Zbierke zákonov pod číslom 336/2000 Z. z. Z jednotlivých článkov vyplýva, že upravuje nasledujúce:

- a) ústavné a právne základy miestnej samosprávy,
- b) pojem miestnej samosprávy,
- c) pôsobnosť miestnej samosprávy,
- d) ochranu územných hraníc miestnych orgánov,
- e) primerané správne štruktúry a zdroje zodpovedajúce úlohám miestnych orgánov,
- f) podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni,
- g) správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov,
- h) finančné zdroje miestnych orgánov,
- i) právo miestnych orgánov na združovanie,
- j) právnu ochranu miestnej samosprávy.

Jednotlivé články Európskej charty miestnej samosprávy (...) ustanovujú, že miestne orgány sú pri výkone svojich právomocí oprávnené spolupracovať a v medziach zákona sa združovať s inými miestnymi orgánmi na zabezpečovanie úloh spoločného záujmu. V každom štáte sa uznáva právo miestnych orgánov stať sa členom združenia, ktoré chráni a rozvíja ich spoločné záujmy, a právo stať sa členom medzinárodného združenia miestnych orgánov.¹¹⁴ Miestne orgány majú právo za podmienok, ktoré môžu byť vymedzené zákonom, spolupracovať s miestnymi orgánmi v iných krajinách.¹¹⁵

Významným zdrojom poznania z tohto pohľadu je tiež aj Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi a jeho dva dodatkové protokoly, ktoré sú záväzné aj pre Slovenskú republiku.

¹¹³ Združenie miest a obcí Slovenska. Medzinárodné dokumenty. Európska charta miestnej samosprávy (Rada Európy). Dostupné na: <http://www.zmos.sk/europska-charta-miestnej-samospravy-rada-europy.phtml?id3=41842&module_action_97657__id_art=13222>, cit. 2022-06-23.

¹¹⁴ Kerekeš, J. *Partnerstvo a spolupráca obcí, miest a regiónov*, s. 4. Dostupné na: <https://www.avv.sk/wp-content/uploads/2018/08/3Partnerstvo_obci-miest_a_regionov.pdf>, cit. 2022-06-25.

¹¹⁵ Článok 10 ods. 3 Európskej charty miestnej samosprávy.

Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi (uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 78/2001, čiastka 32 z 15. marca 2001). Na Slovensku vstúpil do platnosti 2. mája 2000. Cezhraničná spolupráca sa najmä po rozšírení členskej základne Rady Európy dostala do centra jej pozornosti. Rada Európy v sérii európskych dohovorov prijala už v roku 1980 pod číslom 106 Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi. V ňom sa za cezhraničnú spoluprácu považujú všetky aktivity zamerané na posilnenie a podporu susedských vzťahov obyvateľstva žijúceho na územiach nachádzajúcich sa na opačných stranách spoločnej štátnej hranice. Cieľom rámcového dohovoru je podporiť a uľahčiť uzatváranie dohôd o cezhraničnej spolupráci v rámci právomocí miestnych a regionálnych orgánov.¹¹⁶

Dohovor obsahuje aj vzorové zmluvy pre obce, ktoré môžu použiť aj pre medzinárodnú spoluprácu rôzneho charakteru. K publikovaným vzorom treba poznamenať, že podľa § 21 ods. 3 ObecZ, ak sa na základe dohody o medzinárodnej spolupráci má zriadiť osobitný orgán, ten môže mať len súkromnoprávnú povahu. To v praktickom vyjadrení znamená, že obec nemôže z dohovoru použiť tie vzory, ktoré umožňujú v rámci medzinárodnej medziobecnej spolupráce vznik verejnoprávneho orgánu. Pod verejnoprávnym orgánom treba rozumieť taký orgán, na ktorý by spolupracujúce obce preniesli časť verejnej moci, ktorou disponujú a ktorý by mal oprávnenie napríklad vydávať individuálne či normatívne právne akty.¹¹⁷

Doplňkový protokol k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi (uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 79/2001, čiastka 33 z 15. marca 2001). Na Slovensku vstúpil do platnosti 2. mája 2000. Neodmysliteľným nástrojom na podporu rozvíjania a udržiavania štruktúry cezhraničných vzťahov sú cezhraničné inštitúcie. Prostredníctvom Doplnkového protokolu k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi Rada Európy zdôraznila význam, ktorý pripisuje právam pohraničných regiónov rozvíjať susedské vzťahy najmä v tom, že predpokladá za určitých podmienok výslovne uznávať aj právnu subjektivitu orgánov (vrátane subjektivity pracovnoprávnej), ktoré si spolupracujúce celky alebo orgány zriadia na účely takejto spolupráce.¹¹⁸

¹¹⁶ MINV. SK: Medzinárodné európske dohovory. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?medzinarodne-europe-dokumenty>>, cit. 2022-06-25.

¹¹⁷ Tekeli, J. — Hoffmann, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava. Wolters Kluwer, 2014, s. 710.

¹¹⁸ MINV. SK: Medzinárodné európske dohovory. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?medzinarodne-europe-dokumenty>>, cit. 2022-06-25.

Protokol č. 2 k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi týkajúci sa interteritoriálnej spolupráce (uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 116/2001, čiastka 47 z 30. marca 2001). Na Slovensku vstúpil do platnosti 1. februára 2001. Rámcový dohovor i doplnkový protokol síce výslovne neobmedzovali cezhraničnú spoluprácu len na navzájom cez hranice bezprostredne susediace územné celky alebo orgány, ale *expressis verbis* neuvádzali, že sa vzťahujú aj na prípady nesusediacich subjektov. Protokol ustanovuje právny rámec pre spoluprácu medzi územnými celkami alebo orgánmi dvoch alebo viacerých zmluvných strán, ktorá je iná ako cezhraničná spolupráca susediacich orgánov a zahŕňa uzatváranie dohôd o spolupráci aj medzi nesusediacimi územnými celkami a orgánmi iných štátov. Také vzťahy sa označujú ako interteritoriálna spolupráca.¹¹⁹

Nadväzujú na Európsku chartu miestnej samosprávy prijala Rada Európy 12. októbra 1995 Odporúčanie Výboru Ministrov (95) 19 o implementácii princípu subsidiarity.¹²⁰ Aj keď by sa mohlo zdať, že uvedené odporúčanie nemá súvis s medziobecnou spoluprácou, keďže je zamerané na princíp subsidiarity,¹²¹ tak to nie je tak. Rada Európy si totiž uvedomuje, že princíp subsidiarity znamená aj čerstvý pohľad na to, ako obce spolupracujú, pričom počet úloh, ktoré sú obciam zverené, sa zväčšuje a sú čoraz viac komplexné, čo v niektorých prípadoch vyžaduje poskytnutie nielen dostatočných ľudských a finančných zdrojov, ale tiež aj zdroje organizačného charakteru napríklad v podobe medziobecnej spolupráce.¹²² Keďže však nie všetky miestne orgány na rovnakej úrovni sú nevyhnutne schopné vykonávať rovnaké právomoci, hoci len kvôli nerovnosti z hľadiska veľkosti alebo zdrojov, a že na prekonanie tejto prekážky by sa mal prijať pragmatický a flexibilný prístup, prijala Rada Európy dané odporúčanie. Platí, že jedným zo spôsobov odstránenia uvedenej prekážky je aj medziobecná spolupráca.¹²³

¹¹⁹ MINV. SK: Medzinárodné európske dohovory. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty>>, cit. 2022-06-25.

¹²⁰ Anglická verzia dostupná na: <[https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf)>, cit. 2022-06-25.

¹²¹ Ten je vyjadrený v čl. 4 ods. 3 Európskej charty miestnej samosprávy slovami: „*Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti.*“

¹²² Odporúčanie Výboru Ministrov (95) 19 o implementácii princípu subsidiarity. Dostupné na <[https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf)>, s. 1, cit. 2022-06-25.

¹²³ Odporúčanie Výboru Ministrov (95) 19 o implementácii princípu subsidiarity. Dostupné na <[https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf)>, s. 2, cit. 2022-06-25.

Možnosť spolupráce obcí a vhodnosť zakotvenia tohto práva zdôrazňuje vo svojej činnosti aj Benátska komisia.¹²⁴

Na záver možno ešte spomenúť Valencijskú deklaráciu o stratégii Rady Európy pre inovácie a dobrú správu vecí verejných na miestnej úrovni. V tejto deklarácii sa vymedzuje 12 princípov dobrej správy na miestnej úrovni. K týmto princípom sa radia tieto:

- 1) spravodlivý priebeh volieb, zastúpenie a účasť, aby sa zabezpečili reálne možnosti pre všetkých občanov vyjadrovať sa k miestnym verejným záležitostiam;
- 2) schopnosť reagovať, aby sa zabezpečilo, že miestna samospráva spĺňa oprávnené očakávania a potreby občanov;
- 3) efektívnosť a účinnosť, aby sa zabezpečilo plnenie cieľov pri čo najlepšom využívaní zdrojov;
- 4) otvorenosť a transparentnosť, aby sa zabezpečil prístup verejnosti k informáciám a uľahčilo sa pochopenie toho, ako sa miestne verejné záležitosti vykonávajú;
- 5) právny štát, aby sa zabezpečila spravodlivosť, nestrannosť a predvídateľnosť;
- 6) etické správanie, aby sa zabezpečilo, že verejný záujem bude uprednostnený pred súkromným;
- 7) kompetentnosť a spôsobilosť, aby sa zabezpečilo, že miestni predstavitelia a úradníci sú schopní dobre vykonávať svoje povinnosti;
- 8) inovácie a otvorenosť voči zmenám, aby sa zabezpečilo, že z nových riešení a osvedčených postupov sa získajú výhody;
- 9) udržateľnosť a dlhodobá orientácia, aby sa zohľadnili záujmy budúcich generácií;
- 10) riadne finančné hospodárenie, aby sa zabezpečilo obozretné a produktívne využívanie verejných prostriedkov;
- 11) ľudské práva, kultúrna rozmanitosť a sociálna súdržnosť, aby sa zabezpečila ochrana a rešpektovanie všetkých občanov a aby nikto nebol diskriminovaný ani vylúčený;
- 12) zodpovednosť, aby sa zabezpečilo, že miestni predstavitelia a úradníci prevezmú zodpovednosť a budú zodpovední za svoje činy.¹²⁵

¹²⁴ Porovnaj European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government, s. 22. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e)>, cit. 2022-06-25.

¹²⁵ Dostupné na: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d47c5>, cit. 2022-06-25.

Na základe uvedenej analýzy možno poskytnúť nasledujúce zhodnotenie medzinárodnej úrovne medziobecnej spolupráce. Územná samospráva predstavuje prejav decentralizácie štátnej moci na neštátne subjekty. Demokratický a právny štát územnú samosprávu nielen rešpektuje, ale aj podporuje, čo vyplýva, okrem iného, aj z princípu subsidiarity. Územná samospráva a jej právo na spoluprácu tak na národnej, ako aj medzinárodnej úrovni je garantovaná v dokumentoch Európskej únie, ale aj Rady Európy. Tieto dokumenty sú buď priamo záväzné pre Slovenskú republiku, alebo majú odporúčaciu *soft-law* povahu. Z členstva v Rade Európy však vyplýva, že Slovenská republika rešpektuje aj dokumenty *soft-law* povahy. Z týchto dokumentov vyplýva právo obcí spolupracovať s inými miestnymi orgánmi na národnej, ako aj medzinárodnej úrovni. Podmienky tejto spolupráce môžu byť bližšie ustanovené národnými zákonmi.

Národná právna úprava

Na úrovni národného právneho poriadku je spolupráca obcí predmetom záujmu zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „ObecZ“). ObecZ rozlišuje spoluprácu vnútroštátnu (§ 20 až 20f ObecZ) a medzinárodnú (§ 21 ObecZ).

Vnútroštátna spolupráca môže mať podobu zmluvnej spolupráce (§ 20a ObecZ), zriadenia združenia obcí (§ 20b až 20f ObecZ) alebo založením právnickej osoby podľa Obchodného zákonníka.

V rámci vnútroštátnej spolupráce teda možno rozlišovať zmluvnú spoluprácu a spoluprácu, pre ktorú je imanentným znakom vznik novej právnickej osoby.¹²⁶

Medziobecná spolupráca je v súčasnosti v mnohých prípadoch jedinou životaschopnou možnosťou na vytvorenie úsporného modelu poskytovania verejných služieb, ak obce nechcú, aby služby tohto druhu poskytovala výkonná moc určitej krajiny, alebo ak sa obce nerozhodli zlúčiť s inými obcami. Poznáme viacero dôvodov na spoluprácu obcí, avšak medzi najvýznamnejšie môžeme zaradiť:

- a) problémy rovnorodého charakteru sa dajú riešiť menej nákladne a bez straty autonómie,
- b) prostriedky potrebné na riešenie existujúcich problémov výrazne presahujú odborné a materiálne možnosti jednotlivých obcí,

¹²⁶ Filová, A. In: Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 1443.

- c) charakter poskytovanej služby (napr. dodávka pitnej vody, čistiareň odpadových vôd a pod.),
- d) spoločenské, hospodárske alebo kultúrne zameranie viacerých obcí vyvoláva potrebu artikulácie spoločného prejavu a spoločného postupu,
- e) vzájomná komunikácia a brainstorming podporujú tvorivé myšlienky, atmosféru solidárnosti a spolupatričnosti, čo nesporne vytvára adekvátny základ pre politickú a sociálnu stabilitu v príslušnom priestore, implementácia Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy.¹²⁷

Medziobecná spolupráca môže predstavovať riešenie neschopnosti zabezpečovať samosprávne pôsobnosti každou obcou. Predstavuje možnosť na vytvorenie modelu poskytovania verejných služieb ako alternatíva zlučovania, vytvárania zväzov obcí. Stratégia medziobecnej spolupráce môže byť tvorená iniciatívou ústredných orgánov štátnej správy alebo iniciatívou samosprávnych orgánov.¹²⁸

Vo vzťahu k medzinárodnej spolupráci obcí treba uviesť, že má často podobu tzv. partnerských obcí. Uvádza sa, že už na prelome storočí malo v Európe približne 70 % obcí svoju partnerskú obec v zahraničí.¹²⁹ Základy tejto spolupráce sa vidia v konci druhej svetovej vojny, keď napomáhali spolupráci a priateľstvu.¹³⁰

Nie je to inak ani v prípade Slovenskej republiky, kde novú éru spolupráce priniesol najmä rok 1989. Spolupráce na nadnárodnej úrovni je pritom najviac „rozbehnutá“ so susediacimi štátmi Českou republikou, Poľskom, Maďarskom a Rakúskom.

Slovenská republika podpísala v súlade s Európskym rámcovým dohovorom dohodu o cezhraničnej spolupráci práve s týmito krajinami. V zmysle bilaterálnych dohôd a na účely efektívnej spolupráce štátnej správy a samosprávy vznikli na národnej úrovni medzivládne komisie pre cezhraničnú spoluprácu, v ktorých je zastúpená aj miestna samospráva: Slovensko-poľská medzivládna komisia pre cezhraničnú spoluprácu, Slovensko-česká medzivládna komisia pre cezhraničnú spoluprácu, Slovensko-ukrajinská medzi-

¹²⁷ Hasprová, M. – Drábik, P. – Žák, Š. Možnosti a perspektívy medziobecnej spolupráce. In: *Vedecké state Obchodnej fakulty*, 2012: zborník vedeckých statí. Bratislava: Ekonóm, 2012, s. 143 – 145.

¹²⁸ Pustá, B., Dolná, Z. Mikroregionálne združenia obcí ako jedna z foriem medziobecnej spolupráce. In: *Geographia Cassoviensis*, č. 2/2010, s. 168. Dostupné na: <https://uge-share.science.upjs.sk/webshared/GCass_web_files/articles/GC-2010-4-2/28Pusta_Dolna.pdf>

¹²⁹ Berse, K. B.: International Local Cooperation. Dostupné na: <https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-31816-5_3557-1>, cit. 2022-06-30.

¹³⁰ Hofmann, J.: Report on partnership between cities and municipalities – an effective instrument for co-operation in greater Europe, p. 2. Dostupné na: <<https://rm.coe.int/report-on-partnerships-between-cities-and-municipalities-an-effective-/16808be4a3>>, cit. 2022-06-30.

vládna komisia pre cezhraničnú spoluprácu, Slovensko-maďarská zmiešaná komisia pre cezhraničnú spoluprácu.¹³¹

Bližšie podrobnosti o medzinárodnej spolupráci obcí zakotvuje, ako už bolo uvedené, § 21 ObecZ. Z uvedeného ustanovenia vyplýva, že právo medzinárodnej spolupráce a právo byť členom medzinárodného združenia územných orgánov má obec len v rozsahu svojej pôsobnosti.¹³² Hoci to z textu § 21 ObecZ nevyplýva priamo, je len logické, že sa tu má na mysli rozsah pôsobnosti originárnej samosprávnej činnosti a nie preneseného výkonu štátnej správy.

Príkladom medzinárodného združenia územných orgánov sú:

- Medzinárodné združenie municipálnych orgánov – IULA, ako celosvetová organizácia so sídlom v Haagu,
- Svetová federácia družobných miest – FMCU,
- Medzinárodný zväz starostov – IUM,
- Zhromaždenie európskych regiónov – AER,
- Združenie európskych pohraničných regiónov – AEER,
- Medzinárodná asociácia mestských manažérov – ICMA,
- ale aj Európsky inštitút pre verejnú správu – EIPA v Maastrichte pre krajiny EÚ.¹³³

Aj vzhľadom na skutočnosť, že medzinárodná spolupráca obcí sa dotýka spolupráce v rámci ich originárnej pôsobnosti, tak ObecZ neupravuje bližšie obsahové náležitosti dohody o spolupráci. Z textu § 21 ObecZ iba vyplýva, že táto dohoda musí mať písomnú formu.¹³⁴ Jediné obsahové náležitosti, resp. skôr požiadavky, ktoré tu zákon upravuje, je požiadavka, aby dohoda bola v súlade s:

- a) národným právnym poriadkom (Ústava Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony),
- b) nadnárodným právnym poriadkom (s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná),
- c) ako aj s verejným záujmom.

Aj keď to z textu zákona priamo nevyplýva, tak si myslím, že dohoda musí byť aj v súlade s právom Európskej únie. Uvedené možno oprieť najmä o text Ústavy Slovenskej republiky, a to konkrétne jej čl. 7 ods. 2,¹³⁵ ktorý upravuje

¹³¹ Medzinárodné partnerstvá miest a obcí. Príklady dobrej praxe – inšpirácie na úspešnú spoluprácu. Špačeková, Z. (ed.). Bratislava: ZMOS, s. 16.

¹³² Porovnaj § 21 ods. 1 ObecZ.

¹³³ Citované podľa: <<http://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/tej2/subor/1.pdf>>, s. 35, cit. 2022-06-26.

¹³⁴ Porovnaj § 21 ods. 5 ObecZ.

¹³⁵ Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená

aplikačnú prednosť práva Európskej únie, t. j. táto požiadavka vyplýva z požiadavky, aby dohoda bola v súlade s národným právnym poriadkom.

Kontrola skutočnosti, či dohoda je alebo nie je v súlade s uvedenými požiadavkami, je v prvom rade na samotnej obci.

S textom dohody musí súhlasiť obecné zastupiteľstvo, ktoré text dohody schvaľuje nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov obecného zastupiteľstva za podmienky, že obecné zastupiteľstvo je uznášaniaschopné.¹³⁶ Zákon však umožňuje aj akúsi podobu *ex ante* kontroly, ktorú vykonáva okresný úrad v sídle kraja, ktorý sa môže vyjadriť v podobe stanoviska, či dohoda je alebo nie je v súlade s uvedenými právnymi predpismi alebo verejným záujmom.¹³⁷

Okresný úrad v sídle kraja bude vydávať dané stanovisko len v takom prípade, ak ho o to obec požiada, a to ešte pred uzatvorením dohody (porovnaj slová „posúdi návrh dohody“), t. j. iniciatívne tu tento orgán štátnej správy nebude môcť pôsobiť. Myslím si, že okresný úrad v sídle kraja by mal poskytnúť obci súčinnosť aj v takom prípade, ak by ho obec požiadala o vydanie takéhoto stanoviska aj po uzatvorení dohody.¹³⁸ Domnievam sa, že takýto postup je v súlade s princípmi dobrej správy, odbúrava možný súdny spor o vypovedaní dohody a napomáha spolupráci medzi jednotlivými zložkami verejnej správy.

V rámci vypracúvania stanoviska si môže okresný úrad v sídle kraja vyžiadať spoluprácu od iných orgánov štátnej správy, ktoré sú povinné tejto požiadavke vyhovieť bezodkladne.¹³⁹

Stanovisko okresného úradu v sídle kraja nemá pre obec záväzný charakter. Možno však predpokladať, že ho obec bude vo väčšine prípadov dobrovoľne rešpektovať. Samotné stanovisko nie je rozhodnutím orgánu štátnej správy, ktoré by bolo preskúmateľné súdom. Ak by sa s jeho obsahom obec nestotožnila, môže dohodu uzavrieť alebo sa stať členom medzinárodného združenia.¹⁴⁰

V týchto prípadoch je však vysoko pravdepodobné, že po uzatvorení takej-

spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády Slovenskej republiky podľa čl. 120 ods. 2.

¹³⁶ Porovnaj § 12 ods. 7 ObecZ.

¹³⁷ Porovnaj § 21 ods. 4 ObecZ.

¹³⁸ Na základe tohoto stanoviska by potom napríklad obec mohla dobrovoľne ukončiť medzinárodnú spoluprácu a mohla by odstúpiť od takejto dohody.

¹³⁹ Porovnaj § 21 ods. 4 ObecZ.

¹⁴⁰ Košičiarová, S. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Žilina: Eurokódex, 2018, s. 153.

to dohody by nasledoval súdny spor o vypovedanie danej dohody. Jedine súd je oprávnený s konečnou platnosťou rozhodnúť o tom, či uzatvorená dohoda je alebo nie je v súlade s právnymi predpismi alebo verejným záujmom.¹⁴¹

Pre úplnosť si ešte dovoľím poznamenať, že ObecZ neupravuje, ktorý miestne príslušný okresný úrad v sídle kraja je oprávnený vypracovať dané stanovisko. Z logiky veci však jednoznačne vyplýva, že musí ísť o okresný úrad v sídle toho kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza.¹⁴²

Ako veľmi zaujímavá je tu potom ďalej požiadavka, že dohoda musí byť v súlade s verejným záujmom.

Zákon neupravuje, v ktorých prípadoch sa považuje uzavretá dohoda za rozpornú s verejným záujmom. Je to vec výkladu orgánu aplikujúceho zákon. V praxi by mohlo ísť o situáciu, keď by dohoda alebo členstvo ohrozovali alebo narušovali zahranično-politické záujmy Slovenskej republiky, ohrozovali vzťahy medzi obyvateľmi územných a správnych celkov atď.¹⁴³

Domnievam sa, že ďalším príkladom by mohla byť aj situácia, ak by dohoda bola uzatvorená s obcou mimo Slovenskej republiky, ale ktorej predstaviťelia svojimi činmi ohrozujú dobré meno obce na území Slovenskej republiky, alebo ktorej činy podnecujú nenávisť či diskrimináciu a nerovné zaobchádzanie s ľuďmi. Myslím si, že z ostatnej doby by ako vhodný príklad mohlo slúžiť vyhlásenie tzv. LGBT-free zón v Poľsku.

Vyhlasovanie týchto zón vyvolalo silnú reakciu zo strany napríklad Európskej únie, ktorá najprv pohrozila¹⁴⁴ a napokon k tomu aj pristúpila,¹⁴⁵ že nebude poskytovať finančné dotácie poľským obciam, ktoré majú vyhlásené takéto zóny, keďže porušujú právo Európskej únie; sú diskriminačné.

Právnomu postaveniu LGBT+ menšiny sa na Slovensku nevenuje dostatočná pozornosť, hoci v poslednom čase možno sledovať pozitívny trend, keď bolo publikovaných niekoľko zaujímavých domácich¹⁴⁶ aj zahraničných

¹⁴¹ Pozri § 21 ods. 6 ObecZ a § 368 až 374 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“).

¹⁴² Nepriamo to vyplýva aj z požiadavky aktívnej vecnej legitímácie podľa § 370 SSP.

¹⁴³ Košičiarová, S. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Žilina: Eurokódex, 2018, s. 152.

¹⁴⁴ Napríklad DW.COM: How the EU can stop Poland's 'LGBT-free zones'. Dostupné na: <<https://www.dw.com/en/how-the-eu-can-stop-polands-lgbt-free-zones/a-55042896>>, cit. 2022-06-29.

¹⁴⁵ REUTERS.COM: Polish court rules that four „LGBT-free zones“ must be abolished. Dostupné na: <<https://www.reuters.com/world/europe/polish-court-rules-that-four-lgbt-free-zones-must-be-abolished-2022-06-28/>>, cit. 2022-06-29.

¹⁴⁶ Meteňkanyč, O. M. Nútená kastrácia ako povinná podmienka pri prepise rodu v podmienkach Slovenskej republiky. In: *COMENIUS časopis*, 2/2021. Dostupné na: <<https://comeniuscasopis.flaw.uniba.sk/2022/01/10/comenius-casopis-2-2021/>>, cit. 2022-06-29; Horvat, M. Zmena mena, priezviska a pohlavia. Analýza judikatúry ESLP a slovenskej právnej úprav. In: *COMENIUS časopis*, 2/2021. Dostupné na: <<https://comeniuscasopis.flaw.uniba.sk/2022/01/10/comenius-casopis-2-2021/>>, cit. 2022-06-29; Batka, L. Rodová dysfória pri adolescentoch. Etic-

článkov,¹⁴⁷ z ktorých jednoznačne vyplýva, že v mnohom právna úprava na našom území stagnuje a diskriminácia na základe tohto kritéria je v rozpore so záväzkami Slovenskej republiky a je v rozpore s verejným záujmom.¹⁴⁸

Myslím si, že v prípade dohody v tomto prípade nemožno použiť ako dôvod návrhu na určenie povinnosti vypovedať dohodu dôvod v podobe rozporu s právnymi predpismi, keďže obsah dohody ako takej z hľadiska práva zrejme nebude problematický, ale rozpor s verejným záujmom na pokračovanie v spolupráci s obcou, ktorá propaguje nerovnaké zaobchádzanie, je v rozpore s verejným záujmom. O to viac, ak na úrovni Európskej únie pristúpila únia k obmedzeniu dotovania obcí, ktoré uvedené zóny zaviedli.¹⁴⁹

V prípade, ak okresný úrad v sídle kraja identifikuje niektorý z dôvodov na vypovedanie dohody, potom je podľa § 21 ods. 6 ObecZ povinný podať správnu žalobu na správny súd podľa § 368 SSP. Aktívne vecne legitimizovaným je ten okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza daná obec. Pasívne legitimovaná je obec. O žalobe bude rozhodovať krajský súd.

Krajský súd zastaví konanie, ak žalovaný po podaní žaloby vypovedal dohodu o spolupráci. Zákon už bližšie nekonkretizuje, akým spôsobom má žalovaný správne súdu preukázať vypovedanie dohody alebo členstva v združení. Je však dôvodné uviesť, že len samotné vypovedanie dohody o spolupráci alebo členstva v združení bez súčasného posúdenia dohodnutých podmienok, za ktorých možno dohodu alebo členstvo v združení vypovedať, bude na zastavenie konania nedostačujúce. Na tento účel bude relevantné vyjadrenie žalobcu, ktorý sa k splneniu podmienok na zastavenie konania bude vyjadrovať práve so znalosťou napadnutej dohody alebo členstva v združení. Správny súd zamietne žalobu, ak po preskúmaní veci zistí, že žaloba nie je dôvodná. Nedôvodnosť žaloby znamená, že žalobca neuniesol

ké otázky spojené s informovaným súhlasom. In: *Ostium*, 17(4); Sabján, N. A Critical Legal Perspective on the Recent Czech Transgender Case (Pl. ÚS 2/20). In: *Bratislava Law Review*, č. 1/2022. Dostupné na: <<https://blr.flaw.uniba.sk/index.php/BLR/article/view/288>>, cit. 2022-06-30.

¹⁴⁷ Seiler-Ramadas, R. et al. „I Don't Even Want to Come Out": the Suppressed Voices of Our Future and Opening the Lid on Sexual and Gender Minority Youth Workplace Discrimination in Europe: a Qualitative Study. In: *Sexuality Research and Social Policy*. Dostupné na: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s13178-021-00644-0>>, cit. 2022-06-29.

¹⁴⁸ K pojmu verejný záujem pozri napríklad Horvat, M. In: Cepek, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 19.

¹⁴⁹ Uvidí sa, ako bude daná kauza pokračovať, keďže momentálne poľský právny súd prikázal štyrom obciam, aby zrušili takéto svoje označenie ako LGBT-free zóna. Pozri REUTERS.COM: Polish court rules that four „LGBT-free zones“ must be abolished. Dostupné na: <<https://www.reuters.com/world/europe/polish-court-rules-that-four-lgbt-free-zones-must-be-abolished-2022-06-28/>>, cit. 2022-06-29.

dôkazné bremeno, a teda nepreukázal, že by uzatvorená dohoda o spolupráci alebo členstvo v združení boli neústavné, nezákonné, v rozpore s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, alebo v rozpore s verejným záujmom, prípadne v rozpore so základnými funkciami samosprávy. Dôvodnosť žaloby znamená, že správny súd mal preukázané, že uzatvorená dohoda o spolupráci alebo členstvo v združení je v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, v rozpore s verejným záujmom alebo v rozpore so základnými funkciami samosprávy. Formou rozhodnutia vo veci samej je uznesenie. Dňom doručenia uznesenia správneho súdu poslednému účastníkovi konania nadobúda uznesenie právoplatnosť. Právoplatnosťou uznesenia, ktorým sa žalobe vyhovel, dohoda o spolupráci zaniká alebo členstvo v združení končí.¹⁵⁰

Uvedenú poslednú vetu nepovažujem za šťastnú formuláciu. Vzhľadom na skutočnosť, že dohoda je dvojstranný právny úkon, je nevyhnutné, aby následne na to obec dohodu ako takú aj vypovedala podľa príslušných ustanovení dohody. Ako sa uvádza v literatúre: keďže rozhodnutie súdu zaväzuje obec, ktorá polieha jurisdikcii Slovenskej republiky, účinnosťou súdneho rozhodnutia nie je dotknutá povinnosť obce, aby bez zbytočného odkladu vykonala úkon, ktorý má – v súlade s ustanoveniami uzatvorenej medzinárodnej dohody o spolupráci alebo v súlade so stanovami medzinárodného združenia – za následok výpoveď alebo odstúpenie od medzinárodnej zmluvy, alebo zánik členstva v medzinárodnom združení.¹⁵¹

Na základe uvedenej analýzy možno poskytnúť nasledujúce zovšeobecnenie. Právna úprava spolupráce obcí je zakotvená v ObecZ. Medziobecná spolupráca na národnej úrovni má svoje výhody v tom, že napomáha obciam riešiť viaceré problémy, s ktorými sa stretávajú, na základe spolupráce s inými obcami, a to za zachovania vlastnej právnej subjektivity. V prípade medzinárodnej spolupráce má táto spolupráca podobu najmä tzv. partnerských obcí (miest), pričom ich význam sa vidí najmä v rozvoji partnerstva, priateľstva, spolupráce, spoznávania sa ako hodnôt, ktoré sú vlastné európskemu kontinentu. Medzinárodnú spoluprácu umožňuje slovenský zákonodarca prostredníctvom právnej úpravy v ObecZ. Tento zákon upravuje ako podmienku spolupráce v zásade len dve požiadavky, a to aby táto spolupráca bola v súlade s právnymi predpismi (národnými a medzinárodnými) a s verejným záujmom. Na základe ďalej poskytnutej analýzy som uviedol, že ukončenie

¹⁵⁰ Filová, A. In: Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 1451 – 1453.

¹⁵¹ Košičiarová, S. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Žilina: Eurokódex, 2018, s. 154.

medzinárodnej spolupráce je možné aj na základe žaloby, o ktorej rozhodne správny súd, ktorý určí, že táto spolupráca je v rozpore s uvedenými požiadavkami. Jediným aktívne vecne legitimovaným subjektom na podanie tejto žaloby je okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza daná obec. Bližšie som potom rozobral prípad, keď by mohol byť naplnený rozpor s verejným záujmom. V prípade, ak správny súd rozhodne o povinnosti obci vypovedať dohodu o spolupráci, je obec povinná takúto spoluprácu vypovedať na základe príslušných ustanovení samotnej dohody o spolupráci. Dohoda o spolupráci preto vždy musí obsahovať ustanovenia o vypovedaní spoluprácu, pričom by mali reflektovať aj právnu úpravu § 368 a nasl. SSP.

Záver

V rámci predmetného článku som analyzoval možnosť obcí spolupracovať s obcami mimo územia Slovenska. Z hľadiska národného právneho poriadku je táto možnosť garantovaná ObecZ, avšak vyplýva aj z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky v európskom priestore. Možnosti spolupráce vyplývajú tak z práva Európskej únie, ako aj Rady Európy. Okrem toho túto možnosť zdôrazňuje aj Benátska komisia na ústavné a zákonné ustanovenia chrániace právo na samosprávu alebo Valencijská deklarácia o stratégii Rady Európy pre inovácie a dobrú správu vecí verejných na miestnej úrovni.

V zásade možno konštatovať, že v národnom právnom poriadku sa tieto požiadavky plne prejavili, keď z hľadiska požiadaviek na medzinárodnú spoluprácu ustanovuje ObecZ len minimálne požiadavky, ktoré sú v súlade s predpokladmi určenými v medzinárodných dokumentoch. Tieto požiadavky sú pritom úplne vhodné, keďže zdôrazňujú princíp viazanosti správy právom a ochranu verejného záujmu.

V rámci článku som uviedol niekoľko aspektov ObecZ, ktoré nie sú z hľadiska právnej úpravy úplne komplexné a ktoré napomáhajú výkladu textu ustanovení zákona, a rovnako tak som ponúkol príklad, keď sa domnievam, že by súd mohol dospieť k záveru o prikázaní povinnosti vypovedať dohodu o spolupráci kvôli rozporu s verejným záujmom.

LITERATURE

- Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- Batka, L. Rodová dysfória pri adolescentoch. Etické otázky spojené s informovaným súhlasom. In: *Ostium*, roč. 17, č. 4/2021. ISSN 1336-6556. Dostupné na: <<https://ostium.sk/language/sk/rodova-dysforia-pri-adolescentoch-eticke-otazky-spojene-s-informovanim-suhlasom/>>

- Berše, K. B. *International Local Cooperation*. Dostupné na: <https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-31816-5_3557-1>
- Cepek, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 496 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- DW.COM: How the EU can stop Poland's 'LGBT-free zones'. Dostupné na: <<https://www.dw.com/en/how-the-eu-can-stop-polands-lgbt-free-zones/a-55042896>>
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government*. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e)>
- Hasprová, M. – Drábik, P. – Žák, Š. Možnosti a perspektívy medziobecnej spolupráce. In: *Vedecké state Obchodnej fakulty 2012: zborník vedeckých statí*. Bratislava: Ekonóm, 2012. 824 s. ISBN 978-80-225-3452-9. s. 143-154. Dostupné na: <https://of.euba.sk/www_write/files/veda-vyskum/zborniky/zbornik-vedeckych-stati-obchodnej-fakulty-2012.pdf>
- Hofmann, J. Report on partnership between cities and municipalities – an effective instrument for co-operation in greater Europe. Dostupné na: <<https://rm.coe.int/report-on-partnerships-between-cities-and-municipalities-an-effective-/16808be4a3b>>
- Horvat, M. Zmena mena, priezviska a pohlavia. Analýza judikatúry ESLP a slovenskej právnej úpravy. In: *COMENIUS časopis*, 2/2021, s. 120 – 136. ISSN 2454-0846.
- Kerekeš, J. *Partnerstvo a spolupráca obcí, miest a regiónov*. Dostupné na: <https://www.avv.sk/wp-content/uploads/2018/08/3Partnerstvo_obci-miest_a_regionov.pdf>
- Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 494 s. ISBN 978-80-73-8088-84.
- Košičiarová, S. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Žilina: Eurokódex, 2018. 198 s. ISBN 978-80-8155-079-9.
- Machajová, J. kol. *Všeobecné správne právo*. 3. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2009. 512 s. ISBN 978-80-89363-36-0.
- Medzinárodné partnerstvá miest a obcí. *Príklady dobrej praxe – inšpirácie na úspešnú spoluprácu*. Špačeková, Z. (ed.). Bratislava: ZMOS. 92 s. ISBN 978-80-967304-2-1.
- Meteňkanyč, O. M. Nútená kastrácia ako povinná podmienka pri prepise rodu v podmienkach Slovenskej republiky. In: *COMENIUS časopis*, 2/2021, s. 6 – 36. ISSN 2454-0846.
- MINV.SK: Medzinárodné európske dohovory. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty>>
- Odporúčanie Výboru Ministrov (95) 19 o implementácii princípu subsidiarity. Dostupné na: <[https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf)>
- Ottová, E. *Teória práva*. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2010. 323 s. ISBN 978-80-8912-259-2.
- Pustá, B. – Dolná, Z. Mikroregionálne združenia obcí ako jedna z foriem medziobecnej spolupráce. In: *Geographia Cassoviensis*, č. 2/2010. ISSN 1337-6748. Dostupné na: <https://uge-share.science.upjs.sk/webshared/GCass_web_files/articles/GC-2010-4-2/28Pusta_Dolna.pdf>
- REUTERS.COM: Polish court rules that four „LGBT-free zones“ must be abolished. Dostupné na: <<https://www.reuters.com/world/europe/polish-court-rules-that-four-lgbt-free-zones-must-be-abolished-2022-06-28/>>
- Sabján, N. A Critical Legal Perspective on the Recent Czech Transgender Case (Pl. ÚS 2/20). In: *Bratislava Law Review*, č. 1/2022, pp. 125 – 136. ISSN 2644-6359.
- Seiler-Ramadas, R. et al. „I Don't Even Want to Come Out“: the Suppressed Voices of Our Future and Opening the Lid on Sexual and Gender Minority Youth Workplace Discrimination in Europe: a Qualitative Study. In: *Sexuality Research and Social Policy*, pp. 1 – 21. ISSN 1553-6610.
- Tekeli, J. – Hoffmann, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.
- Trellová, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 232 s. ISBN 978-80-8168-842-3.

Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 453 s. ISBN 978-80-8960-303-9.

Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 344 s. ISBN 978-80-8960-368-8.

Združenie miest a obcí Slovenska. Medzinárodné dokumenty. Európska charta miestnej samosprávy (Rada Európy). Dostupné na: <http://www.zmos.sk/europska-charta-miestnej-samospravy-rada-europy.phtml?id3=41842&module_action__97657__id_art=13222>

Author's contact details:

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Slovak Republic

E-mail: matej.horvat@flaw.uniba.sk

SÚKROMNOPRÁVNÝ CIEĽ ZÁUJMOVEJ KORPORÁCIE A VEREJNÝ ZÁUJEM¹⁵²

PRIVATE LAW OBJECTIVE OF THE INTEREST CORPORATION AND THE PUBLIC INTEREST

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Kľúčové slová: záujmová korporácia – verejný záujem – rekodifikácia súkromného práva – predmet regulácie nového civilného kódexu – osobitné zákony

Key words: interest corporation – public interest – recodification of private law – object of regulation in the new Civil code – special laws

Anotácia: Autorka analyzuje právnu povahu jednotlivých kategórií záujmových korporácií. Objasňuje dôvody, pre ktoré právna úprava podporuje ich činnosť vo verejnom priestore a pri presadzovaní verejného záujmu. Sama táto skutočnosť nemá vplyv na ich právne postavenie ako subjektov súkromného práva. V čase prípravy nového Občianskeho zákonníka je dôležité podrobiť analýze budúci predmet jeho regulácie a vzťah všeobecnej a osobitnej úpravy. Nový Občiansky zákonník by mal explicitne upraviť princípy fungovania záujmových združení a právne postavenie ich členov v súlade s ústavou a medzinárodnými zmluvami.

Annotation: The author analyzes the legal nature of the categories of interest corporations. It clarifies the reasons, for which the legislation supports their activity in the public space and in promoting the public interest. However, this alone does not affect their legal status as subjects of private law. At the time of preparation of the new Civil Code, it is important to analyze the future object of its regulation and the relationship between general and special regulation. The new Civil Code should explicitly provide for the principles of the functioning of interest associations and the legal status of their members in accordance with the constitution and international treaties.

Úvod

Činnosť záujmových korporácií, t. j. právnických osôb organizovaných na členskom princípe (ďalej aj ako „združenia osôb“) sa v modernej spoločnosti čoraz viac dotýka verejného záujmu.

Štát si uvedomuje ich potenciál, legislatívne im otvára (predovšetkým záujmovým združeniam) možnosť zapojiť sa dobrovoľne do aktivít v oblas-

¹⁵² Tento referát vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0089/21 „Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy“.

ti verejnoprospešných služieb, výnimočne aj v rámci ochrany vecí verejného záujmu (najmä ak táto požiadavka je podporená medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky).

Združenia osôb môžu zakladať súkromnoprávne subjekty i verejnoprávne subjekty (napr. obce, verejné vysoké školy). Takéto záujmové korporácie majú vždy súkromnoprávnu povahu. Podľa právneho poriadku je totiž vylúčené, aby na základe zmluvných úkonov vznikali právnické osoby verejnoprávnej povahy.

Ktoré druhy záujmových korporácií majú, vzhľadom na svoje špecifické právne črty a cieľ činnosti najväčší potenciál presadzovať verejný záujem? Ktoré z nich má z tohto dôvodu právna úprava podporovať? A najmä akú úlohu by vo vzťahu k združeniam osôb mala zohrať budúca rekodifikácia súkromného práva na Slovensku?

System právnej regulácie záujmových korporácií

Právna úprava v Občianskom zákonníku obsahuje všeobecné pravidlá týkajúce sa právnických osôb (§ 18 ods. 2) a špeciálne pravidlá (§ 20f – § 20j), ktoré sa vzťahujú len na záujmové združenia právnických osôb.

Okrem Občianskeho zákonníka sú to aj *osobitné zákony*, ktoré upravujú podmienky pre zakladanie, vznik, predmet činnosti, zánik atď. záujmových korporácií. Je to v prípade, keď:

- by mohol byť dotknutý verejný záujem (napr. výkon úloh verejnej správy) alebo
- vznik, fungovanie alebo zánik záujmovej korporácie sa týka právomoci orgánov verejnej správy (napr. registrácia).

Osobitosti právneho postavenia *záujmových združení*, t. j. spolkov, spoločností, zväzov, hnutí, klubov, odborových organizácií upravujú *špeciálne zákony* (predovšetkým *zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov*, ale aj ďalšie zákony týkajúce sa poľovníckych organizácií, športových organizácií, resp. aj konkrétnych občianskych záujmových združení akým je Slovenský rybársky zväz atď.).

V osobitných zákonoch nájdeme aj právnu úpravu ďalších druhov právnických osôb založených na členskom princípe (spoločenstvá, družstvá, konzorcía, združenia obcí atď.).

Administratívnoprávna regulácia záujmových korporácií v *osobitných predpisoch* sa vzťahuje na občianske združenia, odborové organizácie a organizácie zamestnávateľov, spoločenská a záujmové združenia právnických osôb. Výnimkou v tomto ohľade je regulácia družstiev zakladaných podľa Obchodného zákonníka a európskych družstiev podľa *zákona č. 91/2007 Z. z. o európskom družstve*, ktorá je súčasťou súkromného práva.

Keďže vo všetkých prípadoch ide *de lege lata* o právnické osoby podľa § 18 ods. 2 Občianskeho zákonníka, nastoľuje sa otázka, či treba ich právne postavenie upravovať aj osobitnými zákonmi. Nuž odpoveď je jasná. Popri spoločných črtách (právnická osoba, súkromnoprávna korporácia) vykazujú odlišné právne vlastnosti (orgány, spôsob vzniku, zániku, mieru autonómnosti postavenia atď.). Navyše tieto subjekty (okrem družstiev a európskych družstiev) sú *objektom výkonu verejnej správy*. Osobitné zákony vo vzťahu k nim upravujú právomoc orgánov verejnej správy (štátny dozor, postup pri registrácii). Minimálne z tohto hľadiska nemožno očakávať, že v rámci pripravovanej rekonštrukcie súkromného práva by sa osobitné zákony úplne zrušili a ich obsah bez zvyšku prevzal do Občianskeho zákonníka. Taký legislatívny postup vyžaduje aj predmet úpravy kódexu civilného práva, ktorého účelom nie je regulovať verejnoprávne vzťahy, ktoré sú dôsledkom uplatnenia úkonov verejnej moci zo strany verejnej správy.

Princíp autonómnosti

Súkromnoprávne právnické osoby založené na členskom princípe sa vzájomne odlišujú tým, že požívajú rozličnú *mieru autonómie*.

Tu nejde o ojedinelý jav v našom právnom poriadku. Vyskytuje sa aj v ustanoveniach správneho práva. Verejnoprávne subjekty, ktoré sú právnickými osobami, možno taktiež členiť na základe *rôzneho rozsahu zákonom im priznanej samosprávnej pôsobnosti*. Konkrétny rozsah samosprávnej pôsobnosti vyjadruje stupeň ich „verejnoprávnej autonómnosti“.

„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.“¹⁵³

Najvyššiu mieru autonómie spomedzi súkromnoprávných záujmových korporácií majú tie, ktorých existencia je prejavom realizácie *slobody združovať sa*. Predmetná skutočnosť sa v odbornej literatúre nepripomína, čo je chyba,

¹⁵³ Gajdošová, M. Autonómia a samospráva. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 83.

lebo vedie k nepochopeniu príčiny odlišného postavenia a spôsobu fungovania takýchto právnických osôb¹⁵⁴ v porovnaní s tými právnickými osobami, ktorých existencia sa odvodzuje od *práva združovať sa*.

Výsledkom realizácie slobody združovať sa sú záujmové združenia (ďalej len ako „združenia“) podľa § 18 ods. 2 písm. a) Občianskeho zákonníka.

Sloboda združovať sa požíva *vyšší stupeň právnej ochrany* než právo združovať sa, pretože je garantovaná článkom 29, článkom 34 ods. 1 a článkom 37 Ústavy Slovenskej republiky a taktiež medzinárodnými zmluvami.

Princíp autonómnosti ústavodarca nepriamo vyjadruje explicitným zdôraznením nezávislosti súkromnoprávnej záujmovej korporácie od štátnych orgánov alebo štátu (cirkvi a náboženské spoločnosti podľa čl. 24 ods. 3, odborové organizácie podľa čl. 37 ods. 2) alebo oddelenosťou od štátu (politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia podľa čl. 29 ods. 3).

Sloboda združovať sa nie je a nemôže byť dotknutá v prípadoch, keď:

- zákon upravuje právo zakladať spoločenstvá uzavretého typu za účelom spoločného výkonu práv členov (napr. pozemkové spoločenstvo),
- zakladateľmi a členmi súkromnoprávnej korporácie sú verejnoprávne osoby (napr. konzorcium verejných vysokých škôl).

V týchto prípadoch ide o právnické osoby, ktoré sú výsledkom realizácie *práva združovať sa*. Zákonodarca má pri regulácii ich právneho postavenia voľnejšie ruky. Nie je limitovaný ústavou ani medzinárodnými zmluvami.

Ak zákonodarca bude mať vôľu v novom Občianskom zákonníku *komplexne upraviť postavenie všetkých druhov združení*, bude musieť v rámci jeho časti ustanoviť *rôzne právne režimy* vzťahujúce sa na konkrétne druhy záujmových korporácií.

V prípade záujmových korporácií, ktoré sú subjektmi slobody združovať sa, bude musieť *de lege ferenda* zohľadniť princíp autonómnosti, ako aj ďalšie ústavou podporované princípy ovládajúce postavenie združení – princíp voľnej tvorby, princíp všeobecnosti združovania, princíp dobrovoľnosti združovania, princíp existencie dovoľeného súkromnoprávneho cieľa združovania.

Mnohé pravidlá z nich vyplývajúce ustanovujú osobitné predpisy. Ich všeobecná (explicitná) úprava v novom civilnom kódexe by znamenala nielen zákonné potvrdenie ich existencie, ale aj obsahu, ku ktorému došla v priebehu rokov výkladom právna prax a súdna judikatúra.

¹⁵⁴ Túto skutočnosť v odôvodnení svojho nálezu PL. ÚS 11/2010 zo dňa 23. novembra 2011 zdôraznil aj Ústavný súd Slovenskej republiky. V ňom nepriamo zdôraznil nevyhnutnosť rozlišovať medzi subjektmi, ktorých ochrana podlieha čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd a tými, na ktoré sa takáto ochrana nevzťahuje.

Princíp dovoleného cieľa pôsobenia

Záujmové korporácie sa odlišujú *účelom, pre ktorý sa zakladajú* (napr. v prípade družstiev vlastníci dobrovoľne združia svoj majetok, aby ho mohli spoločne užívať, v prípade odborových organizácií zamestnanci sledujú ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov).

Je vecou autonómneho rozhodnutia združujúcich sa osôb, aký spoločný cieľ bude sledovať súkromnoprávna korporácia. Cieľ činnosti musí byť výslovne pomenovaný (konkretizovaný) *vo vnútorných predpisoch* súkromnoprávnej korporácie (predovšetkým v stanovách).

Sú však aj zákony, ktoré *explicitne vymedzujú cieľ činnosti* súkromnoprávnej korporácie.¹⁵⁵ Existencia tejto špeciálnej zákonnej regulácie je právne zdôvodniteľná vtedy, ak činnosťou súkromnoprávných korporácií môže byť *dotknutý verejný záujem*. Podľa nich je možné založiť združenie len s cieľom, ktoré osobitné zákony vymedzujú.

Ďalšie dôvody, ktoré podmieňujú úpravu postavenia a predmetu činnosti združenia v osobitnom zákone, sú najčastejšie:

- špeciálne ciele a úlohy, ktoré združenie plní,
- osobitné hmotnoprávne požiadavky na členov združenia,
- osobitná úprava registrácie (aj vzhľadom na špeciálnu vecnú pôsobnosť registrového orgánu),
- špeciálna evidenčná povinnosť s cieľom poskytovať finančnú podporu,
- osobitná kategorizácia združení na účely osobitného zákona,
- špeciálne požiadavky na rozhodovanie sporov,
- osobitný spôsob finančnej podpory činnosti.

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.¹⁵⁶

¹⁵⁵ V prípade združení medzi tieto osobitné zákony patrí:

- zákon č. 216/2018 Z. z. o rybárstve a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 487/2013 Z. z. o protifašistickom odboji, postavení a pôsobnosti Slovenského zväzu protifašistických bojovníkov v znení zákona č. 338/2020 Z. z.,
- zákon č. 37/2014 Z. z. o Dobrovoľnej požiarnej ochrane Slovenskej republiky a o zmene niektorých zákonov v znení zákona č. 129/2015 Z. z.,
- zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁵⁶ Ako príklad možno uviesť všeobecnú úpravu *záujmového združenia právnických osôb* podľa § 20f Občianskeho zákonníka. To sa môže vytvárať „na ochranu svojich záujmov alebo na

Ak vznik, právne postavenie, hospodárenie a zánik subjektu združovacieho práva je upravený *osobitným zákonom*, zákon pomenúva *kategóriu* subjektu združovacieho práva (napr. združenie účastníkov pozemkových úprav, športová organizácia), čím aj nepriamo *vymedzuje cieľ* jeho činnosti.

Cieľ činnosti súkromnoprávnej korporácie sa *zapisuje do registra*. Do registra možno zapísať aj viac cieľov (napr. v prípade občianskeho združenia).

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, ktoré sa zakladajú kvôli 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, ktorých existencia je prejavom *slobody združovať sa*.

Ich verejnoprospešný (všeobecne prospešný) cieľ je aj dôvodom, pre ktorý štát finančne podporuje činnosť takýchto subjektov z verejných prostriedkov.

Súkromnoprávny charakter záujmových korporácií zostáva nedotknutý aj v prípade, ak vykonávajú činnosti, ktoré patria do oblasti tzv. verejných služieb.

Verejné služby sú z právneho hľadiska verejne dostupné služby, o ktorých užívanie sa môže uchádzať každý záujemca. V širšom zmysle slova sa nimi rozumujú služby poskytované verejnosti, ktoré majú neziskový charakter, t. j. nie sú predmetom podnikania alebo sa nevykonávajú výhradne na účely dosiahnutia zisku alebo zisk z nich sa používa spôsobom podľa ustanovení osobitného zákona. Zabezpečujú sa vo verejnom záujme a zákony upravujú podmienky ich realizácie.¹⁵⁷

Teória správneho práva zaraďuje predmetné služby medzi činnosti, ktoré sú súčasťou výkonu úloh tzv. *nevrchnostenskej verejnej správy*. Jej úlohy môžu vykonávať nielen verejnoprávne, ale aj súkromnoprávne subjekty. Ak tak robia súkromnoprávne subjekty (fyzické alebo právnické osoby), nemá to vplyv na ich právnu povahu – naďalej zostávajú súkromnými osobami, a to napriek tomu, že takúto službu vykonávajú *naplňaním verejného alebo komunitného záujmu*.

dosiahnutie iného účelu“. Ani zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov nevymedzuje predmet činnosti občianskych združení.

¹⁵⁷ Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 87.

Ak chce súkromnoprávna korporácia vykonávať činnosť vo verejnom alebo v komunitnom záujme musí postupovať na základe a v súlade s *osobitnými zákonmi*¹⁵⁸ ustanovujúcimi všeobecne záväzné pravidlá na jej poskytovanie.

Súkromnoprávny charakter záujmových korporácií zostáva nedotknutý aj v prípade, ak vykonávajú činnosti, ktoré sa týkajú verejného záujmu. Rovnako je to tak, ak sú na základe zákona poverené výkonom úloh tzv. nevrchnostenskej verejnej správy.

Uvedené potvrdila aj zahraničná súdna judikatúra. Otázkou, či športovo-právne vzťahy majú súkromnoprávny základ, ak obsahujú aj prvok verejného práva, sa v zahraničí zaoberali napr. anglické sudy v prípadoch *Aga Khan, a R v. Panel on Takeovers and Mergers ex parte Datafin*. Prevládol pritom náhľad, že ide o súkromnoprávne zmluvné vzťahy.

V austrálskom prípade *Western Australian Turf Club v. Federal Commissioner of Taxation* súd výslovne skonštatoval, že „športová organizácia, aj keď sú jej zverené niektoré verejné úlohy, zostáva dominantne súkromnou, čo sa prejavuje aj tým, že jej verejné funkcie sú iba vedľajšími popri primárne komerčnom poslaní organizácie“.¹⁵⁹

Je zrejmé, že priestor na reguláciu postavenia a úloh záujmových korporácií vo verejnom priestore naďalej zostane vyhradený osobitným predpisom, nie Občianskemu zákonníku.

Rekodifikácia súkromného práva na Slovensku a úprava postavenia záujmových korporácií

V rámci rekodifikácie súkromného práva na Slovensku vo veciach právnických osôb založených na členskom princípe treba zvážiť *predmet budúcej úpravy*.

Vzhľadom na funkciu Občianskeho zákonníka zákonodarca by mal upriamiť pozornosť na reguláciu *pravidiel univerzálnej povahy*. Tie možno už v súčasnosti odvodiť výkladom z obsahu osobitných zákonov. Všeobecné pravidlá treba citlivo začleniť do právneho prostredia vytvoreného osobitnými zákonmi.

Rekodifikácia by mala byť nielen nástrojom zjednotenia právnej úpravy,

¹⁵⁸ Napríklad občianske združenie, nadácia, neinvestičný fond, nezisková organizácia, účelové zariadenie cirkvi, obchodná spoločnosť, družstvo môže vykonávať činnosť ako subjekt sociálnej ekonomiky *vo forme sociálneho podniku a podniku so sociálnym dosahom* (pozri § 5 zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

¹⁵⁹ Bližšie k tomu Gábriš, T. *Športové právo*. Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2011, s. 74.

ale aj jej explicitného vyjadrenia tam, kde je to nevyhnutné. Bude to najmä v prípadoch, keď treba zabezpečiť súlad s ústavou a medzinárodnými zmluvami, s judikatúrou súdov (aj medzinárodných) a tiež v prípadoch, keď je vhodné upraviť pravidlá, ktoré právna prax konštantne uznáva, alebo naopak, na ktorých všeobecná zhoda nejestvuje.

Záujmové korporácie nemajú povahu obchodných spoločností podľa Obchodného zákonníka. Obchodnou spoločnosťou nie je ani družstvo. Z tohto hľadiska snaha vytvoriť jednotné pravidlá bez ohľadu na špecifické črty jednotlivých druhov záujmových korporácií etablovaných v právnom poriadku by bola odsúdená na legislatívny neúspech. Pokiaľ zákonodarca bude mať vôľu upraviť v Občianskom zákonníku právne postavenie záujmových korporácií, pôjde o pravidlá, ktoré sa budú musieť odlišovať s prihliadnutím na špecifiká jednotlivých druhov právnických osôb organizovaných na členskom princípe.

Podľa platnej kategorizácie by malo ísť o právnické osoby, ktoré sú podľa § 18 ods. 2 Občianskeho zákonníka:

- združeniami,¹⁶⁰
- inými subjektmi, o ktorých to ustanovuje zákon.

Vo výsledku by v Občianskom zákonníku nemala chýbať regulácia týkajúca sa: a) združení, b) spoločenstiev a c) združení právnických osôb.

Združenia. Ak ide o združenia, nový kódex súkromného práva by mal upraviť predovšetkým *právne postavenie člena združenia*.

Vzhľadom na predmet regulácie civilného práva by bolo vhodné, aby sa nový kódex zamerlal na úpravu práv a povinností člena združenia *v kontexte majetkovoprávných aspektov*.

Za dôležité témy v tejto súvislosti treba považovať:

- úpravu spôsobilosti maloletého člena združenia,
- zánik členstva v združení (smrťou, vystúpením, zánikom združenia),
- zákaz podmieňovať vystúpenie zo združenia,
- osobná povaha slobody združovať sa,
- druhy členstva v združení atď.

Regulácia *postavenia maloletého člena združenia* by predstavovala explicitné vykonanie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy. Pristúpením k *Dohovoru o právach dieťaťa* sa Slovenská republika totiž zaviazala presadzo-

¹⁶⁰ Pojem „združenie“ je nielen legislatívnou skratkou zavedenou *zákonom č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov* (§ 2 ods. 1 nimi označuje spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby a iné občianske združenia), ale ide aj o ústavnoprávny pojem (pozri čl. 29 ods. 4 ústavy). Z tohto dôvodu by zákonodarca nemal od tejto terminológie upustiť ani v rámci rekodifikácie súkromného práva. Pojem „spolok“ nemá tradíciu v slovenskom právnom poriadku ako ekvivalent všeobecného pomenovania záujmovej korporácie.

vať práva dieťaťa, medzi ktoré patrí aj sloboda združovania.¹⁶¹ Taktiež by deklarovala podporu opatreniam Európskej únie, ktoré dávajú deťom možnosť stať sa aktívnymi občanmi a členmi demokratických spoločností. Európska únia aj jej jednotlivé krajiny musia dodržiavať, chrániť a presadzovať práva detí. Politiky Európskej únie, ktoré majú vplyv na deti, musia byť tvorené v súlade s najlepšími záujmami dieťaťa.

Aj pred prístupom k medzinárodnej zmluve sa v rámci združovacieho práva uplatňovalo pravidlo, že na úkony spojené s realizáciou slobody združovania nie je potrebná plnoletosť fyzickej osoby, resp. dosiahnutie konkrétnej vekovej hranice.

Ak zákon neustanovuje inak, samotný nedostatok veku brániaci spôsobilosti na právne úkony v plnom rozsahu podľa Občianskeho zákonníka nesmie byť preto prekážkou uplatňovania slobody združovať sa. Stanovy združenia nesmú explicitne vylučovať možnosť maloletej fyzickej osoby uchádzať sa o členstvo v združení len kvôli nedostatku veku. Takým obmedzením by bola porušená sloboda združovať sa.

Najdôležitejšou legislatívnou úlohou v rámci regulácie postavenia združení v novom civilnom kódexe bude premietnuť princíp autonómnosti. Zákonodarcia musí zvoliť veľmi opatrný prístup, aby *neporušil slobodu združovania* zaručenú ústavou a medzinárodnými zmluvami.

Dôležitú úlohu v tomto ohľade zohrá aj zvolená legislatívna technika. „Vzhľadom na ústavnú preferenciu privátnej autonómie musí byť jej obmedzenie – ktorým je aj vytvorenie kogentných noriem – odôvodnené v tom zmysle, že musí mať dôvod.“¹⁶²

Kogentné právne normy vyjadrujúce *zákaz odchyliť sa od tejto úpravy, vyľúčiť alebo zmeniť jej právne následky* je vo vzťahu k združeniam možné ustanoviť len v prípadoch, keď vyjadrujú princípy, z ktorých vychádza sloboda združovať sa. Od nich sa združenia nesmú odchyliť nikdy ani v rámci svojich stanov.

Spoločenstvá. Právnickými osobami podľa § 18 ods. 2 písm. d) Občianskeho zákonníka sú aj spoločenstvá.

Ich postavenie je upravené osobitnými predpismi. Ide o osobitný druh súkromnoprávnej korporácie. Zakladajú ich fyzické alebo právnické osoby na

¹⁶¹ Dohovor o právach dieťaťa na svoje účely definuje dieťa ako každú ľudskú bytosť mladšiu než 18 rokov, ak podľa právneho poriadku, ktorý sa vzťahuje na dieťa, nie je dospelosť dosiahnutá skôr.

¹⁶² Csach, K. Privátna autonómia a právnické osoby súkromného práva. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 19 a nasl.

účely podnikania, správy vlastníctva a spoluvlastníctva alebo zabezpečovania hospodárskych, sociálnych alebo iných potrieb jej členov podľa osobitných predpisov.

Môže ísť pritom o:

- spoločenstvo neuzavretého počtu osôb (družstvo podľa § 221 ods. 1 Obchodného zákonníka) alebo
- spoločenstvo uzavretého počtu osôb (napr. pozemkové spoločenstvo podľa § 2 ods. 1 zákona č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov, spoločenstvo vlastníkov bytov a nebytových priestorov v dome podľa § 7 zákona NR SR č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov).

Uzavretý počet osôb v spoločenstve je podmienený ich *špeciálnym hmotnoprávnym statusom*, ktorý je hmotnoprávnou podmienkou ich členstva (napr. v prípade vlastníkov počtom bytov v bytovom dome).

Táto skutočnosť fakticky a samozrejme aj právne vylučuje uplatnenie princípu *všeobecnosti združovania*. Spoločenstvo ako špeciálny druh súkromnoprávnej korporácie budovanej na členských vzťahoch *nie je* – z právneho hľadiska – prejavom slobody združovania. Je výsledkom *práva združovať sa*. Zákony súkromným osobám (fyzickým alebo právnickým) totiž *neukladajú povinnosť* vytvoriť ich a prostredníctvom nich vykonávať svoje práva.

Spoločenstvá podľa osobitných predpisov sú právnickými osobami podľa § 18 ods. 2 písm. d) Občianskeho zákonníka. Už aj preto sa na ne nevzťahujú ustanovenia § 20f a nasl. Občianskeho zákonníka. Tie totiž upravujú všeobecné pravidlá pre záujmové združenia právnických osôb.

Združenia právnických osôb. De lege lata sú nimi záujmové združenia podľa § 20f a nasl. Občianskeho zákonníka. Ich členmi môžu byť právnické osoby bez ďalšej špecifikácie, teda nielen podnikatelia. Nemôžu byť nimi fyzické osoby ani fyzické osoby – podnikatelia.

Záujmové združenie právnických osôb môže vykonávať rozmanité činnosti, vrátane podnikateľskej či inej zárobkovej činnosti.¹⁶³

Obsah ustanovení § 20f – § 20j by nemal chýbať ani v novom civilnom kódexe, keďže tie majú univerzálny charakter. Slúžia aj verejnoprávnym subjektom, ak zakladajú záujmové korporácie s cieľom plniť úlohy vo verejnom záujme (napr. konzorcium vysokých škôl).

Právna forma právnickej osoby. Je vecou výberu osôb, ktoré sa chcú združiť, akú konkrétnu právnu formu uprednostnia. Rôzne funkcie a najmä výhody, ktoré poskytuje istá forma združovania ovplyvňujú konkrétne rozhodnutie

¹⁶³ Gajdošová, M. In: 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, s. 129.

združujúcich sa osôb. Napriek tomu zakladatelia musia rešpektovať osobitosti jednotlivých kategórií záujmových korporácií.

Je napríklad nevhodné, aby si osoby namiesto spoločenstva vlastníkov založili občianske združenie. Ukázalo sa to už v minulosti, keď v úvodných rokoch po zmene spoločenských pomerov sa na zakladanie pozemkových spoločenstiev využívala aj forma občianskeho združenia. Náprava sa mala dosiahnuť *zákonom NR SR č. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločenstvách*. Ten v rámci prechodného ustanovenia v § 31 ods. 1 ustanovil, že „spoločenstvá fyzických osôb, ktoré doteraz vznikli a boli založené podľa osobitných predpisov, sa považujú za spoločenstvá založené podľa tohto zákona“, pričom v poznámke pod čiarou odkazoval aj na *zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov*. Súčasne uložil povinnosť takýmto spoločenstvám prispôbiť svoje právne pomery ustanoveniam tohto zákona do šiestich mesiacov odo dňa účinnosti tohto zákona a podať návrh na zápis do registra pozemkových spoločenstiev. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky ako vecne príslušný orgán štátnej správy však občianske združenia, ktoré dobrovoľne nesplnili povinnosť uloženú *zákonom NR SR č. 181/1995 Z. z.* nevyradilo z registra občianskych združení. Zabránila tomu skutočnosť, že *povinná transformácia* občianskych združení na pozemkové spoločenstvá by sa mohla právne kvalifikovať ako zásah do slobody združovania v rozpore s čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Ten síce umožňuje obmedziť výkon práva slobodne sa združovať, avšak len z dôvodov v ňom taxatívnym spôsobom vypočítaných.

Na základe takejto negatívnej skúsenosti by bolo vhodné, aby zákonodarca zvážil úpravu zásady, že 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 privátna autonómia.“¹⁶⁴ Uvedené obmedzenie vyplýva z právnej úpravy len *implicitne*.

Zhrnutie

Zákonodarca budúcou rekodifikáciou občianskoprávných vzťahov nevstúpi do právneho priestoru, v ktorom by sa už v súčasnosti neuplatňovali žiadne pravidlá. Tie sa síce netýkajú únievého práva, ale týkajú sa *základných práv a slobôd* (najmä vlastníckeho práva podľa čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky, slobody združovania podľa čl. 29), ako aj medzinárodných zmlúv, ktorý-

¹⁶⁴ Csach, K. Privátna autonómia a právnické osoby súkromného práva. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 21.

mi je Slovenská republika viazaná (napr. Dohovor o ochrane základných práv a slobôd, Dohovor o právach dieťaťa). V týchto záležitostiach treba postupovať veľmi uvážlivo a obozretne, aby úpravou nedošlo k zásahu do týchto práv a slobôd) a súčasne rešpektovať súdnu judikatúru (vrátane judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva). Predovšetkým v záležitostiach *slobody združovať sa* možno dokonca tvrdiť, že priestor na vlastnú legislatívnu kreativnosť zákonodarcu tu v podstate ani nie je. To sa týka predovšetkým postavenia občianskych združení, odborových organizácií atď.

Vzhľadom na funkciu, ktorú plnia predpisy kódexového charakteru v právnom poriadku, by budúci Občiansky zákonník mal ustanovovať *všeobecne (základné) pravidlá* o právnom postavení: a) združení, b) spoločenstiev, c) združení právnických osôb.

Zákonodarca by ich mal zhrnúť a systematicky upraviť v rámci samostatného oddielu. Odlišná právna povaha týchto kategórií záujmových korporácií si vyžiada ich reguláciu v rámci *osobitných právnych režimov*.

Špeciálna úprava v osobitných zákonoch týkajúca sa aj verejnoprávných aspektov postavenia a činnosti záujmových združení by mala mať naďalej svoje opodstatnenie.

LITERATURE

- Csach, K. Privátna autonómia a právnické osoby súkromného práva. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 17 – 27, 307 s. ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line).
- Gajdošová, M. Autonómia a samospráva. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 58 – 93, 307 s. ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line).
- Gábriš, T. *Športové právo*. Bratislava; Žilina: Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2011. 544 s. ISBN 978-80-89447-52-7.
- Košičiarová, S. *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha: Leges, 2019. 370 s. ISBN 978-80-7502-415-2.
- Košičiarová, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 494 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
- 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

DOBROVOLNÉ SVAZKY OBCÍ JAKO VYKONAVATELÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY¹⁶⁵

VOLUNTARY ASSOCIATIONS OF MUNICIPALITIES AS EXECUTORS OF PUBLIC ADMINISTRATION

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.
JUDr. Petr Čechák, Ph.D.

Klíčová slova: obce – dobrovolné svazky obcí – reforma územní samosprávy – periferie

Key words: municipalities – voluntary associations of municipalities – reform of territorial self-government – periphery

Anotace: Příspěvek je věnován problematice dobrovolných svazků obcí v souvislosti s řešením problému efektivního výkonu veřejné správy, který vzniká v důsledku toho, že územní veřejná správa je v České republice poznamenána a její efektivnost limitována existencí velkého množství malých obcí. Analyzovány jsou historické i recentní důvody tohoto stavu a navrhovány varianty řešení, k nimž by mohly být využity právě dobrovolné svazky obcí při využití platné právní úpravy i jejích změn.

Annotation: The paper is devoted to the issue of voluntary associations of municipalities in connection with the solution of the problem of effective performance of public administration, which arises due to the fact that territorial public administration is marked in the Czech Republic and its effectiveness is limited by the existence of a large number of small municipalities. The historical and recent reasons for this situation are analyzed and variants of solutions are proposed, for which voluntary associations of municipalities could be used using the applicable legislation and their changes.

Možnost zřídit dobrovolné svazky obcí, umožňuje český právní řád od roku 1992, kdy bylo novelou tehdejšího obecního zřízení (zák. č. 302/1992 Sb.) zakotvena v jeho § 20a a následujících oprávnění obcí vytvářet dobrovolné svazky obcí a to podle režimu občanského zákoníku, konkrétně ustanovení o zájmových sdružení právnických osob,¹⁶⁶ případně být členy jiných seskupení obcí, čímž se podle důvodové zprávy vytvářel významný nástroj pro zabezpečování společného zájmu obcí. Tento institut byl pak převzat do plat-

¹⁶⁵ Tento příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu TA ČR č. TL03000527 Vnitřní a vnější periferie v regionálním rozvoji Česka – od genetické determinace k územní kohezi.

¹⁶⁶ Kopecký, M. *Právní postavení obcí. Základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998, str. 121 – 123; určité formy spojení obcí znala ovšem již úprava českého obecního zřízení z roku 1864.

né úpravy obcí v zákoně o obcích (zák. č. 128/2000 Sb.), kde se mu dostalo podrobnější úpravy a nauka mu dala označení věcné (reálné) veřejnoprávní korporace.¹⁶⁷

Oproti jiným formám součinnosti obcí v podobě vytváření vyšších samosprávných subjektů, tzv. správních obcí (společenství) nebo spojování obcí, nedochází při vytváření dobrovolných svazků k žádnému omezování pravomocí a působností obcí při výkonu veřejné správy, ale pouze k tomu, jak se lze dočíst v řadě dokumentů o zřízení těchto svazků, ke zmnožení prostředků, jimiž obce disponují.¹⁶⁸

Předmětem činnosti svazku obcí smějí být pouze záležitosti spadající do oblasti samostatné, tzv. vlastní působnosti obcí, tak jak ji obecně vymezuje § 35 odst. 2 zákona o obcích, čemuž koresponduje demonstrativní výčet záležitostí, které mohou být předmětem činnosti svazku obcí obsažený v § 50 odst. 1 zákona o obcích. Jak patrně jde tu sice především o záležitosti povahy hospodářské, nechybí však mezi nimi ani otázky, které lze řadit do sféry podléhající regulačním metodám, jakými jsou úkoly na úseku požární ochrany, veřejného pořádku, školství nebo i těch, které spadají do oblasti tzv. pečovatelské veřejné správy. K charakteristikám dobrovolných svazků patří, že nedisponují administrativními metodami, jimiž by bylo možno vynucovat plnění přijatých závazků ze strany svých členů, tím méně již občanů sdružených obcí.¹⁶⁹

Jak plyne z jejich označení, vznikají zásadně na bázi dobrovolnosti na rozdíl od jejich členů, tj. obcí tedy mohou, ale také nemusí existovat. Lze to vyjádřit tak, že obce jsou zřizovány zákonem, dobrovolné svazky obcí na základě zákona. Oproti obcím, jimž není dána možnost, aby se rozhodovaly, o tom zda budou zákonem svěřené úkoly vykonávat, svazky obcí mají v tomto ohledu, v zákonem stanoveném rozsahu volný výběr. Zatímco území obce je pevně vymezeno tím, že je tvoří jedno či více katastrálních území (§ 18 odst. 2 zákona o obcích) a obce jsou součástí jednotné a skladebné územně správní členění území České republiky pro výkon státní správy v území (§ 1 odst. 3 –

¹⁶⁷ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 31.

¹⁶⁸ Na tyto rozdíly upozornil již Pražák, J. *Rakouské právo ústavní. Část první – Ústava obecní*. Druhé opravené vydání. Praha: Jednota právnická, 1900, str. 71.

¹⁶⁹ Jak upozorňuje P. Průcha, realizuje samospráva svoje činnosti prvky řídicími, a to v širším rozsahu než státní správa, protože si stanovuje cíle, k jejichž dosažení svým výkonem následně směřuje, tak prvky regulačními, jejichž smyslem je zajistit udržení, resp. obnovení žádoucího stavu (Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno, Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, str. 67 – 68). Nakolik jde o záležitost komplikovanou, je patrné z nekončících polemik o pojetí samosprávy trvající od jejich počátků do současnosti (jejich přehled, který poněkud ironicky označuje jako „klasobraní“ v dnes již pracích klasických i pozapomenutých podává Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, str. 158 – 162).

4 zákona o územněsprávním členění státu (zák. č. 51/2020 Sb.), pro dobrovolné svazky obcí žádné z takových zákonných kritérií stanoveno není. Třebaže v naprosté většině je tvoří obce v rámci jednoho kraje, nic nebrání tomu, aby jimi byly obce z různých krajů, což mimo jiné umožňuje eliminovat jistou nechuť krajů ke vzájemné spolupráci zejména v periferních územích, tím méně není podmínkou, aby šlo o obce sousedící, byť svazek takových obcí přichází v úvahu pouze tam, kde sousedství není nezbytné, jako např. při provozování společného podniku nebo úkolů v oblasti cestovního ruchu či kultury. Obce mohou být členy i více svazků. Jak patrně je tedy územní základ svazků obcí značně variabilní, a proto nemůže být pro jejich určování rozhodným kritériem, kterým pak je předmět jejich činnosti.

O tom, zda se obec stane členem vznikajícího svazku, náleží rozhodovat zastupitelstvu obce, byť pojmově by se tak mohlo stát i rozhodnutím přijatým v místním referendu a totéž platí i o přistoupení do již existujícího svazku a vystoupení ze svazku.¹⁷⁰ Naproti tomu o změně stanov může rozhodovat orgán svazku, který je složený ze zástupců všech obcí, k platnému rozhodnutí je zde vždy třeba alespoň dvoutřetinová většina všech hlasů členských obcí.¹⁷¹

Zákon o obcích nestanoví, jaký je minimální počet členů, logické je, že svazek musí tvořit alespoň dvě obce,¹⁷² horní hranice naproti tomu určena není a neplatí zde žádné omezení.¹⁷³

Dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou veřejnoprávní povahy *sui generis*, na čemž nic nemění to, že předmětem jeho činnosti mohou být, ba dokonce v převažující míře bývají i záležitosti ryze soukromoprávní, jakými jsou rozmanité podnikatelské aktivity či služby, takže smlouva, jíž je zakládán, resp. obec ke svazku přistupuje, má povahu veřejnoprávní smlouvy koordinační podle § 160 správního řádu.¹⁷⁴

Svazek obcí nabývá právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí, k jehož vedení je příslušný krajský úřad podle sídla svazku.¹⁷⁵ Nepochyb-

¹⁷⁰ Zákon o obcích neřeší takové otázky, jakými je rozhodování o přijetí nových členů do existujícího svazku nebo vyloučení obce a ponechává je na stanovách svazku.

¹⁷¹ Dobrozemský, V. Právní postavení dobrovolného svazku obcí, citováno podle ASPI.

¹⁷² V praxi dochází k vytváření takových dvoučlenných svazků např. pro účely provozování vodovodů a odvádění vody nebo plynofikace, jako příklad lze uvést např. v Libereckém kraji svazek obcí Mírová pod Kozákovem a v Jihočeském kraji svazek obcí Pekov.

¹⁷³ Např. Svazek měst a obcí okresu Strakonice, hlavním předmětem, jehož činnosti je řešení problémů dopravní obslužnosti v okrese, má v současnosti více než 110 členů.

¹⁷⁴ Např. rozsudek Městského soudu v Praze č. 11 A 148/2015-83, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 10 As 258/2017-176, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 7 As 509/2018-18 a usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 4/2019-60

¹⁷⁵ Náležitosti a určení rozsahu zapisovaných údajů do tohoto rejstříku stanoví § 49 odst. 4-5 zákona o obcích.

ně platí, že návrh na zápis musí obsahovat všechny zákonem požadované údaje a krajský úřad je tedy povinen zjišťovat jejich úplnost, není však zřejmé, zda musí přezkoumávat také jejich pravdivost. Samotné provedení zápisu do rejstříku není rozhodnutím, ale úkonem podle části čtvrté správního řádu, obsahující úpravu vydávání vyjádření, osvědčení, ověření nebo činí-li se sdělení, při němž ovšem musí krajský úřad respektovat povinnost vycházet ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zápis by ovšem nemohl provést v případě, že by jako předmět činnosti svazku měly být záležitosti, které nespadají do samostatné působnosti obcí nebo takové, o nichž může obec rozhodovat jen sama, jako je např. její rozpočet, vydávání obecně závazných vyhlášek nebo zřizování obecní policie, byť není vyloučeno, že tyto aktivity mohou být v rámci svazku koordinovány.¹⁷⁶ Pokud by krajský úřad zápis odmítl provést, měl by o tom vydat rozhodnutí a v odůvodnění uvést, proč se tak stalo. Krajský úřad nemá povinnost kontrolovat, zda svazek obcí opravdu realizuje to, co si ve smlouvě o založení předsevzal a zda vůbec funguje, protože jen na členských obcích je, zda bude činnost vyvíjet.¹⁷⁷

Výčet úkolů, které mohou obce zajišťovat prostřednictvím dobrovolného svazku je stanoven v § 50 zákona o obcích demonstrativně, takže je jim otevřena možnost, aby se spojovaly i k jiným účelům, za splnění především dvou podmínek: 1) musí jít o záležitosti spadající do vlastní působnosti obcí; 2) bude naplňován obecný požadavek účelu ochrany a prosazování společných zájmů.¹⁷⁸ V praxi se jedná zejména o úkoly, které jednotlivé obce nemohou zajistit, protože by to pro ně bylo příliš nákladné či málo efektivní (typicky výstavba vodovodů nebo plynofikace) nebo se týkají širšího okruhu obcí určitého regionu (např. zajištění dopravní obslužnosti). Vzhledem k tomu, že zákon o obcích hovoří obecně o dobrovolném svazku obcí, aniž by konkretizoval nebo přímo závazně normoval jeho název, vyskytují se rozmanitá označení, např. mikroregion (často jako název svazků vzniklých za účelem propagace většího počtu obcí v rámci rozvíjení turistického ruchu), svaz měst a obcí, svazek obcí, společenství obcí a někdy je přímo v názvu uveden předmět činnosti

¹⁷⁶ V řadě smluv o založení dobrovolného svazku se lze setkat např. s tím, že obce budou spolupracovat v oblasti péče o zajištění veřejného pořádku, což však neznamená, že by si mohly vytvořit společnou obecní policii, k realizaci této spolupráce by musely uzavřít veřejnoprávní smlouvu podle § 3a-3c zákona o obecní policii, zák. č. 553/1991 Sb.

¹⁷⁷ Některé krajské úřady však zřejmě aktivity dobrovolných svazků obcí sledují, protože se v jejich rejstřících svazků objevuje poznámka, že jsou nečinné (viz např. https://kevis.kr-ustecky.cz/index.php?action=zaznam&id_tabulka=334&simple=1/). K zániku by přirozeně muselo dojít v případě, pokud by zůstal jen jeden člen svazku.

¹⁷⁸ Průcha, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, str. 80.

např. Svazek obcí Vodovod xxx, což však je z hlediska jejich vzniku a fungování bez významu.¹⁷⁹

Důvod, resp. účel založení dobrovolného svazku obcí je uváděn v zakládací smlouvě a stanovách. V zásadě se lze shledat s několika variantami: někde je v nich v podstatě opsán obsah § 50 zákona o obcích, jinde je stanoven široký, nicméně konkrétnější katalog aktivit, které má svazek zajišťovat (např. dopravní obslužnost, společný nákup energií, zajišťování telekomunikačních služeb, občanské vybavenosti, zdravotnictví, koordinace územních plánů a společný postup vůči orgánům státní správy), třetí variantu představují svazky založené ke specifickému účelu, zejména budování systému odvodu odpadních vod, plynofikace, zásobování pitnou vodou, provozování školské právnické osoby v jedné z obcí, která je členem svazku, zajištění dopravní obslužnosti, včetně opravy místních komunikací nebo zajištění odvozu komunálního odpadu.¹⁸⁰ Nezřídka se obce spojují za účelem společného postupu k realizaci různých programů a s nimi spojených dotací a grantů z fondů České republiky a Evropské unie a to i za účelem vyrovnávání rozdílů mezi členy sdružení. V každém případě bývá okruh úkolů, pro které dochází ke spojení více méně konkrétní, nicméně žádný ze svazků neaspiruje na to, aby pokryl celou oblast samostatné působnosti obcí.

To, zda jsou předsevzaté úkoly naplněny, záleží na aktivitě sdružení, takže se můžeme setkat s relativně pestrou škálou situací. Existují svazky obcí, které fungují několik desetiletí a jsou úspěšné, o čemž svědčí mimo jiné to, že počet jejich členů se následně rozšířil, jiné ukončí svoji činnost, protože se jim podařilo dosáhnout záměru (např. vybudovat přípojky k napojení na soustavu rozvodu plynu), některé končí proto, že se jim jejich záměr naopak nezdařil, kde jen obtížně hledáme nějaký společný jmenovat pro tento důvod.

Jedním z trvajících problémů české veřejné správy je značný stupeň lokalizace, jinak řečeno vysoký počet obcí s malým počtem obyvatel. Podle posledních údajů k 1. 1. 2021 v České republice bylo 6258 obcí, z nichž 1400 mělo do 199 obyvatel, 1990 do 499 obyvatel, více jak polovinu z celkového počtu představují obce do 500 obyvatel a jen 129 obcí je v rozmezí od 10 000 do 100 000 obyvatel.¹⁸¹ Tento stav lze alespoň do značné míry připisovat i necitlivému přístupu při slučování obcí v minulosti, které mělo pro rozvoj území dříve samostatných obcí připojených k větším celkům spíše negativní dopady.¹⁸² Lze

¹⁷⁹ Viz např. <https://www.kraj-jihocesky.cz/dobrovolne-svazky-obci>.

¹⁸⁰ Lze se také setkat se svazky založenými např. za účelem vybudování cyklostezky.

¹⁸¹ <https://www.czso.cz/documents/10180/143520710/32019921003.pdf/802e0637-240a-4e3e-8266-34d8cdcedc02?version=1.5>; kolem 400 obcí má méně než 100 obyvatel.

¹⁸² Velký počet samostatných relativně malých a prostorově od sebe ne příliš vzdálených obcí byl pro území současné České republiky typický i v minulosti, a v dřívějších dobách byl ještě

tak hovořit o tom, že se slučováním obcí existuje špatné historické zkušenosti, které rezonují dodnes.

Existence velkého počtu relativně malých obcí jako samostatných subjektů a zároveň i správních obvodů z hlediska územně správního členění státu¹⁸³ však výrazně ztěžuje možnost efektivního výkonu veřejné správy, který je při takto vysokém počtu obcí relativně nákladný.¹⁸⁴ Zároveň ale s ohledem na malou velikost obcí a tím často i jejich dosti omezené „personální zázemí“ vznikají problémy rovněž při obsazení orgánů obecní samosprávy (zejména zastupitelstev) i obecních úřadů lidmi, kteří by byli schopni plnit příslušné úkoly při zajišťování funkcí obcí. V případě přenesené působnosti si toho, jakou její výkon představuje odbornou, personální (ale i ekonomickou) zátěž zejména pro malé obce všímá i koncepční materiál „Klientsky orientovaná veřejná správa 2030“ jako strategický materiál, který má definovat rozvoj veřejné správy v letech 2021 – 2030.¹⁸⁵

Tento dokument obsahuje analýzu tzv. zákonných úkolů samospráv, tj. takových, které by měly obce obligatorně plnit v rámci své samostatné působnosti. Rozčleněny jsou do deseti kategorií, které obsahují celkem 129 zákonných povinností, s tím samozřejmě, že ne všechny budou nezbytně realizovány v každé obci (např. na obec, kde není žádné školské zařízení, se logicky nebudou vztahovat povinnosti jeho zřizovatele). V rámci přenesené působ-

výrazně větší než dnes (v době sčítání lidu v roce 1950 to bylo samostatných 11 459 obcí). Mimo jiné i neefektivnost možnosti výkonu jejich správy vedla ke slučování obcí, přičemž k největší redukci jejich počtu došlo v období v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století (mezi lety 1970 a 1980 to např. bylo o 36,4 % z 7 511 na 4 778 a v osmdesátých letech muselo být další slučování na určitou dobu přerušeno, protože předchozí postup byl vyhodnocen jako uspěchaný a málo připravený). Ke slučování v tomto období docházelo často bez ohledu na přání obyvatel těchto obcí. Po sloučení v rámci snah o budování tzv. střediskové soustavy osídlení a urychlení vylidnění a zániku menších sídel nové investice směřovaly a tzv. občanská vybavenost se rozvíjela zejména v centrech větších aglomerací, k nimž byly dříve samostatné obce administrativně připojeny (viz k tomu rovněž in: Wokoun, R. – Mates, P. – Čechák, P. – Khendriche Trhlínová, Z. – Lacina, K. – Starý, M. *Vývoj podpory regionálního rozvoje v Československu a v České republice*. Praha: Leges, 2021, str. 123 – 125). Již v roce 1990, když zde vznikla ta možnost, se mimo jiné i z těchto důvodů osamostatněním skokově zvýšil počet obcí, který i v dalších letech, byť již pomalejší rychlostí dále stoupal.

¹⁸³ Podle § 1 zákona o územně správním členění státu jsou obce, a to bez ohledu na jejich velikost, jednotkami základního územního členění.

¹⁸⁴ Politické reprezentace, bez ohledu na to, která jsou právě u moci, se tento problém snaží dlouhodobě a dodejme, že dosud spíše marně řešit. Jedním z mála efektivních opatření v tomto směru bylo zakotvení přísnějších podmínek pro oddělení části obce, kdy je požadováno, aby původní i nová obec musely mít nejméně 1 000 obyvatel a nemohly to být enklávy (viz § 21 zákona o obcích), což jako legitimní potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1403/09. Přesto však počet obcí vznikajících oddělením spíše stále přesahuje počet těch, které zanikají sloučením, resp. připojením k jiné obci.

¹⁸⁵ <https://www.mvcr.cz/soubor/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>

nosti všechny obce, včetně tzv. základních mají vykonávat povinnosti podle 52 různých zákonů, přičemž lze právem očekávat, že nové povinnosti budou obcím v budoucnu spíše přibývat.¹⁸⁶ Plnění zmíněných zákonných povinností v oblasti samostatné i přenesené působnosti narážejí v případě malých obcí zejména na nedostatečné personální vybavení (starosta zde působí zpravidla jako neuvolněný funkcionář a odborný aparát je velice omezený) a to je současně i limitující pro možnosti rozvoje malých obcí,¹⁸⁷ jejichž překonávání mohou významně napomáhat jak dobrovolné svazky obcí, tak i tzv. místní akční skupiny.

Navzdory výše uvedenému v současné době přetrvává snaha ze strany i malých obcí zachovat si samostatnost, motivovaná nepochybně nejen zmíněnou negativní historickou zkušeností s administrativně prováděným slučováním, ale i další faktory. Je to však realita, z níž je třeba vycházet a smířit se s ní, protože¹⁸⁸ stejně jako možnost dosáhnout sloučení malých obcí do ekonomicky i administrativně lépe funkčních celků ze strany státu lze v současnosti považovat za politicky neprosaditelné.¹⁸⁹ Právní řád České republiky v podstatě nemá ani nástroje, na jejichž základě by bylo možno obec zrušit a to ani tehdy, pokud by dlouhodobě nebyla schopna zajišťovat svoji vlastní správu.¹⁹⁰ „Klientsky orientovaná veřejná správa 2030“ sice zakotvuje i návrh na možnost sloučení obce s jinou v případě dlouhodobého nezájmu občanů o správu obce, neschopnosti ustavení zastupitelstva a tím i plnění základ-

¹⁸⁶ To se týká např. povinnosti obcí publikovat svoje právní předpisy ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, zák. č. 35/2021 Sb. nebo četné úkoly plynoucí ze zákona o právu na digitální služby zák. č. 12/2020 Sb.

¹⁸⁷ V rámci projektu, v němž vznikl tento článek, byla prováděna i dotazníková šetření se starosty zejména venkovských obcí. Jedním ze závěrů, na němž alespoň u části respondentů panovala shoda, bylo, že pokud má být starosta schopen reálně pečovat o rozvoj své obce (což se týká mimo jiné administrace a realizace projektů, žádosti o dotace atd.), měl by tak činit „na plný úvazek“, tj. jako uvolněný funkcionář. Neuvolněný starosta podle těchto názorů má časovou kapacitu spíše jen na to, aby zajišťoval běžný chod obce v určitém „udržovacím režimu“, nikoli však její rozvoj.

¹⁸⁸ Nelze si ostatně nevšimnout, že ačkoli právní úprava umožňuje slučování obcí a výše popsané problémy z hlediska zátěže s výkonem zákonem uložených povinností i omezení pro možnost jejich rozvoje zřejmě musí být vedení malých obcí zřejmé, ke slučování obcí ve větším počtu nedochází a jejich celkový počet zůstává v posledních letech stále přibližně stejný.

¹⁸⁹ Mimo jiné velká část členů Parlamentu České republiky zároveň působí v místní samosprávě, a ti by při obecné snaze i malých obcí zachovat si svou samostatnost pro takovýto návrh zákona s vysokou mírou pravděpodobnosti nehlasovali. Ministerstvo vnitra v současné době s ohledem na politickou neprosaditelnost v posledních letech vůbec ani neuvažuje o vypracování takového návrhu.

¹⁹⁰ V úvahu pojmově přichází snad jen situace, kdy by obec neměla žádného občana, vzhledem k tomu, že by absentoval jeden z Ústavou stanovených znaků, totiž, že se jedná o územní společenství občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy), takže by tím obec *via facti* zanikla.

ních samosprávných funkcí, otevřenou nicméně zůstává otázka politické prosaditelnosti takového konceptu, jakkoli by se tím řešily extrémní situace. V minulosti se objevily ovšem jen neoficiální úvahy o možnosti přimět obce pomocí ekonomické stimulace k tomu, aby se dobrovolně slučovaly, případně je k tomu fakticky až dotlačit. Úprava rozpočtového určení daní, které bylo v minulosti pro malé obce ve srovnání s většími obcemi skutečně nepříznivé, se však následně změnila ve prospěch malých obcí, takže ani ekonomický tlak na ně není v současnosti takový, aby je mohl efektivně přimět ke slučování.

Za dané situace lze možnost zvýšení efektivity výkonu veřejné správy spatřovat v přesunu alespoň části úkolů v rámci přenesené působnosti na jiné subjekty. Tuto možnost již v současné době samotným obcím dává institut veřejnoprávních smluv, které mohou tzv. základní obce uzavírat podle § 63 zákona o obcích. Zejména malé obce této možnosti ve značném rozsahu využívají a řeší tak situace, kdy nejsou schopny některé své zákonem uložené úkoly s ohledem na jejich rozsah a náročnost vykonávat samy. Pokud orgán tzv. základní obce neplní své úkoly v oblasti přenesené působnosti, krajskému úřadu podle § 65 zákona o obcích přísluší oprávnění jejich výkon odejmout a přenést jej na pověřený obecní úřad. S ohledem na rozsah úkolů, které by tzv. základní obce měly plnit v přenesené působnosti a omezené kapacity opět především malých obcí tak činit se však uvedené nástroje nejeví jako zcela dostačující. Vzhledem k tomu autoři zmiňovaného koncepčního materiálu navrhuji, aby základním obcím byla většina kompetencí v přenesené působnosti odebrána a přenesena na, novým způsobem vymezené obce s pověřeným obecním úřadem, které by se měly přibližovat submikroregionálním centrům. Základním obcím by tak zůstala s malými výjimkami jen samostatná působnost, s tím, že některé pravomoci by se mohly přesunout ze stávající přenesené do samostatné působnosti obcí.¹⁹¹ Záměrem tedy je odbřemenění základních obcí od výkonu přenesené působnosti a vytvoření prostoru pro to, aby se mohly soustředit na výkon jejich samostatné působnosti včetně zákonných úkolů samosprávy a racionalizovat tak i jejich výkon. Koncentrace přenesené působnosti v rámci menšího počtu subjektů má mimo jiné rovněž

¹⁹¹ <https://www.mvcr.cz/soubor/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>; Možnost přenesení výkonu přenesené působnosti základních obcí na úroveň pověřených obecních úřadů jako reakci na omezené možnosti malých obcí vykonávat efektivně veřejnou správu v plném rozsahu jejich zákonných povinností navrhovali v jednom ze svých dřívějších textů i autoři Wokoun, R. – Mates, P. – Čechák, P. Legal and Regional Aspects of Structuring of the Czech Republic. In: Vaňková, I. (ed.). *Proceedings of the 13th International Scientific Conference Public Economics and Administration 2019*. Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava, 2019 (dostupné na <https://dokumenty.vsb.cz/docs/files/cs/7537439c-c83f-482c-a6a2-6442d8a0cc3a>).

umožnit efektivnější kontrolu jejího výkonu a zajistit kvalitnější vzdělávání úředníků.

Navrhovaný koncept je akceptovatelný, protože má „kouzlo jednoduchosti“, vzhledem k tomu, že by si nevyžadovalo strukturální zásahy a lze jej považovat i za „systémově čisté“.

Na druhé straně jsou s ním spojena i určitá rizika. Prvním z nich je možnost střetu zájmů mezi obcí s pověřeným obecním úřadem a základní obcí, pro kterou bude vykonávat přenesenou působnost.¹⁹² Možným řešením by zde bylo to, že v konkrétním případě by přenesenou působnost v případech, kdy by takovýto střet zájmů existoval či alespoň hrozil, prováděla jiná obec s pověřeným obecním úřadem. Zřejmě mnohem zásadnější problém spočívá v tom, do jaké míry budou základní obce ochotny přistoupit na změnu, která by znamenala ztrátu faktického vlivu na rozhodování záležitostí týkajících se jejich území, který v současné době mohou uplatňovat. Opět je to tedy vlastně otázka politické průchodnosti takovéto změny, která by nutně musela být provedena zákonem.

V situaci, kdy základní obce vykonávají jak samostatnou tak přenesenou působnost, pro ně nemusí hrát až tak významnou roli, v kterém druhu působnosti je daná pravomoc vykonávána. Výkon dané pravomoci, byť by si obce nad ní chtěly udržovat určitou kontrolu, v přenesené působnosti mohl být pro ně i výhodnější, protože na něj dostávali příspěvek ze státního rozpočtu. Pokud by ale většina přenesené působnosti měla být základním obcím odebrána a ztratily by na jejich výkon vliv, již by to pro ně problém představovat mohlo i proto, že může jít nejen o pravomoci, ale nutně i s nimi spojené prostředky významné pro jejich rozvoj. Právě hrozba ztráty těchto prostředků je také jedním z důvodů, proč při dosavadních diskusích proti návrhu přesunu přenesené působnosti ze základních obcí na obce s pověřeným obecním úřadem ze strany zástupců obcí zazníval spíše odpor a byla navrhována jiná řešení, mimo jiné i využití širší využití dobrovolných svazků obcí. Zásadní roli tedy bude hrát i správné rozhodnutí o tom, které pravomoci budou základním obcím ponechány.

Jak zmíněno, handicap malých obcí, který se projevuje v prvé řadě v periferních oblastech, může být eliminován právě tím, že se stanou členem dob-

¹⁹² V současné době takovýto střet někdy vzniká při výkonu přenesené působnosti v případě obcí s rozšířenou působností (v rámci výše zmíněného dotazníkového šetření se starosty jeden z nich právě tento střet zájmů, resp. preferování vlastních zájmů ze strany obce s rozšířenou působností uváděl jako největší překážku rozvoje své obce) a tyto případy dosud nemusejí být příliš časté. Pokud by ale přinejmenším většina současné přenesené působnosti základních obcí byla přenesena na obecní úřad obce s pověřeným obecním úřadem, lze očekávat, že by takovéto střety mohly vznikat mnohem častěji.

rovolného svazu, které by měly i podle strategických představ nadále zůstat základní formou meziobecní spolupráce. Otázkou samozřejmě zůstává, zda budou mít větší obce o toto spojení zájem nebo bude-li několik takových mikroobcí schopno řešit ve svazku svoje problémy.

V každém případě, ponecháme-li tuto skepsi stranou, určité možnosti toto spojení vždy nabízí. V úvahu přichází např. získávání dotací, které bývají určovány právě jen větším subjektům a alespoň do jisté míry se tak překonávají negativní efekty lokalizace, která opět dopadá zejména na malé obce v periferiích krajů.

Jedním z takových projektů byl návrh na uzákonění společenství obcí, který připravilo v roce 2005 Ministerstvo vnitra.¹⁹³ Předpokládalo se, že by se tím měla umožnit spolupráce v širokém spektru otázek v oblasti samostatné působnosti jakými je i program hospodářského a sociálního rozvoje, jakož i při řešení zákonem stanovených povinností obce, při výkonu rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti, kooperovat v působnosti přenesené a oproti dobrovolnému svazku obcí by mohly převzít i výkon svých zákonných působností. Návrh však nebyl nikdy realizován, snad především z obavy z finančního zvýhodnění spolupráce ve společenství.

Zapojení dobrovolných svazků právě jako určité „servisní instituce“ by nepředstavovalo optimální řešení a zároveň by si vyžadovalo i určité dodatečné náklady pro veřejné rozpočty. Současně by představoval i být vyšší jistotu kvalifikovaného způsobu výkonu agend, než je tomu v současnosti s ohledem na kvalifikaci pracovníků obecních úřadů na malých obcích a jako určitý kompromis, který by mohl být politicky průchodný, mohly by představovat zlepšení efektivity výkonu přenesené působnosti oproti současnému stavu zejm. v případě malých obcí. Pokud by do budoucna mělo být hledáno nějaké systémové řešení, jež by zahrnovalo i zapojení dobrovolných svazků obcí, předpokládalo by to zřejmě i koncepční změnu jejich postavení a rozšíření možností, které mohou ve vztahu k obcím sehrát.

LITERATURE

- Dobrozemský, V. Formy spolupráce obcí, citováno podle ASPI. <https://www.mvcr.cz/soubor/vecnyzamer-pdf.aspx>
- Dobrozemský, V. Právní postavení dobrovolného svazku obcí, citováno podle ASPI.
- Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934.
- Kopecký, M. *Právní postavení obcí. Základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. 266 str. ISBN 80-85963-73-6.

¹⁹³ Dobrozemský, V. Formy spolupráce obcí. Citováno podle ASPI. <https://www.mvcr.cz/soubor/vecnyzamer-pdf.aspx>.

- Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. 568 str. ISBN 978-80-7400-727-9.
- Pražák, J. *Rakouské právo ústavní. Část první – Ústava obecní*. Druhé opravené vydání. Praha: Jednota právnická, 1900. 502 str.
- Průcha, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 277 str. ISBN 978-80-210-5590-2.
- Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno, Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 428 str. ISBN 978-80-7239-281-0.
- Wokoun, R. – Mates, P. – Čechák, P. – Khendriche Trhlínová, Z. – Lacina, K. – Starý, M. *Vývoj podpory regionálního rozvoje v Československu a v České republice*. Praha: Leges, 2021. 220 str. ISBN 978-80-7502-544-9.
- Wokoun, R. – Mates, P. – Čechák, P. Legal and Regional Aspects of Structuring of the Czech Republic. In: Vaňková, I. (ed.). *Proceedings of the 13th International Scientific Conference Public Economics and Administration 2019*. Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava, 2019. ISBN 978-80-248-4356-8. ISSN 1805-9104. pp. 423-434.

Author's contact details:

doc. JUDr. Pavel Mates CSc.
The University of Finance and Administration Prague
Faculty of Legal and Administrative Studies
Czech Republic
E-mail: 9122@mail.vsfs.cz

JUDr. Petr Čechák Ph.D.
The University of Finance and Administration Prague
Faculty of Legal and Administrative Studies
Czech Republic
E-mail: petr.cechak@mail.vsfs.cz

SOUČASNÉ A PERSPEKTIVNÍ FORMY SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR

CURRENT AND PERSPECTIVE FORMS OF COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES IN THE CZECH REPUBLIC

JUDr. Miloš Matula, CSc.

Klíčová slova: meziobecní spolupráce – dobrovolný svazek – sdružení obcí – povinný úkol – samospráva – veřejná správa – aglomerace – správní obvod – veřejnosprávní smlouva

Key words: inter-municipal cooperation – voluntary union – association of municipalities – compulsory task – self-government – public administration – agglomeration – administrative district – public law contract

Anotace: Příspěvek se věnuje meziobecní spolupráci v ČR. Ukazuje funkčnost i limity dobrovolných svazků obcí jako institucionálního výrazu spolupráce. Současně se autor zamýšlí nad hmotnými formami spolupráce, které by byly lépe využitelné také pro vlastní výkon veřejné správy.

Annotation: The contribution deals with inter-municipal cooperation in the Czech Republic. It shows the functionality and limits of voluntary unions of municipalities as an institutional expression of cooperation. At the same time, the author considers possible new forms of cooperation, which would also be more useful for the actual performance of public administration.

A. Zákonná úprava a současný stav spolupráce obcí

Spolupráce obcí je od počátku obnovení obecní samosprávy v ČR významným tématem z hlediska funkce této samosprávy. Vyplývá to ze dvou základních skutečností spojených s územní samosprávou v českých podmínkách. První skutečností je přerušení kontinuity vývoje samosprávy z hlediska faktické absence klasické samosprávy v celém období 1938 – 1990. Toto přerušení mělo za následek určité problémy ve fungování samosprávy, které se v zemích, kde kontinuita nebyla přerušena, ve stejné podobě a rozsahu nevyskytují, případně se vyskytují ve slabší míře a vztahují se i k meziobecní spolupráci. Dále budou některé z nich uvedeny.

1. Představa o fungování samosprávy byla spojena především s rozšířením prostoru pro svobodnou aktivitu ve společnosti. To je ovšem velmi dů-

ležitý rozměr samosprávy, ale musí být doplněn o dimenzi samosprávy jako součásti systému společenské regulace, včetně vědomí toho, že ani samospráva není absolutně svobodná. Toto vědomí se vytvářelo postupně, nicméně zpočátku se jeho podcenění odrazilo např. v normotvorné činnosti obcí, kde bylo nutné v rámci ústavního soudnictví řešit i případy zasahování obecně závazných vyhlášek obcí do základních práv. Z uvedeného podcenění regulační funkce pak vyplynul i slabší zřetel k potřebě koordinace činnosti obcí a její právní úpravy.

2. Samospráva se nemohla rozvíjet jako přirozená součást výkonu veřejné moci společně se státem. To vedlo po jejím obnovení spíše ke zdůraznění prvků konkurence v systému veřejné moci než součinnosti v běžném vedení správy. Současně zde působila a zčásti dosud působí zvýšená senzitivita vůči zásahům státu, včetně zásahů směřujících ke zvýšení racionality fungování správního systému vcelku, tedy i k případné bližší regulaci forem meziobecní spolupráce.

3. Neadekvátní způsob využití střediskových obcí pro zvýšení efektivnosti správy vedl nejen k diskreditaci jakýchkoliv úvah o integraci obcí, ale i ke zvýšené opatrnosti vůči formám sdružování spojeným s výraznější regulací. Naopak se uplatnila tendence k rozdělování obcí a tím zvýšení roztržičnosti obecní struktury. To se dělo za situace, kdy v řadě evropských států došlo nebo docházelo k rozsáhlé integraci obcí nebo posilování integrativního rozměru meziobecní spolupráce.¹⁹⁴

4. Zákonná úprava meziobecní spolupráce se rozvíjela relativně pozvolně. V prvním zákoně o obcích přijatém po roce 1989¹⁹⁵ nebyla v původním znění vůbec obsažena, stalo se tak teprve při jeho novelizaci¹⁹⁶ a poměrně komplexní úpravu obsahuje současný zákon o obcích.¹⁹⁷ Spolupráce při vlastním výkonu veřejné správy byla v zásadě umožněna až zavedením speciálních veřejnoprávních smluv o převodu kompetencí v roce 2002.¹⁹⁸

B. Vlastnosti a limity současné zákonné úpravy

Zákonná úprava provedená platným zákonem o obcích vytváří základní rámec pro meziobecní spolupráci. Tato úprava je založena na vymezení

¹⁹⁴ Halásková, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích EU*. Ostrava: VŠB-TU, 2012.

¹⁹⁵ Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích.

¹⁹⁶ Zákon České národní rady č. 302/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 367/1990 Sb., o obcích.

¹⁹⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹⁹⁸ Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

dobrovolného svazku obcí jako zvláštního právního institutu. Důraz klade na otázky, jejichž řešení je nezbytné k elementárnímu fungování takových svazků po právní stránce, tedy právní osobnost svazku a rejstřík svazků, stanovy a jejich náležitosti, práva občanů dotčených obcí ve vztahu k samosprávnému svazku a přezkum hospodaření svazku.

Daleko menší pozornost věnuje právní úprava obsahovým otázkám spolupráce, pouze demonstrativně uvádí určité záležitosti, které mohou být předmětem činnosti svazku. Celá regulace vychází z úplné dobrovolnosti nejen vzniku svazku, ale i obsahu jeho činnosti, pokud nevychází za rámec samostatné působnosti obcí sdružených ve svazku a pochopitelně, pokud respektuje kompetence stanovené orgánům obcí.

Zákonná úprava nevytváří žádnou diferenciaci svazků z hlediska jejich účelu ani jejich právní formy. Výslovně je omezena činnost svazků na samostatnou působnost. Není tedy možné využít tohoto institutu ke spolupráci při výkonu přenesené působnosti, ale svou povahou a důrazem na kvazi soukromoprávní regulace se nehodí ani ke spolupráci v rámci činností, které jsou fakticky povinnými úkoly samosprávy.

Vytváření dobrovolných svazků obcí je tedy z hlediska právní regulace víceméně náhodné a vychází pouze z konkrétních potřeb sdružovaných obcí v daném případě, bez ambicí vytvořit prostor pro systematickou spolupráci určitých druhů obcí ve stanovených věcech.

Zákonná úprava spolupráce obcí předpokládá pochopitelně také jak spolupráci neformální, tak spolupráci na smluvním základě, ale bez vytvoření dobrovolného svazku obcí. Je možná také přeshraniční a jiná mezinárodní spolupráce obcí, která je zčásti regulována i Madridskou úmluvou.¹⁹⁹ Zákon umožňuje i rozlišení spolupráce obcí k výkonu jejich kompetencí, o kterém pojednává tento článek, od spolupráce k formulaci a obhajobě společných zájmů obcí, včetně institucionální roviny, jakou představuje Svaz měst a obcí ČR nebo Sdružení místních samospráv ČR.

Zákonná úprava spolupráce obcí tak vytváří, byť i velmi rámcový, základ pro spolupráci obcí v oblasti samostatné působnosti v otázkách, které nejsou spojené s rozhodováním navenek. Tato úprava by samozřejmě mohla být podrobnější, např. v otázkách možných sporů vyplývajících z meziobecní spolupráce, typických forem této spolupráce nebo vyjadřování zájmů obcí jejich sdruženími, nejde však o zásadní problém, nýbrž spíše standardní doplnění nebo jiné zdokonalení právní úpravy.

¹⁹⁹ Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvím nebo úřady, Sdělení č. 94/2000 Sb. m. s.

Podstatně větší problém představuje výkon klasické veřejné správy, tedy spolupráce obcí týkající se rozhodovací činnosti s dopadem na jiné subjekty a koneckonců i na veřejný zájem obecně.

Lze pokládat za nepochybné, že v naposled zmíněných otázkách vyžaduje spolupráce podrobnější a závaznější formu regulace. Může vyvstat otázka, zda taková spolupráce v otázkách, které není možné řešit volnými formami běžného dobrovolného svazku obcí, je vůbec nezbytná. Tím se dostáváme k problému, zda byly v představách o obecní samosprávě překonány limity jejího funkčního působení v systému veřejné moci, které jsou zmíněny v oddíle A tohoto článku, a to zvláště, pokud situaci porovnáváme se standardem západoevropských zemí, kde lze často nalézt více diferencovaných a podrobněji právně regulovaných forem spolupráce.

Existuje několik důvodů, pro které se jeví otázka určitějšího vymezení forem spolupráce obcí relevantní. První důvod představuje potřeba systematického řešení spolupráce v povinných úkolech samosprávy a v přenesené působnosti. Dosavadní možnosti řešení nejsou vyhovující. Spolupráce v přenesené působnosti je možná při využití veřejnoprávních smluv o převodu kompetencí. Veřejnoprávní smlouvy o převodu kompetencí ovšem mají primárně za účel právně bezvadně řešit problém přechodné nemožnosti obce plnit své úkoly, např. v prvním období po změně právní úpravy nebo při dlouhodobém onemocnění úředníků apod. Pokud se využívají k trvalé úpravě kompetencí, narušuje se přehlednost veřejné správy a do jisté míry i právní jistota adresátů veřejné správy a v podstatě se rovněž obchází ústavní požadavek zakotvení kompetencí v zákoně. Mnohem čistší řešení by spočívalo v adekvátním zakotvení kompetencí v zákoně, případně v zákonem zakotvených podmínkách pro výkon stanovených působností v rámci určitého společenství obcí. Současný způsob regulace je v podstatě kasuistický.

Pokud jde o úkoly samosprávy v samostatné působnosti, ale povinně vykonávané ze zákona, jako je tomu např. v některých věcech školství nebo komunálních odpadů, je využití dobrovolných svazků obcí problematické, neboť povaha jejich zřizování, ustavování a kontroly neodpovídá subjektu, který by rozhodoval navenek. Veřejnoprávní smlouvy o převodu působnosti by pak podle zákona měly být využívány v přenesené působnosti.

Druhým důvodem jsou specifické problémy správy městských aglomerací, které činí účelným vytvoření samosprávných svazků specifické povahy s možností rozhodování o územních otázkách. Třetí důvod, který má ve skutečnosti největší význam, spočívá ve velké roztržiténosti obecní struktury a z toho vyplývajícího velkého počtu malých obcí v ČR, přičemž rostoucí administrativní náročnost rozhodovacích procesů a odborné nároky na jejich

výkon vyžadují obecné řešení např. přechodem některých věcí v přenesené působnosti na obce s pověřeným obecním úřadem a u věcí v samostatné působnosti na nově koncipovaná společenství obcí.

Z uvedených problémů současného stavu vyplývá potřeba nových forem spolupráce obcí. Při konstrukci nových forem je ovšem rovněž nutné vyřešit nejprve řadu teoretických i praktických otázek, pokud by takové formy měly být funkční.

První otázkou je vymezení kompetencí.

Pokud by nový typ svazku obcí měl být smysluplný, je zřejmé, že by nebylo možné řešit otázku předmětu jeho činnosti u každého svazku zvlášť, neboť by se opakovala kasuističnost veřejnoprávních smluv. V každém případě by tedy bylo vhodné vytvořit skupiny agend, které by byly povinné pro takový svazek, případně ze kterých by si mohl svazek vybrat volně, event. vybrat minimální stanovený počet, např. dvě skupiny agend. Inspirující je v tomto směru slovenské řešení u společných obecních úřadů²⁰⁰. Méně výhodné se jeví přímé určení kompetencí nového typu svazku obcí komplexně zákonem, neboť jednak obce by zde měly mít přece jen určitou volnost, jednak i jejich potřeby součinnosti jsou objektivně rozdílné. Přes různé konkrétní možnosti vymezení věcných okruhů působnosti pro nový typ svazků obcí nebyla tato otázka dosud předmětem výraznějších kontroverzí.

Složitějšími otázkami se zdají být členství obcí ve svazku a jeho územní vymezení. Členství obcí je potud klíčové, že pokud do svazku nevstoupí dostatečný počet obcí nebo obce profilující příslušný územní obvod, budou faktické možnosti svazku velmi omezené. To vyvolává otázku povinného členství obcí ve svazku. Především u svazků, které by měly mít potenciální význam pro řešení teritoriální problematiky, je vhodný územní obvod důležitým předpokladem efektivnosti.

Z pohledu smyslu existence by tedy povinné členství obcí bylo pro svazek žádoucí, neboť by dovolilo vykonávat kompetence svěřené svazku v územním obvodu optimálním pro vedení příslušných záležitostí.

Povinné členství je také nutné konfrontovat s ideou obecní samosprávy jako takové. Pokud má být obec samosprávná, je jistě potřebné, aby sama rozhodovala o sdružování s jinými obcemi. Na druhé straně zákon může stanovit určité podmínky k tomu, aby obec mohla vykonávat některé kompetence, zejména kompetence týkající se veřejného rozhodování. Splnění předpokladů pro výkon některých kompetencí např. z hlediska odbornosti může usnadnit sdružování obcí.

²⁰⁰ Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Pokud má sdružení obcí naplnit předpoklad lepších podmínek pro vedení určitých záležitostí, měla by jeho členem být i obec, která je schopna k takovému cíli účinně přispět.

Další otázkou je svěřením kompetencí přímo svazku obcí. V případě odvození svazku od příslušných obcí by zákonné svěřením ještě neznamenalo vytvoření dalšího stupně samosprávy, které Ústava taxativním vymezením stupňů územních samosprávních celků vylučuje. Stejně tak nejsou za stupeň samosprávy považovány městské části statutárních měst, ani k vytvoření nového stupně samosprávy nevedlo vytvoření regionálních rad vzhledem k jejich odvozenosti od krajů.

Podle názoru autora tedy může sdružení obcí umožnit obcím i v samostatné působnosti výkon určitých činností, které by jinak fakticky neodpovídaly jejich možnostem. V tomto smyslu by zákon mohl svěřit obcím výkon i takových činností, které by některé obce reálně mohly vykonávat jen při sdružení s jinými obcemi.

Územní hledisko se vztahuje ke sdružování v takových územních obvodech, které jednak dovolí efektivní výkon správy, jednak nebudou komplikovat již tak poměrně složitou územně správní strukturu. V prvním směru je zapotřebí, aby se podle povahy věci sdružilo určité procento územně souvisejících obcí v určitém území, ve druhém směru je vhodné, aby se tak stalo v rámci již existujícího všeobecného správního obvodu, v českých podmínkách tedy správního obvodu obce s rozšířenou působností nebo alespoň správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem. V situaci spojeného modelu územní veřejné správy totiž nelze důsledně vzájemně oddělit územní členění samosprávy a územní členění státu, jak tomu ostatně nasvědčuje i zákon o územně správním členění státu.

Specifický problém představuje zvýšená intenzita územních vazeb mezi obcemi v městských aglomeracích, která vyžaduje výraznou spolupráci v otázkách územního rozhodování, což se již dnes v některých evropských zemích projevuje ve vytváření nových forem sdružení obcí podrobněji zákonem regulovaných a státem podporovaných.²⁰¹

Spolupráce obcí souvisí rovněž s nároky na administrativní stránku rozhodování. Z hlediska smyslu a reálných možností samosprávy tady jde o příznivý poměr mezi vlivem na rozhodování a administrativní zátěží. Rozsah a administrativní náročnost rozhodovací činnosti již dnes činí pro malé obce výkon některých agend v jejich působnosti velmi náročným a vývojové tendence neukazují na oslabení tohoto problému. V zásadě tedy jde o to, jak zachovat vliv na rozhodování samosprávám a snížit jejich administrativní zá-

²⁰¹ Potřebnost legislativní úpravy metropolitní spolupráce z pohledu MV (nepublikováno).

těž bez negativních důsledků na kvalitu rozhodovacích výstupů. K tomuto cíli může přispět sdružování obcí, a to dvěma způsoby. První způsob spočívá v rozhodování v obcích při administrativním servisu v rámci meziobecní spolupráce, druhý způsob využitelný při zvýšeně náročných činnostech nebo v přenesené působnosti představuje rozhodování na vyšším stupni při povinné a podle povahy věci i závazné konzultaci s nižším stupněm.

Konečně je třeba zmínit také otázku finanční pomoci státu související se sdružováním obcí. Je potřebné, aby stát podpořil sdružování obcí rovněž finančními stimuly, neboť svými důsledky může toto sdružování přispět ke zvýšení efektivnosti správy. Podmínkou k tomu by ovšem mělo být sdružení dostatečného počtu samospráv v racionálních územních obvodech.

V legislativní sféře má zvláštní význam rozdělení regulace meziobecní spolupráce mezi zákon a statutární předpisy samospráv. V souladu s povahou samosprávy by konkrétní institucionální otázky dobrovolných svazků nového typu měly být řešeny statuty těchto svazků, tedy podle jejich konkrétních podmínek. Zákon by však měl stanovit principy zastoupení obcí v orgánech svazku, povinnou rozhodovací pravomoc základního statutárního orgánu svazku, povinné kontrolní mechanismy, případně další podmínky nezbytné k uplatnění demokratických mechanismů ve fungování svazku.

Během dosavadního vývoje byly učiněny některé pokusy o zákonné zavedení nových forem spolupráce obcí, vhodných i k výkonu veřejné správy. V roce 2005 byl Ministerstvem vnitra připraven návrh na vytvoření Společenství obcí, který neuplatnil dostatečné požadavky na kompetenční ani územní vázanost této nové formy meziobecní spolupráce, nicméně o určitou regulaci se pokusil, nebyl však nalezen konsensus v její konkretizaci a žádný návrh zákona nebyl nakonec předložen. Další, ještě umírněnější pokus o prohloubení zákonné úpravy meziobecní spolupráce byl součástí připravované novely zákona o obcích v roce 2019.²⁰² Ani tento návrh se však nedočkal předložení ve formě zákonodárné iniciativy.

V současné době se uvažuje zejména o dvou legislativních řešeních. Prvním je koncept spolupráce obcí při zajištění administrativního servisu při rozhodování vybraných otázek na principu činnosti úředníků, kteří by byli zaměstnanci společenství obcí, ale toto společenství by právě zastřešovalo tento administrativní servis a rozhodovaly by nadále příslušné obce. Druhý směr představuje spolupráce obcí při řešení územní problematiky v rámci aglomerací s případným zapojením kraje.²⁰³

²⁰² Návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, č.j. MV-47251, připomínkové řízení se konalo 19. 9 a 17.10 2019, novela nebyla schválena vládou ČR.

²⁰³ Potřebnost legislativní úpravy metropolitní spolupráce z pohledu MV (nepublikováno).

Oba zmíněné návrhy, zejména první z nich, mají v podstatě dílčí charakter. Současná situace v rozhodovací sféře zatím činí velmi obtížným dosažení konsensu na rozsáhlejší obecné regulaci nových forem meziobecní spolupráce.

LITERATURE

Halásková, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích EU*. Ostrava: VŠB-TU, 2012. 198 str. ISBN 978-80-248-2808-4.

Návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, č.j. MV-47251, připomínkové řízení se konalo 19. 9 a 17. 10 2019, novela nebyla schválena vládou ČR.

Potřebnost legislativní úpravy metropolitní spolupráce z pohledu MV (nepublikováno).

Použité právní předpisy

Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvím nebo úřady, Sdělení č. 94/2000 Sb. m. s.

Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon České národní rady č. 302/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 367/1990 Sb., o obcích.

Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Author's contact details:

JUDr. Miloš Matula, CSc.

VŠE Praha

Czech Republic

losmatula@seznam.cz

INSTITUCIONALIZOVANÁ A NEINSTITUCIONALIZOVANÁ KOOPERACE VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOL

INSTITUTIONALIZED AND NON-INSTITUTIONALIZED COOPERATION OF PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Klíčová slova: veřejná správa – samospráva – veřejná vysoká škola – akademická samospráva – institucionalizovaná/neinstitucionalizovaná kooperace – konsorcium – bezsubjektní zájmotvorná platforma – prostá smluvní kooperace – role/mise univerzit

Key words: public administration – self-government – public higher education institution – academic self-government – institutionalized/non-institutionalized cooperation – consortium – subjectless interest-generating platform – simple contractual cooperation – roles/missions of universities

Anotace: Příspěvek se zabývá vybranými formami kooperace veřejných vysokých škol v České republice a ve Slovenské republice [specifické institucionalizované formy kooperace představují konsorcia (právnícké osoby) a reprezentace (bezsubjektní zájmotvorné platformy); nespecifické institucionalizované formy se váží k obecnému režimu účasti v právnických osobách; neinstitucionalizovaná kooperace má prostý smluvní základ, její případná specifická je dána souvislostí předmětu smlouvy s výhradní činností vysokých škol]. Stručně srovnává výhody a nevýhody institucionalizované a neinstitucionalizované kooperace. Koncept „nadstavbové“ akademické samosprávy považuje za možný.

Annotation: The paper deals with selected cooperation forms of public higher education institutions in the Czech Republic and the Slovak Republic. It compares the advantages and disadvantages of institutionalized and non-institutionalized cooperation [specific institutionalized forms of cooperation are represented by consortia (legal entities) and representations (subjectless interest-generating platforms); non-specific institutionalized forms are linked to the general regime of participations in legal entities; non-institutionalized cooperation has a simple contractual basis, its possible specificity is determined by the context of the subject of the contract with the exclusive activity of the higher education institutions]. It briefly compares the advantages and disadvantages of institutionalized and non-institutionalized cooperation. A concept of „superstructure“ academic self-government is considered possible.

I. Některá východiska

Ve volné návaznosti na loňské úvahy o akademické samosprávě,²⁰⁴ jejímiž nositeli jsou veřejné vysoké školy, se tento příspěvek věnuje „nadstavbové“ problematice charakteru jejich činnosti, kterou lze souhrnně označit jako kooperaci.

Kooperace je výrazem samostatné (samosprávné) působnosti veřejné vysoké školy.²⁰⁵ Týká se naplňování všech jejích rolí/mísí.²⁰⁶

Člení-li se veřejná vysoká škola na fakulty, může kooperace probíhat jak na úrovni vysoké školy, tak na úrovni fakulty/fakult.²⁰⁷

Z hlediska participantů může jít o spolupráci veřejných vysokých škol:

- se státem, potažmo s přímými nebo nepřímými vykonavateli státní správy,
- s územními samosprávnými celky, potažmo s vykonavateli územní samosprávy,
- se subjektem profesní samosprávy, potažmo vykonavatelem profesní samosprávy v oboru regulované profese,
- s jinou veřejnou vysokou školou,
- s jinou než veřejnou vysokou školou,
- s jinou než vysokou školou,
- s vědeckou/výzkumnou/uměleckou/tvůrčí institucí/osobou, která není školou,
- s právníky/osobami založenými/zřízenými veřejnou vysokou školou,
- s absolventy,
- s jinými osobami.

Může přitom jít o kooperaci bilaterální, nebo multilaterální.

V širším slova smyslu náleží ke kooperaci i difúzní (potenciálně interaktivní) působení vůči veřejnosti.

²⁰⁴ Staša, J.: O příznačnostech akademické samosprávy. In: Košičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*, s. 244 – 257. O vztazích spolupráce veřejných vysokých škol je stručně pojednáno na s. 252 – 253.

²⁰⁵ Viz § 6 písm. j) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „čZVŠ“), a § 6 odst. 1 písm. i) zákona č. 131/2022 Z. z., o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „sZVŠ“).

²⁰⁶ Učení, bádání, přínos pro společnost. Viz např. Compagnuccia, L. – Spigarellib, F. *The Third Mission of the university: A systematic literature review on potentials and constraints*.

²⁰⁷ Výslovně pouze § 23 odst. 1 písm. f) sZVŠ a tím, že rozsah a podmínky stanoví statut veřejné vysoké školy.

Veřejná vysoká škola je osobou veřejného práva zřízenou k plnění úkolů vzdělávací činnosti a tvůrčí²⁰⁸ činnosti (obojí představují hlavní činnost/činnosti) a může v mezích zákona vyvíjet i jinou²⁰⁹ činnost. Kooperace v oblasti jiné činnosti nesmí ohrožovat hlavní činnost (a to včetně kooperace v oblasti hlavní činnosti). Ve vztahu ke kooperaci v oblasti hlavní činnosti platí požadavek vzájemného nenarušování („vzdělávací“ kooperace nesmí být na úkor „tvůrčí“ kooperace a *vice versa*). U každé veřejné vysoké školy bude ovšem záležet na rozvaze vzdělávací a tvůrčí činnosti.²¹⁰

Jednou z určujících charakteristik osoby veřejného práva je poskytování veřejně prospěšných výkonů.²¹¹ Ty představují „náplň“ vlastní veřejné správy (coby činnosti = v materiálním smyslu) dané osoby (v případě veřejných vysokých škol tedy akademické samosprávy). Veřejná prospěšnost je znakem hlavní činnosti a má zásadně²¹² být i znakem jiné činnosti veřejné vysoké školy. Při ztotožnění veškeré činnosti veřejné vysoké školy se správní činností (správní činnost *largo sensu*) lze prakticky rozlišovat zejména kooperaci v oblasti nevrchnostenské výsostné správy a kooperaci v oblasti nevýsostné správy.²¹³ Nabízí se ovšem i úvaha o možnosti kooperace v oblasti vrchnostenské správy.²¹⁴

²⁰⁸ „Vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí“ [§ 1 písm. a) čZVŠ]. „Výskumnú, vývojovú alebo umeleckú a ďalšiu tvorivú“ [§ 1 odst. 4 písm. a) sZVŠ].

²⁰⁹ Český zákon ji označuje jako doplňkovou činnost (viz § 19 odst. 1 a § 20 odst. 1 čZVŠ); § 19 odst. 2: „V doplňkové činnosti veřejná vysoká škola vykonává za úplatu činnost navazující na její vzdělávací a tvůrčí činnost nebo činnost sloužící k účinnějšímu využití lidských zdrojů a majetku. Doplňková činnost nesmí ohrozit kvalitu, rozsah a dostupnost činností, k jejichž uskutečňování byla veřejná vysoká škola zřízena.“ Slovenský zákon ji chápe jako (a) podnikatelskou činnost a (b) poskytování služeb svým studentům a zaměstnancům [viz § 17 odst. 2, § 18 a (jako příklad = stravování, ubytování) § 94 odst. 3 písm. a) sZVŠ]; § 18 odst. 2: „...V rámci podnikatelskej činnosti verejná vysoká škola vykonáva v súlade so štatútom verejnej vysokej školy za úhradu činnosť nadväzujúcu na jej vzdelávaciu, výskumnú, vývojovú, liečebno-preventívnu, umeleckú alebo ďalšiu tvorivú činnosť alebo činnosť slúžiacu na účinnnejšie využitie ľudských zdrojov a majetku. Podnikateľská činnosť nesmie ohroziť kvalitu, rozsah a dostupnosť činností naplňajúcich poslanie verejnej vysokej školy.“

²¹⁰ Oporou pro její posouzení by měl být statut veřejné vysoké školy a strategický záměr vzdělávací a tvůrčí činnosti (dlhodobý záměr) veřejné vysoké školy.

²¹¹ Jde o nezbytný předpoklad.

²¹² Výjimku snad mohou představovat některé činnosti sloužící k účinnějšímu využití lidských zdrojů a majetku. Ani ty se však nesmí přičítat poslání veřejné vysoké školy.

²¹³ K pojmům vrchnostenská/nevrchnostenská správa a výsostná/nevýsostná správa viz Staša, J.: Úvod do českého správního práva, str. 7.

²¹⁴ Vrchnostenskou správu vykonává veřejná vysoká škola při („externím“ = ve vztahu k jiným osobám) rozhodování ve věcech přijímání uchazečů, studia a studentů, jakož i při („interním“ = o sobě samé nebo ve vztahu ke svým součástem) rozhodování ve věcech oprávnění samostatně vytvářet/uskutečňovat studijní programy. *Sensu stricto* by muselo jít o kooperativní rozhodování (spolurozhodování). Přípravné či související aktivity mají spíše hraniční povahu.

Jestliže je výrazem/výsledkem kooperace a zároveň východiskem pro další kooperaci vznik určité instituce coby organizované relativně trvalé „ohraňované“ entity, nebo jestliže je taková instituce zřízena rovnou zákonem, jde o kooperaci institucionalizovanou (v prvním případě o kooperaci *ex contractu*, ve druhém případě o kooperaci *ex lege*). Ona instituce může mít formu právnické osoby (= vyšší míra institucionalizace), nebo formu bezsubjektní entity v podobě orgánu, který není součástí žádné právnické osoby (= nižší míra institucionalizace). Participace může být (teoreticky/modelově) přímo nucená, nepřímo nucená nebo dobrovolná.

Není-li tomu tak, jde o kooperaci neinstitucionalizovanou (prostou kontraktuální).

Jestliže se právní instituty kooperace týkají toliko veřejných vysokých škol, popřípadě toliko vysokých škol²¹⁵ (jejich vzájemných vztahů nebo jejich vztahů k jiným osobám), jde o kooperaci specifickou.

U právních institutů s širším či obecným dosahem jde o kooperaci nespecifickou.

Kooperace může být vyvíjena v národním nebo v nadnárodním²¹⁶ měřítku. Mezinárodní rozměr má jak neinstitucionalizovaná, tak institucionalizovaná kooperace.²¹⁷

II. Specifická institucionalizovaná kooperace

a) *Konsorcium vysokých škol*

Výrazem specifické institucionální kooperace je ve slovenské úpravě institut konsorcia vysokých škol.²¹⁸

Konsorcium vysokých škol lze charakterizovat následujícími znaky

- jde o právnickou osobu,
- tato právnická osoba je založena na principu členství,
- členem může být pouze vysoká škola,

²¹⁵ Ke vztahu k jiným než veřejným vysokým školám viz níže.

²¹⁶ Různé šíře. Evropskou dimenzi zdůrazňuje zejména § 1 odst. 2 sZVŠ [viz též jeho § 1 odst. 4 písm. k)], jakož i § 1 písm. f) čZVŠ.

²¹⁷ Viz např. Knight, J. The International University: Models and Muddles. In: Barnett, R., Peters M. A. (eds.). *The Idea of the University: Contemporary Perspectives*, str. 99 – 119.

²¹⁸ Ust. § 2 odst. 15 sZVŠ. Doplněno novelou publikovanou pod č. 155/2019 Z. z. (původně jako § 2 odst. 14). V odborné literatuře viz Šmid, M. Združovanie vysokých škôl ako nový fenomén synergie vo vzdelávaní a vede. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.). *Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania*, s. 50 – 57.

- specificky je upraven způsob vzniku této právnické osoby,²¹⁹
- specificky je upravena evidence těchto právnických osob,²²⁰
- tato právnická osoba je jinak typově shodná s univerzální organizačně právní formou zájmového sdružení právnických osob,²²¹
- zákon vymezuje účel založení této právnické osoby,²²²
- zákon stanoví této právnické osobě určitý úkol,²²³
- zákon explicitně řeší některé otázky financování této právnické osoby.²²⁴

Specifický způsob vzniku odůvodňuje závěr, že jde o samostatnou organizačně právní formu právnické osoby (subsidiarita formy zájmového sdružení právnických osob zde není na závalu).

Při úvahách o univerzálnosti/neuniverzálnosti dané organizačně právní formy je třeba vyjít ze skutečnosti, že zakladateli mohou být jakékoli vysoké školy. Nejprísněji vzato by tedy šlo o univerzální formu. Nicméně osoba soukromého práva se může zakladatelem stát pouze tehdy, má-li oprávnění působit jako soukromá vysoká škola. Tato skutečnost může odůvodňovat po-

²¹⁹ Konsorcium vysokých škol nabývá právní způsobilost zápisem do rejstříku konsorcií vysokých škol, který je součástí rejstříku vysokých škol.

²²⁰ Ust. § 102b sZVŠ.

²²¹ Ust. § 20f – 20j zákona č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník, ve znění pozdějších předpisů. V českém občanském právu byl tento institut nahrazen (z hlediska možného osobního základu obecnějším) institutem spolku (zapsaného spolku). Univerzální forma (zakladateli mohou být jak osoby soukromého práva, tak osoby veřejného práva) zájmového sdružení právnických osob předznamenává (s ohledem na koncept soukromého práva jako práva obecného), že jde o osobu soukromého práva i v případě, že zakladateli jsou osoby veřejného práva. To-li s ohledem na některé hraniční znaky lze uvažovat o „hraniční osobě“ (v České republice je podobnou hraniční institucí školská právnická osoba).

²²² Společný postup při tvorbě studijních programů, vytváření společných studijních programů, společný postup v přijímacím řízení, společné uskutečňování tvůrčí činnosti, společné zabezpečování možností stravování a ubytování studentů. Tvorba studijních programů, vytváření společných studijních programů a přijímací řízení jsou přitom nepochybně (přínejmenším) činnostmi výsostně nevvrchnostenské (ne-li vrchnostenské) správy.

²²³ Jde o jediný úkol formulovaný novelou publikovanou pod č.137/2022 Z. z. Viz § 100a sZVŠ. Konsorcium poskytuje bezplatné poradenství studentům vysokých škol, které jsou členy konsorcia (poradenství se poskytuje za účelem zlepšování duševního zdraví studentů a jejich motivace ke studiu, pomoci při problémech, které by mohly ohrozit řádné ukončení studia, a pomoci při uplatnění se na trhu práce; jde zejména o psychologické poradenství, kariérní poradenství a poradenství o efektivním učení se). Z dikce zákona vyplývá, že jde o úkol povinný.

²²⁴ Ust. § 17 odst. 9 sZVŠ: „Verejná vysoká škola môže ... poskytnúť konzorcium vysokých škôl, ktorého je členom, príspevok hradený z prostriedkov štátneho rozpočtu poskytnutých v rámci dotácií ... činnosť, (a) ktorej vykonávanie verejná vysoká škola uhrádza z dotácie ... a (b) ktorú má príslušné konzorcium vysokých škôl zapísanú v registri konsorcií vysokých škôl.“ Ust. § 89 odst. 12 sZVŠ: „Ministerstvo ... môže poskytnúť verejnej vysokej škole finančné prostriedky, ktorými podporí ... vytvorenie konsorcií vysokých škôl.“ Naposled uvedené ustanovení bylo doplněno zmíněnou novelou z r. 2022.

hled, který je méně přísný. Kromě toho je patrná tendence připodobňování soukromých vysokých škol. resp. osob, které jsou oprávněny působit jako soukromá vysoká škola, veřejným vysokým školám.²²⁵ Některé závěry týkající se kooperace veřejných vysokých škol lze proto zřejmě (s jistou dávkou volnosti) vztáhnout ke všem vysokým školám. Lze ještě dodat, že uvedené úvahy nikterak významně neovlivňuje existence státních vysokých škol.

Mírnější pohled²²⁶ připouští považovat konsorcium za hraniční případ osoby veřejného práva. Princip členství by implikoval její typ²²⁷ (veřejnoprávní korporace; tento princip nekoresponduje s pojetím veřejného ústavu; připustit lze kombinaci). Deficitem ve vztahu k veřejnoprávní korporaci je ovšem absence působnosti charakteru veřejné moci (byť by šlo o pravomoc vykonávanou vůči členům a zájemcům o členství) a absence veřejných subjektivních práv členů vůči konsorciu (o implicitní kvalitě oprávnění členů konsorcia lze diskutovat). V závislosti na řešení obsaženém v základních dokumentech konsorcia (zakladatelská smlouva, stanovy) může charakter jeho činnosti korespondovat představě akademické samosprávy, ryzí zájmové správy, popřípadě zbytkové tzv. jiné veřejné správy.²²⁸ Kdyby konsorciu nebyla vůbec přiznána veřejnoprávní povaha, mohlo by jít o onu tzv. jinou veřejnou správu, nebo o správu soukromou.

Aktuálně²²⁹ jediným konsorciem je Konzorcium slovenských vysokých škôl (zkráceně Konzorcium U10+), které vzniklo dne 22. ledna 2021. Zakládajícími členy bylo deset z celkového počtu dvaceti slovenských veřejných vysokých škol (okruh členů se dosud nerozšířil). Podle svých stanov²³⁰ je otevřeným zájmovým sdružením; jeho „hlavními“ orgány jsou Prezídium

²²⁵ Arg. § 47b až 48 sZVŠ. Podobné úvahy se objevují v České republice v souvislosti s přípravou další novely zákona o vysokých školách (červen 2022).

²²⁶ Je odůvodněn (sice jen) „drobnými“ změnami právní úpravy z r. 2022. Modifikuje negativní závěr ve vztahu k veřejnoprávní osobnosti učiněný loňského roku. Staša, J. O příznačnostech akademické samosprávy. In: Košičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*, str. 253.

²²⁷ K typologii viz např. Beran, K. *Právnícké osoby veřejného práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006 (kap. 1, 2, 4).

²²⁸ Rozlišování subsystémů veřejné správy se v našem právním prostředí dodnes odvíjí od úvah prezentovaných na počátku 90. let (Čebiřová, T. Subjekty správního práva. In: Bažil, Z. – Čebiřová, T. – Hendrych, D. – Prášková, H. – Staša, J. – Vopálka, V. *Správní právo – Texty II*. 1. vyd. Praha: Aleko, 1991, str. 46 – 51). K existenci zbytkové veřejné správy, označované jako (a) „ostatní“ viz Hendrych, D. Organizace veřejné správy. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo – obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck/SEVT, 1994, str. 203 – 204, nebo (b) jako „nepřímá“ viz Staša, J. *Úvod do českého správního práva*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, str. 10.

²²⁹ Červen 2022.

²³⁰ Dostupné na https://www.uniplus.sk/images/Dokumenty/stanovy_final.pdf.

konzorcia (= nejvyšší orgán, je složeno z rektorů členských vysokých škol), prezident konzorcia (= statutární orgán) a Dozorná rada (= kontrolní orgán); výkonným orgánem je generální tajemník konzorcia; o přijetí a vyloučení člena rozhoduje Prezidium. Ve vztahu k jiným formám kooperace platí, že (a) členové mohou vzájemně spolupracovat ve všech nebo v jimi dohodnutých oblastech činnosti konsorcia, (b) za tím účelem mohou spolupracovat se všemi nebo s některými členy podle vlastního rozhodnutí, (c) spolupráce členů může být upravena vzájemnými dvoustrannými nebo vícestrannými dohodami o spolupráci, (d) za účelem naplňování svého poslání může konsorcium uzavírat smlouvy o spolupráci s třetími právníckými osobami, (e) nic nevylučuje takovou spolupráci členů s třetími právníckými osobami, která není v rozporu s posláním a hlavními cíli konsorcia.

Institut konsorcia vysokých škol nemá v platném českém právu obdobu. S výhradou absence specifické úpravy financování (příspěvek na založení) lze ovšem za současného stavu slovenské úpravy konsorcia po obsahové stránce prakticky téhož dosáhnout v rámci nespecifické institucionální kooperace.

b) Reprezentace vysokých škol

Obě národní úpravy (zčásti historicky v návaznosti na federální úpravu z r. 1990²³¹) zakotvují „reprezentace vysokých škol“ jako stále bezsubjektní zájmotvorné platformy všech²³² vysokých škol.

Platná právní úprava rozlišuje²³³

- reprezentaci delegovaných/volených zástupců akademických samospráv,
- reprezentaci představitelů vysokých škol.

Český zákon²³⁴ ony platformy jmenovitě neoznačuje. Připouští tedy jejich pluralitu.²³⁵ Podrobnější postup vytvoření reprezentací (slovy zákona „orgánů“) a pravidla jejich jednání je přenechán statutární úpravě. Resortní ministr²³⁶ projednává s reprezentacemi „návrhy a opatření, která se vysokých škol významně týkají, včetně návrhů právních předpisů týkajících se oblastí vzdělávání, standardů pro akreditace, přijímacího řízení a statutu Akreditačního

²³¹ Ust. § 16 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách.

²³² O vztahu veřejných vysokých škol a jiných než veřejných škol platí totéž, co bylo uvedeno výše.

²³³ V pozitivním právu singulár („reprezentaci tvoří“).

²³⁴ Ust. § 92 čZVŠ.

²³⁵ Jinými platformami (bez ambice deklarovat se jako reprezentace ve smyslu zákona) byly/jsou Klub kvestorů nebo Asociace výzkumných univerzit České republiky. K naposled uvedené viz její chartu dostupnou na https://cuni.cz/UK-9865-version1-podepsana_asociace_vyzkumnych_univerzit.pdf [její nové znění je aktuálně (= červen 2022) před podpisem].

²³⁶ Ministr školství, mládeže a tělovýchovy.

úřadu“.²³⁷ Reprezentace mají iniciativu (podávání/předkládání návrhů) ve vztahu ke jmenování členů Rady Akreditačního úřadu²³⁸ a ve vztahu k zápisu osob do seznamu hodnotitelů.²³⁹ Reprezentace mohou předkládat resortnímu ministerstvu podněty týkající se obsahu prováděcích právních předpisů k zákonu o vysokých školách. Působnost reprezentací je vymezena demonstrativně.

Všeobecně uznávanými platformami jsou Rada vysokých škol (orgán složený z členů akademických obcí vysokých škol delegovaných jejich zastupitelskými akademickými orgány) a Česká konference rektorů (orgán složený z představitelů vysokých škol).

Rada vysokých škol je otevřená zástupcům všech vysokých škol, o „přijetí“ se nerozhoduje (vysoká škola má právo delegovat stanovený/stanovené počet/složení členů). Statut,²⁴⁰ kromě jiného, vymezuje „obecnou působnost“ a „vnější spolupráci“ Rady vysokých škol a určuje orgány²⁴¹ Rady vysokých škol (sněm, předsednictvo, užší předsednictvo, předseda a místopředsedové, poradní odborné orgány, Studentská komora,²⁴² Fórum předsedů akademických senátů²⁴³ a Agentura); Agentura představuje administrativní zázemí reprezentace a je zároveň součástí Univerzity Karlovy (!); „zvláštním“ (společným s resortním ministerstvem) orgánem je Rada programů. Materiální podmínky pro činnost Rady vysokých škol vytváří Smlouva o sdružení;²⁴⁴ za zmínku stojí, že předpokladem její účinnosti bylo (volně řečeno) přistoupení patnácté smluvní strany.

Česká konference rektorů²⁴⁵ je založena na kontinuitě stávajícího členství (představitel zastupujícího danou vysokou školu)²⁴⁶, o přijetí nových členů

²³⁷ Národní akreditační úřad pro vysoké školství (= akreditační orgán).

²³⁸ Ust. § 83b odst. 1 č.ZVŠ.

²³⁹ Ust. § 83e č.ZVŠ.

²⁴⁰ Dostupný na http://www.radavs.cz/wp-content/uploads/2018/06/Statut_RVS_platny_od_17052018.pdf.

²⁴¹ Jde tedy o „orgány orgánu“.

²⁴² O jejím relativně/vnitřně autonomním postavení svědčí zmíněný Statut (např. možnost přijímat vlastní stanoviska, možnost po souhlasu předsednictva jednat o vstupu do mezinárodních studentských organizací), jakož i Organizační řád Studentské komory Rady vysokých škol (dostupný na <https://www.skrvs.cz/wp-content/uploads/2021/01/Organiza%C4%8D-n%C3%AD-%C5%99%C3%A1d-2021.pdf>).

²⁴³ Sestává z předsedů akademických senátů vysokých škol. S orgány, které „mohou nahrazovat“ akademické senáty na soukromých vysokých školách, Statut nepočítá.

²⁴⁴ Uzavřená podle § 829 občanského zákoníku z r. 1964. Její text je dostupný na <http://www.radavs.cz/wp-content/uploads/2015/04/smlouvaosdruzeni.pdf>.

²⁴⁵ V případě soukromých vysokých škol představitel, „jehož pravomoc odpovídá funkci rektora“.

²⁴⁶ Členství konkrétní osoby zaniká skončením rektorské funkce. „Zastupování“ vysoké školy zaniká v důsledku prodlení s úhradou provozních nákladů reprezentace.

(= zástupců vysokých škol, které dosud neměly zástupce) se rozhoduje tajným hlasováním. Statut²⁴⁷ rozlišuje orgány (Výroční shromáždění, Plenum, Předsednictvo, předseda) a komory²⁴⁸ (Komora A – Komora rektorů veřejných a státních vysokých škol, Komora B – Komora rektorů soukromých vysokých škol). Komory mohou přijímat samostatná stanoviska.²⁴⁹ Administrativní zázemí poskytuje Kancelář České konference rektorů (jejím „sídlem“ je hostitelská vysoká škola, určená rozhodnutím Pléna).

Slovenský zákon²⁵⁰ naopak formuluje reprezentace jako výlučné (Rada vysokých škôl, Študentská rada vysokých škôl, Slovenská rektorská konferencia). Ve srovnání s českou úpravou je zvýrazněno postavení studentské reprezentace (= formální osamostatnění). Stejně jako v české úpravě je podrobnější postup vytvoření reprezentací a pravidla jejich jednání předmětem statutárních předpisů. Resortní ministr²⁵¹ předkládá reprezentacím ke schválení nebo k vyjádření zákonem stanovené návrhy (předchází vyjádření k určování dotací ze státního rozpočtu, vyjádření/souhlas²⁵² k/s omezení/omezením nebo odnětí/odnětím působnosti orgánů akademické samosprávy některé veřejné vysoké školy, souhlas²⁵³ s odnětím státního souhlasu soukromé vysoké ško-

²⁴⁷ Dostupný na <https://www.crc.muni.cz/o-ckr/statut>.

²⁴⁸ Ze Statutu (parafrázováno): Hlasovací právo na Plénu mají (a) členové Komory A, (b) členové Komory B jako nositelé kuriálních hlasů. Každý člen Komory A má jeden hlas. Každý člen Komory B má jeden kuriální hlas, pokud je počet členů Komory B menší nebo roven pěti. Při větším počtu členů Komory B než pět přísluší Komore B za každou další i jen započatou pěti členů jeden kuriální hlas nad počet pět. Právo hlasovat mají všichni přítomní. Pokud je počet přítomných členů Komory B menší nebo roven počtu kuriálních hlasů příslušejících Komore B podle, má každý člen Komory B jeden hlas. Pokud je počet přítomných členů Komory B větší, než je počet kuriálních hlasů příslušejících Komore B, celkový počet jejich hlasů se přepočítá tak, aby výsledek hlasování za Komoru B odpovídal počtu kuriálních hlasů příslušejících Komore B. Přepočtený počet hlasů se zaokrouhluje na odpovídající počet celých kuriálních hlasů; v případě rovnosti hlasů pro přepočet na hlas kuriální rozhoduje u veřejného hlasování hlas předsedy Komory B, v jeho nepřítomnosti hlas jím pověřeného člena Komory B, v případě tajného hlasování se zachová nerozhodný stav s tím, že se zaokrouhlí dolů na celé hlasy a prohlásí se jeden kuriální hlas, který má Komora B k dispozici, za neplatný.

²⁴⁹ Ze Statutu: „Usnesení Komory se předkládá Předsednictvu. Zaujme-li k požadavku Komory zveřejnit nebo jinak uplatnit její usnesení Předsednictvo postoj pro Komoru neuspokojivý, je Předsednictvo na žádost Komory povinno předložit její požadavek neprodleně Plénu, které je povinno se věcí zabývat a navrhnout doporučující stanovisko.“

²⁵⁰ Ust. § 107 sZVŠ.

²⁵¹ Ministr školství, vědy, výzkum a sportu.

²⁵² Souhlasit musí alespoň dvě reprezentace. Text zákona není „zcela spolehlivý“ (kromě souhlasu zmiňuje i vyjádření; ustanovení o souhlasu je hmotněprávní povahy a má přednost před procesním ustanovením o vyjádření; viz § 104 odst. 2 a 3 sZVŠ).

²⁵³ Týká se některých důvodů odnětí. Nutný je zřejmě souhlas všech reprezentací. Obdobně ke „spolehlivosti“ (viz § 105 odst. 3 a 4 sZVŠ).

le)²⁵⁴ a z vlastního podnětu nebo na požádání s nimi projednává rovněž další návrhy a opatření týkající se významně vysokých škol. Institut souhlasu je vyjádřením pravomoci reprezentací.²⁵⁵

Rada vysokých škôl je zákonem označena jako nejvyšší orgán samosprávy vysokých škol. Je otevřená všem vysokým školám (právo volit zástupce). Orgány této reprezentace²⁵⁶ jsou předseda, dva místopředsedové, předsednictvo a komise. Sekretariát reprezentace (v čele s tajemníkem) se zřizuje „při pracovišti“ některé vysoké školy. Z jejího rozpočtu je financována činnost reprezentace (jde o prostředky účelově vyčleněné resortním ministerstvem).

Študentská rada vysokých škôl je nejvyšším zastupitelským orgánem studentů vysokých škol. Zastupuje zájmy studentů navenek. Členem může být pouze student vysoké školy. Členové (delegáti) jsou voleni jednak studentskými částmi akademických senátů vysokých škol, jednak (v počtu zohledňujícím počet studentů dané vysoké školy) studentskými částmi akademických obcí vysokých škol. Sama reprezentace má stálé sídlo. Orgány této reprezentace²⁵⁷ jsou Valná hromada, Předseda, Předsednictvo, Předsednictvo Valné hromady, Kontrolní rada, Volební komise a Právní komise; stálou pracovní skupinou je Rada pro kvalitu vzdělávání. Osobitostí je vnitřní úprava důsledků „nedovoleného chování“ připomínající úpravu disciplinární odpovědnosti (Stanovisko o nedovoleném chování vydané Právní komisí k provedení ustanovení o nedovoleném chování, které je obsaženo v Jednacím řádu²⁵⁸); vzhledem k nedostatku zákonné úpravy ovšem nemůže jít o správní odpovědnost. Reprezentaci finančně zabezpečuje resortní ministerstvo. Za účelem projektové činnosti a efektivnějšího hospodaření je („reprezentací“²⁵⁹) je zřízeno občanské sdružení (Študentská rada vysokých škôl o. z.); specifická institucionalizovaná kooperace je tak *ex statuto* doprovázena nespécifickou institucionalizovanou kooperací.

Slovenská rektorská konference má za úkol koordinovat a podporovat činnost rektorů v zájmu vytváření vysokoškolské politiky. Členství vzniká/zaniká automaticky se vznikem/zánikem funkce rektora. Orgány této reprezentace²⁶⁰ jsou prezident a prezidium; prezidenta zastupují viceprezidenti.

²⁵⁴ Ustanovení o reprezentaci odkazuje ještě na vyjádření k poskytnutí dotace soukromé vysoké škole, nicméně tato působnost byla novelou v r. 2022 zrušena/nahrazena (srov. díkci § 91 odst. 2 sZVŠ před novelou a po novele).

²⁵⁵ U českých reprezentací o pravomoci hovořit nelze.

²⁵⁶ Vymezeny Statutem dostupným na <https://www.radavs.sk/rada-vysokych-skol-sr/statut-rvs/>.

²⁵⁷ Vymezeny Statutem dostupným přes <https://srvs.eu/dokumenty/zakladne-dokumenty/>.

²⁵⁸ Dostupnost obou dokumentů dtto.

²⁵⁹ *Cum grano salis* (vzhledem k povaze reprezentace).

²⁶⁰ Vymezeny Statutem dostupným na https://www.srk.sk/images/SRK/Vntom_predpisy/%C5%A-0tat%C3%BA_SRK_od_6.6.2019.pdf.

Činnost reprezentace organizačně a administrativně zabezpečuje Inštitút Slovenskej rektorskej konferencie, který je právnickou osobou (občanským sdružením²⁶¹); individuálními (virilními) členy tohoto občanského sdružení jsou prezident a viceprezidenti reprezentace, kolektivními členy jsou vysoké školy, které projevíly zájem o členství. Činnost reprezentace a uvedeného občanského sdružení je financována, kromě jiného, z prostředků účelově vyčleněných resortním ministerstvem. Statutem reprezentace a stanovami občanského sdružení formulované sepětí specifické institucionalizované kooperace s nespecifickou institucionalizovanou kooperací je u této reprezentace výraznější.

III. Nespecifická institucionalizovaná kooperace

Tato kooperace prakticky spočívá v ustavování právnických osob, ve vkladech do právnických osob a/nebo v členství v právnických osobách či jiné institucionalizované účasti na činnosti právnických osob v obecném režimu českého/slovenského právního řádu.²⁶² Její „nespecifičnost“ je dána organizačně právní formou ustavené právnické osoby, nikoli předmětem její činnosti (ten může být ve vztahu k poslání veřejné vysoké školy jak „specifický“, tak „nespecifický“). Právnická osoba je ustavována k přímé podpoře některé z rolí/misí²⁶³ veřejné vysoké školy nebo z důvodů („čistě“) ekonomických.

Úprava ve vysokoškolském zákonodárství je kusá.

Český zákon

- předepisuje vyjádření akademického senátu veřejné vysoké školy a předchozí písemný souhlas její správní rady s právním jednáním, kterým veřejná vysoká škola hodlá (a) ustavit, zrušit anebo přeměnit právnickou osobu nebo (b) učinit peněžitý/nepeněžitý vklad do právnické osoby; správní rada veřejné vysoké školy souhlas neudělí, jestliže je právní jednání v rozporu s požadavkem řádného využívání majetku veřejné vysoké školy nebo jestliže by jím bylo ohroženo plnění jejích úkolů; vydání souhlasu je správní rada povinna oznámit resortnímu ministerstvu; bez souhlasu správní rady a bez oznámení ministerstvu je právní jednání neplatné,²⁶⁴
- zakazuje veřejné vysoké škole (a) stát se společníkem veřejné obchodní

²⁶¹ Jeho stanovy jsou dostupné na https://www.srk.sk/images/intranet/Institut_SRK_interne/Stany_OZ_Institut_SRK_30012019.pdf.

²⁶² Výklad příslušných právních úprav přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

²⁶³ Včetně tzv. třetí role/mise. Srov. např. možnosti ve vztahu k absolventským spolkům.

²⁶⁴ Ust. § 9 odst. 2 písm. c) a § 15 odst. 1 písm. d) a odst. 5 až 7 čZVŠ.

společnosti nebo komplementářem komanditní společnosti, (b) vkládat do obchodní společnosti nebo družstva nemovité věci nabyté do vlastnictví veřejných vysokých škol z vlastnictví státu, poskytnutý příspěvek a poskytnutou dotaci podle,²⁶⁵

- podmiňuje peněžité a nepeněžité vklady do právnických osob stanovením pravidel statutárním (slovy zákona vnitřním) předpisem veřejné vysoké školy.²⁶⁶

Slovenský zákon

- předepisuje nejprve souhlas (schválení) akademického senátu veřejné vysoké školy²⁶⁷ a poté (navazující) předchozí písemný souhlas její správní rady²⁶⁸ k založení právnické osoby nebo k peněžitému/nepeněžitému vkladu do právnické osoby; nepředepisuje však další postup a nezmiňuje důsledky absence souhlasu,
- zakazuje/podmiňuje totéž²⁶⁹, co český zákon,
- navíc (což nemá obdobu v českém zákoně) se věnuje speciálním výukovým zařízením veřejné vysoké školy zakládaným (též = jedna z možností) jako právnické osoby (slovy zákona „samostatné právnické osoby“);²⁷⁰ jde o zdravotnické zařízení,²⁷¹ o cvičnou školu nebo cvičné školské zařízení,²⁷² o vysokoškolský podnik²⁷³ (zemědělský; lesnický; jiný), o kněžský seminář,²⁷⁴ nebo o specializované pracoviště²⁷⁵ [výzkumné a vývojové; umělecké; blíže zejména = výzkumné centrum, inkubátor, technologické centrum, umělecké centrum], které lze založit i společně s jinými právnickými osobami.

Nejspíše jen teoreticky lze uvažovat o „obecném“ (smluvním) vytváření stálých bezsubjektních zájmotvorných platforem.²⁷⁶

²⁶⁵ Věty druhá a třetí § 20 odst. 3 čZVŠ.

²⁶⁶ Věta čtvrtá § 20 odst. 3 čZVŠ.

²⁶⁷ Ust. § 9 odst. 1 písm. l) sZVŠ; netýká se všech právních jednání (úkonů), u vkladu závisí na jeho výši.

²⁶⁸ Ust. § 41 odst. 3 písm. e) sZVŠ.

²⁶⁹ Věty druhá až čtvrtá § 19 odst. 5 sZVŠ (s výhradou formulačních rozdílů).

²⁷⁰ Ust. § 35 odst. 1 písm. b) sZVŠ.

²⁷¹ Též ust. § 35 odst. 3 sZVŠ a dále § 7 zákona č. 578/2004 Z. z., o poskytovatelích zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷² Ust. § 37 sZVŠ.

²⁷³ Ust. § 38 sZVŠ.

²⁷⁴ Ust. § 39 sZVŠ.

²⁷⁵ Ust. § 39a sZVŠ.

²⁷⁶ V českém právu ovšem může být [díky (nejen?) potenciální pluralitě akademických reprezentací] hranice mezi specifickou institucionalizovanou kooperací a nespecifickou institucionalizovanou kooperací neostrá.

IV. Specifická neinstitutionalizovaná kooperace

Specifická neinstitutionalizovaná kooperace se týká rolí/mísí veřejné vysoké školy v oblastech vzdělávací a tvůrčí činnosti (první a druhá role/mise).

Zákon různým způsobem (různě podrobně) předepisuje předmět či účel, popřípadě prostředek kooperace.

Český zákon:

- považuje rozvoj mezinárodní a zvláště evropské spolupráce za podstatný rozměr činností vysokých škol a v té souvislosti zmiňuje úkol podporovat společné projekty s obdobnými institucemi v zahraničí, vzájemné uznávání studia/diplomů a výměnu akademických pracovníků a studentů,²⁷⁷
- stanoví, že studium v bakalářském, magisterském nebo doktorském studijním programu může probíhat též ve spolupráci se zahraniční vysokou školou, která realizuje obsahově související studijní program, a zmiňuje dohodu zúčastněných vysokých škol (ta může zejména upravit přijímání ke studiu, stanovit podrobnosti o organizaci části studia uskutečňované na zahraniční vysoké škole a o podmínkách pro její absolvování, podrobnosti o dokladech o absolvování dané části studia a o uznatelnosti vykonaných zkoušek nebo jiných studijních povinností splněných na zahraniční vysoké škole, o případném společně udělovaném zahraničním akademickém titulu a podrobnosti o akademických právech a povinnostech studenta, a to v souladu s vnitřními předpisy vysoké školy a právními předpisy státu, v němž se studium uskutečňuje),²⁷⁸
- umožňuje, aby o akreditaci studijního programu spolu s vysokou školou požádala právnická osoba, která má sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní místo své podnikatelské činnosti na území některého členského státu Evropské unie, nebo²⁷⁹ která byla zřízena nebo založena podle práva některého členského státu Evropské unie, zabývající se vzdělávací a tvůrčí činností;²⁸⁰ spolu se žádostí o akreditaci třeba předložit dohodu o vzájemné spolupráci při uskutečňování studijního programu (vysoká škola přijímá uchazeče o studium ve studijním programu a uděluje absolventům tohoto studijního programu příslušný akademický titul, při společném uskutečňování doktorského studijního programu dohoda též stanoví zastoupení stran v oborové radě),²⁸¹

²⁷⁷ Viz již zmíněný § 1 odst. 1 písm. f) čZVŠ.

²⁷⁸ Ust. § 47a čZVŠ. Je základem pro udělování „double/multiple degree“, popřípadě „joint degree“.

²⁷⁹ Spojka „nebo“ je problematická (uvažuje se o jejím nahrazení spojkou „a“ v diskutovaném konceptu novely).

²⁸⁰ Tedy i tuzemská vysoká škola.

²⁸¹ Ust. § 81 čZVŠ. Zvláštní předpoklady spolupráce při uskutečňování studijního programu ve

- stanoví, že klinická a praktická výuka v oblastech vzdělávání „Všeobecné lékařství a zubní lékařství“, „Zdravotnické obory“ a „Farmacie“ se uskutečňuje zejména ve fakultních nemocnicích,²⁸²
- chápe spolupráci a vzájemné vazby vysoké školy s jinými vysokými školami, s veřejnými výzkumnými institucemi a jinými právníckými osobami zabývajícími se výzkumem, experimentálním vývojem nebo inovacemi, se zaměstnavateli absolventů vysokých škol, s podnikateli působícími v průmyslové a obchodní sféře, s podnikatelskými svazy a dalšími osobami nebo orgány vykonávajícími, podporujícími nebo využívajícími vzdělávací nebo tvůrčí činnost vysokých škol anebo její výsledky jako jednu z opor zajišťování kvality vzdělávací, tvůrčí a s nimi souvisejících činností vysoké školy.²⁸³

Slovenská úprava:

- v souvislosti s naplňováním poslání vysokých škol zmiňuje (a) další vzdělávání (všech) učitelů a spolupráci při výchově mimořádně nadaných žáků základních škol a středních škol, (b) rozvoj mezinárodní spolupráce (= obdobně jako český zákon),²⁸⁴
- zmiňuje smlouvy o praktické výuce (smlouvy o spolupráci) uzavírané mezi vysokou školou a některými speciálními výukovým zařízením veřejné vysoké školy, které jsou právníckými osobami,²⁸⁵

vztahu k vysoké škole s institucionální akreditací upravuje § 81d čZVŠ. Zvláštní předpoklady ve vztahu ke státní (vojenské, policejní) vysoké škole upravuje § 95 odst. 4 čZVŠ. K poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělání (i tuzemskou vysokou školou) v rámci spolupráce se zahraniční vysokou školou viz § 93a čZVŠ. V souvislosti se zmíněnou přípravou novely zákona o vysokých školách se uvažuje o jeho doplnění § 81 [parafrázováno; může jít o inspiraci (!) slovenskou úpravou]: Žádají-li o akreditaci společně alespoň dvě vysoké školy, dohoda ... o vzájemné spolupráci při uskutečňování studijního programu může upravit přijímání uchazečů ke studiu ve studijním programu a udělování akademických titulů absolventům tohoto studijního programu odlišně V takovém případě též stanoví, která nebo které z vysokých škol přijímají uchazeče nebo jejich část ke studiu, a podrobnosti o organizaci studia ve studijním programu a o akademických právech a povinnostech studentů, včetně platnosti studijních a zkušebních řádů, stipendijních řádů a případně dalších vnitřních předpisů nebo pravidel těchto vysokých škol nebo jejich součástí pro studenty, a o věcné příslušnosti těchto vysokých škol nebo jejich součástí a jejich orgánů rozhodovat o právech a povinnostech studentů daného studijního programu. ... Společné uskutečňování doktorského studijního programu ... je možné pouze v případě, že každá ze spolupracujících vysokých škol uskutečňuje ke dni vydání rozhodnutí o žádosti o udělení společné akreditace doktorského studijního programu doktorský studijní program.

²⁸² Ust. § 93 čZVŠ a § 111 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸³ Ust. § 77b odst. 2 písm. e) čZVŠ. Tento parametr představuje i zákonem stanovenou náležitost obsahu standardů pro akreditace [§ 78a odst. 2 čZVŠ].

²⁸⁴ Ust. § 1 odst. 1 písm. f) a k) sZVŠ.

²⁸⁵ Ust. § 2 odst. 4 a § 35 odst. 1 písm. c) sZVŠ. Viz též jeho § 37 odst. 2 a § 39 odst. 2.

- umožňuje uskutečňovat studijní program třetího stupně (= doktorandský studijní program) ve spolupráci s externí vzdělávací institucí; v té souvislosti zmiňuje jednak smlouvu, jejímž předmětem je podíl na uskutečňování doktorandského studijního programu, jednak individuální dohodu o doktorandském studiu doktoranda; smluvními stranami obou jsou vysoká škola a externí vzdělávací instituce (externí vzdělávací institucí může být pouze právnická osoba, které resortní ministerstvo vydalo osvědčení o způsobilosti provádět výzkum a vývoj),²⁸⁶
- zná institut společného studijního programu;²⁸⁷ vysoká škola může zabezpečovat studijní program ve spolupráci s jinými (i zahraničními) vysokými školami; studenti společného studijního programu absolvují na jednotlivých vysokých školách jednotlivé části (= úseky; akademický rok, semestr, trimestr) studia; participující vysoké školy se podílejí na tvorbě společného studijního programu, na rozhodování v přijímacím řízení a na rozhodování o splnění podmínek řádného ukončení studia; podmínky spolupráce určuje dohoda vysokých škol (ta stanoví zejména podmínky přijetí/absolvování, podrobnosti o organizaci studia, o udělováném akademickém titulu a o dokladech o ukončení studia); student společného studijního programu je po dobu studia studentem všech participujících vysokých škol (nikoli však pro statistické/rozpočtové účely); dohoda vysokých škol o společném studijním programu²⁸⁸ upravuje i platnost statutárních (slovy zákona vnitřních) předpisů vysoké školy pro studenty společných studijních programů a rozhodování o jejich akademických právech a povinnostech,
- určuje v rámci vnitřního systému zabezpečování kvality vysokoškolského vzdělávání vysoké školy povinnost stanovit, kromě jiného, pravidla spolupráce se specializovanými výukovými zařízeními na praktické výuce, popřípadě též pravidla spolupráce s externími vzdělávacími institucemi, které/pokud se podílejí na uskutečňování doktorandského studijního programu.²⁸⁹

Formy specifické neinstitucionalizované kooperace mohou být upraveny i v zákonech, které nejsou kmenovou součástí vysokoškolské legislativy. Pří-

²⁸⁶ Ust. § 2 odst. 4 a § 54 odst. 4, 6, 7, 12, 13, 17, a 22 sZVŠ. Viz též zákon č. 172/2005 Z. z., o organizaci štátnej podpory výskumu a vývoja a o doplnení zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

²⁸⁷ Ust. § 54a sZVŠ.

²⁸⁸ V českém právu by šlo o hezký modelový příklad veřejnoprávní smlouvy.

²⁸⁹ Ust. § 3 odst. 3 písm. i) a j) zákona č. 269/2018, Z. z., o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania a o zmene a doplnení zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

kladem z českého práva jsou veřejnoprávní smlouvy²⁹⁰ mezi státem a „univerzitou“²⁹¹ o pověření vysoké školy stanovenými činnostmi v souvislosti se získáváním a ověřováním odborné způsobilosti k výkonu zdravotnických povolání (za stát vystupuje Ministerstvo zdravotnictví).²⁹²

Hraničním případem specifické/nespecifické neinstitucionalizované kooperace v českém pozitivním právu (s širším dopadem²⁹³ než na veřejné vysoké školy, resp. vysoké školy) je písemná smlouva o spolupráci ve výzkumu, vývoji a inovacích (význam pro hrazení nákladů z institucionální podpory).²⁹⁴

V našich podmínkách lze zejména v souvislosti se specifickou (ale i nespecifickou) neinstitucionalizovanou kooperací v oblasti tvůrčí činnosti zmínit koncept „entrepreneurial university“²⁹⁵ a/nebo souvislost s transferem technologií a znalostí²⁹⁶.

Specifická neinstitucionalizovaná kooperace může souviset s předmětem činnosti konsorcia (↑) vysokých škol i s aktivitami jejich reprezentací (↑).

²⁹⁰ Obecně k tomuto institutu viz část pátou zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹¹ Univerzitní vysokou školou, která uskutečňuje akreditovaný zdravotnický studijní program korespondující příslušnému zdravotnickému povolání.

²⁹² Viz § 43b zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta ve znění pozdějších předpisů, a § 95b zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních) ve znění pozdějších předpisů.

²⁹³ Týká se výzkumných organizací. Podle sdělení Evropské komise (2014/C 198/01), Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací se [= 1.3./15/ee] výzkumnou organizací „rozumí subjekt (např. univerzita nebo výzkumný ústav, agentura pro transfer technologií, zprostředkovatel v oblasti inovací, fyzický nebo virtuální spolupracující subjekt zaměřený na výzkum), bez ohledu na jeho právní postavení (zřízený podle veřejného, nebo soukromého práva) nebo způsob financování, jehož hlavním cílem je provádět nezávislé základní výzkum, průmyslový výzkum nebo experimentální vývoj nebo veřejně šířit výsledky těchto činností formou výuky, publikací nebo transferu znalostí. Pokud tento subjekt rovněž vykonává hospodářské činnosti, je třeba pro financování, náklady a příjmy těchto hospodářských činností vést oddělené účetnictví. Podniky, jež mohou uplatňovat rozhodující vliv na takovýto subjekt, např. jako podílníci nebo členové, nesmí mít přednostní přístup k výsledkům, jichž dosáhl.“

²⁹⁴ Ust. § 8 odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁵ Viz např. Guerrero-Cano, M. – Kirby, D. – Urbano, D. A literature review on entrepreneurial universities: An institutional approach. (2006). Dostupné na https://www.academia.edu/16689070/A_literature_review_on_entrepreneurial_universities_An_institutional_approach.

²⁹⁶ Viz např. Vlk, A. – Kliman, M. Transfer technologií a znalostí: komercializace výsledků výzkumu. Aula, č. 1 – 2/2021, str. 7 – 12. ISSN 2533-4433.

V. Nespecifická neinstitutcionalizovaná kooperace

Zbylý typ kooperace odráží míru smluvní svobody přiznané veřejné vysoké škole. Souvisí zejména s naplňováním její třetí role/mise.

Obecnou oporou pro nespecifickou neinstitutcionalizovanou kooperaci jsou ustanovení vysokoškolských zákonů o spolupráci (zahrnující explicitně, nebo implicitně i zahraniční kooperaci).²⁹⁷ Předmět/účel/prostředek zákon neředeepisuje.

Slovenský zákon výslovně umožňuje resortnímu ministerstvu poskytovat vysokým školám dotace též na podporu projektů, jejichž cílem je zlepšení spolupráce vysokých škol a praxe.²⁹⁸

Snad jen pro pořádek²⁹⁹ třeba připomenout omezení vyplývající ze zákonů požadavků na nakládání s majetkem a/nebo hospodaření veřejné vysoké školy.³⁰⁰

VI. Nástin srovnání a pokus o výhled

Obecně:

Výhodou institucionalizované kooperace je prostor pro větší/hlubší koordinaci, jakož i potenciálně větší/vyšší váha (reprezentativnost) výsledku/výstupu. Institutcionalizovaná kooperace nemusí/může zužovat prostor pro neinstitutcionalizovanou kooperaci. Delikátní otázkou je hranice mezi únosnou a neúnosnou mírou takové limitace (úvaha o vztahu společného zájmu a zájmů jednotlivých participantů institucionalizované kooperace).

Výhodu neinstitutcionalizované kooperace může představovat vyšší operativnost (záleží ovšem též/zejména na obsahu kontraktuálních ujednání).

Vybrané detaily:

Srovnáním české a slovenské právní úpravy lze dospět k závěru, že slovenský zákon o vysokých školách věnuje problematice spolupráce veřejných vysokých škol, resp. všech vysokých škol více pozornosti, a to zejména co se

²⁹⁷ Ust. § 1 písm. e) a f) ČZVŠ pro všechny a § 6 odst. 1 písm. j) téhož pro veřejné vysoké školy, obdobně ust. § 1 odst. 1 písm. j) a § 6 odst. 1 písm. i) sZVŠ. Jde o (slovy českého zákona) spolupráci „s různými stupni státní správy a samosprávy, s podnikovou a kulturní sférou“. Slovenský zákon (na rozdíl od českého) jako participanty kooperace výslovně zmiňuje nejen právnické osoby, ale i fyzické osoby.

²⁹⁸ Ust. § 106 odst. 1 písm. d) sZVŠ.

²⁹⁹ Kvůli vyššímu riziku excessu při této kooperaci.

³⁰⁰ Zejména § 19 a 20 ČZVŠ a § 17 až 19 sZVŠ.

týče specifické institucionalizované kooperace ve formě konsorcia vysokých. Obsah tohoto právního institutu jej však fakticky/reálně nikterak významněji neodlišuje od institutů nespécifické institucionalizované kooperace. Je tak spíše výzvou,³⁰¹ která může být naplněna za předpokladu propracování věcné koncepce a následně na to zákonné úpravy. Uvažovat o podobném institutu v českém právu se prozatím a bez zevrubnějšího studia zahraničních zkušeností zdá být předčasné. Reprezentace veřejných vysokých škol, resp. všech vysokých škol je v obou republikách koncipována jako bezsubjektní zájmotvorná platforma. Ve slovenské (nikoli v české) právní úpravě je explicitně vyjádřena tendence k „nadstavbové“ akademické samosprávě. Její idea je chvályhodná, spolehlivěji by mohla být realizována vyšší mírou institucionalizace („zosobněním“ této reprezentace). Na okraj lze poznamenat, že zajišťování administrativního zázemí fungování bezsubjektní entity (obecně vzato) komplikovanější.

Pokročilejší je slovenská úprava týkající se specifické neinstitucionalizované kooperace v otázce studijních programů (forma společných studijních programů).

Za předpokladu dalšího sbližování³⁰² postavení veřejných vysokých škol a jiných než veřejných vysokých škol je rozumnější alternativou uvažovat o unifikaci instrumentů kooperace ve vztahu ke všem vysokým školám.

Perspektiva výzkumu:

Další výzkum možno zaměřit na hledání společných/rozdílných rysů kooperace s jednotlivými skupinami participantů. Takový (detailní) rozbor se může stát jedním z podkladů „serióznější“ (robustnější) zákonné úpravy kooperace jako výrazu „nadstavbové“ akademické (či ryzí zájmové) samosprávy. V tomto smyslu zůstává otázka vhodnosti vytvořit sdružení veřejných vysokých škol, resp. všech vysokých škol v podobě věcné veřejnoprávní korporace otevřená. Témat pro samosprávu na „nadstavbové“ úrovni by bylo jistě mnoho.³⁰³

³⁰¹ V r. 2021 se objevila snaha institut konsorcia vysokých škol zrušit, novela publikovaná pod č. 137/2022 Z. z. tak ale neučinila. Blíže: Konzorcium slovenských vysokých škôl: Výročná správa o činnosti a hospodárení za rok 2021, str. 5-7 (dostupné na <https://www.uniplus.sk/images/Dokumenty/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1-spr%C3%A1va-konzorcium-U102021.pdf>). Postavení konsorcií bylo naopak v jistých ohledech posíleno (§ 89 odst. 12 a § 100a sZVŠ).

³⁰² Nelze ale mít za to, že je zodpovězena otázka povahy správy v prostředí soukromých vysokých škol. V současnosti pouze převažuje tendence připodobňování veřejným vysokým školám.

³⁰³ Zajímavým, byť dílčím/„okrajovým“, tématem mohou být stížnosti, které se nepodaří uspokojivě vyřídit na úrovni vysoké školy [„nadstavbové“ samosprávě může příslušet to, co v Anglii a Walesu přísluší Office of the Independent Adjudicator (viz <https://www.oiahe.org.uk/>)].

LITERATURE

- Barnett, R., Peters M. A. (eds.). *The Idea of the University: Contemporary Perspectives, Volume 2*. New York: Peter Lang, 2018, X/624 str. ISBN 978-1-4331-4979-5.
- Bažil, Z. – Čebiřová, T. – Hendrych, D. – Prášková, H. – Staša, J. – Vopálka, V. *Správní právo – Texty II*. 1. vyd. Praha: Aleko, 1991. 172 str. ISBN 80-85341-14-X.
- Beran, K. *Právníkové osoby veřejného práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006. 191 str. ISBN 80-7201-598-2.
- Compagnuccia, L. – Spigarellib, F. The Third Mission of the university: A systematic literature review on potentials and constraints. *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 161 (2020), 120284. ISSN 0040-1625.
- Čebiřová, T. Subjekty správního práva. In: Bažil, Z. – Čebiřová, T. – Hendrych, D. – Prášková, H. – Staša, J. – Vopálka, V. *Správní právo – Texty II*. 1. vyd. Praha: Aleko, 1991. 172 s. Str. 46 – 45. ISBN 80-85341-14-X.
- Gajdořová, M., Kořičiarová, S. (eds.). *Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019. 187 str. ISBN 978-80-568-0311-0.
- Guerrero-Cano, M. – Kirby, D. – Urbano, D. A literature review on entrepreneurial universities: An institutional approach. (2006). Dostupné na https://www.academia.edu/16689070/A_literature_review_on_entrepreneurial_universities_An_institutional_approach.
- Hendrych, D. Organizace veřejné správy. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo – obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck/SEVT, 1994. 362 str. Str. 203 – 204. ISBN 80-7049-069-1.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo – obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck/SEVT, 1994. 362 str. ISBN 80-7049-069-1.
- Kořičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. 307 str. ISBN 978-80-568-0481-0.
- Staša, J. O príznakoch akademické samosprávy. In: Kořičiarová, S. (ed.). *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. 307 str. Str. 244 – 257. ISBN 978-80-568-0481-0.
- Staša, J. *Úvod do českého správního práva*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky. 149 str. Sine ISBN.
- Šmid, M. Združovanie vysokých škôl ako nový fenomén synergie vo vzdelávaní a vede. In: Gajdořová, M., Kořičiarová, S. (eds.). *Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019. 187 str. Str. 50 – 57. ISBN 978-80-568-0311-0.
- Vlk, A. – Kliman, M. Transfer technológií a znalostí: komercializace výsledků výzkumu. *Aula*, č. 1-2/2021, str. 7 – 12. ISSN 2533-4433.

Author's contact details:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Charles University, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail:stasa@prf.cuni.cz

VEREJNÝ ZÁUJEM V ŠPORTE *AD CONSTITUTIONEM*

PUBLIC INTEREST IN SPORT *AD CONSTITUTIONEM*

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.

Kľúčové slová: šport – verejný záujem – doping – fair play

Key words: sport – public interest – doping – fair play

Anotácia: Právo na šport nie je v Ústave SR priamo zakotvené, čo znamená, že výklad pojmu verejný záujem v športe musí byť reštriktívny. Jeho výklad musí vychádzať z rozsahu, v akom je verejný záujem upravený v zákone o športe. Príspevok sa zaoberá obsahom výkladu pojmu integrita športu, ktorý považuje zákon o športe za verejný záujem. Jeho reštriktívny výklad z hľadiska ústavnosti znamená, že by sa nemal rozširovať na oblasti mimo dopingu a manipulácie so športovými výsledkami.

Annotation: The right to sport is not directly enshrined in the Constitution of the Slovak Republic, which means that the interpretation of the concept of public interest in sport must be restrictive. Its interpretation must be based on the extent to which the public interest is regulated in the Law on Sport. The paper deals with the content of the interpretation of the notion of integrity of sport, which is considered to be in the public interest by the Law on Sport. Its restrictive interpretation in terms of constitutionality means that it should not be extended to areas beyond doping and the manipulation of sporting results.

Plne si uvedomujem, že latinsky novotvar použitý v názve zdvihne obočie nie jednému (aj keď ich na Slovensku oveľa viac nie je) odborníkovi na rímske právo, avšak k jeho použitiu som bol vyprovokovaný súbežnými príspevkami s T. Gábrišom, ktoré sa na konferenciách v Trnave venujú otázkam záujmovej samosprávy a osobitne som tým reagoval na názov tohtoročného príspevku T. Gábriša, a to príspevku, ku ktorému v názve k verejnému záujmu pripojil gramaticky korektnú príslovku *ad absurdum*. Neviem, či v čase prípravy svojho príspevku mal už k dispozícii najnovší rozsiahly návrh novely zákona č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o športe“), ale predmetnou príslovkou presne vystihol podstatu tejto navrhovanej novely. Keby som bol hlavným kontrolórom športu, nenapísal by som ju lepšie, a tak netreba ani výklad zákona o športe, aby k absurdnosti smeroval samotný text zákona o športe v znení navrhovanom v novele.

V navrhovanej novele zákona o športe nejde len o protirečivé a právne nezmyselné definície pojmov, ktorým pre ich početnosť nestačia v § 3 ani písmená

v abecede, a tak definície pojmov pokračujú aj v ďalších ustanoveniach.³⁰⁴ Nie je to totiž to najhoršie čo prináša. Bez toho, aby zmenil vymedzenie verejného záujmu (§ 2 zákona o športe) ďalej ukrajuje z autonómnosti športu a umožňuje napríklad ministerstvu školstva [v zmysle § 17 ods. 4 písm. b)] zrušiť uznanie za národný športový zväz aj bez návrhu, ak zistí, že si ten neplní ľubovoľnú povinnosť, ktorá mu vyplýva zo zákona o športe aj po uplynutí lehoty určenej na nápravu. Tých povinností pritom zákon o športe ukladá na národné športové zväzy neúrekom a novela k nim pridáva ešte ďalšie, ako napríklad povinnosť zabezpečiť, aby aktívni športovci platili na základe § 9 ods. 1 navrhovanej novely zákona o športe ročný členský príspevok. Podľa navrhovanej definície aktívnym športovcom môže byť podľa § 4 ods. 5 zákona o športe aj mládežnícky športovec a v zmysle aktuálneho § 2 zákona o športe je *expressis verbis* za verejný záujem deklarovaná aj podpora a rozvoj športu mládeže. Národnému športovému zväzu, ktorý by si nesplnil povinnosť vymáhať od aktívneho mládežníckeho športovca členský poplatok (len ťažko si možno predstaviť túto povinnosť ako podporu športu mládeže), však hrozí, že mu ministerstvo školstva zruší uznanie za národný športový zväz, čím by stratil aj možnosť podporovať šport mládeže napríklad organizovaním mládežníckych športových súťaží. Tomuto výkladu sa už hodí prívlastok *ad absurdum*.

Uvedeným úvahám o absurdnosti aktuálneho návrhu novely zákona o športe nechcem, samozrejme, vsugerovať myšlienku, že týmto smerom sa bude uberať aj príspevok T. Gábriša, pretože aj bez tejto novely zákona o športe sa už o výklad zákona o športe *ad absurdum* postarali správne aj všeobecné súdy v dostatočnej miere. Práve o tom bol príspevok T. Gábriša na minuloročnej konferencii.³⁰⁵ Kritizoval v ňom predovšetkým spôsob, akým si slovenské správne súdnictvo prisvojilo právomoc rozhodovať o sporoch v športe. Z analýzy príslušných rozhodnutí³⁰⁶ mu vyplynulo, že jedinými argumentmi pre nadobudnutie tejto právomoci je, že podľa slovenských súdov športová organizácia je orgánom záujmovej samosprávy a dôvodom takého tvrdenia je verejný záujem vymedzený v zákone o športe, ktorý umožňuje orgánom športových organizácií rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb.

³⁰⁴ Napríklad v § 4 odsek 5 je v niekoľkobodovej definícii aktívneho športovca uvedené, že ním môže byť len občan alebo cudzinec s trvalým pobytom v Slovenskej republike viac ako päť rokov, čo samo osebe v právnom režime Európskej únie nepotrebuje ďalší komentár.

³⁰⁵ Gábriš, T. Verejný záujem a verejná správa v samospráve športu In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022.

³⁰⁶ Išlo najmä o rozhodnutia NS SR sp. zn. 4 AsaN/25/2018 a 10 Asan/15/2019.

Z iného uhla pohľadu sa k absurdnosti preskúmania sporu v športe správnym súdnictvom dostal môj príspevok,³⁰⁷ ktorý na rozdiel od argumentácie T. Gábríša slovenskou právnou úpravou, argumentoval predovšetkým rozhodnutiami Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej „ESLP“), ktoré v zásade vymedzili kritériá potrebné na naplnenie pojmu „tribunál“ v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej „Dohovor“), ktoré by mali naplniť rozhodovacie orgány zriadené športovými organizáciami, aby mohli byť vylúčené spod jurisdikcie štátnych súdov bez porušenia práva na súdnu ochranu.³⁰⁸ V prípade, že „tieto kritéria naplňajú potom ich rozhodnutia by nemohli byť preskúmané zo strany všeobecných a ani správnych súdov z obsahového hľadiska v záujme práva ochrany verejného záujmu, ktorým je v tomto prípade zabezpečenie integrity športu“.³⁰⁹ Predmetná citácia sa dá plne použiť aj na tento príspevok.

Je nepochybné, že práve „verejný záujem“ bol spojivom medzi mojimi úvahami a úvahami T. Gábríša na minuloročnej konferencii a stal sa tiež hlavnou témou tohtoročnej konferencie. Kým T. Gábríš sa rozhodol pridať k nemu v súvislosti s výkladom zákona o športe prívlastok *Ad absurdum* tak ja *Ad constitutionem*, pričom nevylučujem, že dospejeme s T. Gábrišom opäť k spoločným záverom, ale (podobne ako na minuloročnej konferencii) z opačných koncov. Tak či onak nezostáva iné ako uviesť aspoň krátky pohľad na verejný záujem (osobitne v športe) ako pojem, s ktorým sa, okrem iných, najmä spoločenských (napr. ekonómia, politológia)³¹⁰ vied, zaoberá aj právna veda.³¹¹

Slovenská právna veda sa spravidla k pojmu verejný záujem vyjadruje s dôvetkom, že neexistuje exaktná právna definícia tohoto pojmu, a to aj napriek tomu, že tento pojem je v slovenských právnych predpisoch pomerne frekventovaný. Dokonca tak, že sa objavuje aj v samom názve zákona, ako

³⁰⁷ Svák, J. Autonomía športových zväzov pri riešení sporov v športe vo vzťahu k všeobecnému súdnictvu. In: *Autonomía záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022.

³⁰⁸ Nie je na škodu pripomenúť rozhodnutie ESLP vo veci *Ali Rıza a ostatní proti Turecku* (z 26. januára 2020, č. 30226/10).

³⁰⁹ Svák, J. Autonomía športových zväzov pri riešení sporov v športe vo vzťahu k všeobecnému súdnictvu. In: *Autonomía záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 258.

³¹⁰ Jedna z mála monografií, ktorá sa venuje pojmu „verejný záujem“ na Slovensku, tiež nepochádza z právnickej obce a právnemu pohľadu sa venuje len okrajovo. Pozri Konečný, S. *Verejný záujem. Príspevok k teórii a praxi verejnej politiky*. Bratislava: Mayor, 2021.

³¹¹ Jednu z najkomplexnejších štúdií k pojmu „verejný záujem“ ponúka M. Píry. Pozri Píry, M. *Verejný záujem*. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019.

napr. zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práv vo verejnom záujme.

Najväčší priestor vymedzeniu pojmu „verejný záujem“ venuje veda správneho práva, ktorá ho najčastejšie definuje v opozite k súkromnému právu. V jednej z učebníc správneho práva sa verejný záujem charakterizuje ako všeobecne prospešný záujem, záujem štátu alebo inej verejnoprávnej korporácie.³¹² V novšej učebnici spisanej pod autorským vedením M. Vrabka³¹³ sa verejný záujem považuje za základný princíp³¹⁴ aplikovaný v každodennej praxi orgánov verejnej správy. Tento princíp vychádza z čl. 12 ods. 1 Ústavy SR, ktorý je zároveň aj brzdou či limitom pred zneužívaním väčšinového záujmu stelesneného v zákonoch voči menšinám v štáte, či voči konkrétnym jednotlivcom. Najčastejšie k takémuto zneužitiu môže dôjsť pri zásahoch do vlastníckeho práva,³¹⁵ čo ešte viac prepája vedu správneho práva a vedu ústavného práva. Z hľadiska vedy ústavného práva je verejný záujem zaujímavý z hľadiska

- normatívneho a
- kazuistického.

Z normatívneho hľadiska je pojem „verejný záujem“ v slovenskom ústavnom systéme vymedzený dvojakým spôsobom. Prvým je jeho pozitívno-právne vecné vymedzenie v čl. 3 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov, ktorý je imanentnou súčasťou slovenského ústavného systému.³¹⁶ Podľa tejto ústavnoprávnej definície je verejným záujmom „*taký záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom*“. Napriek vágnosti pojmu „mnohým“ predstavuje pre zákonodarcu imperatívum, aby konkrétny záujem definovaný v určitom zákone bol prospešný pre väčšinu adresátov tohto zákona, pričom musí byť dostatočne chránený záujem menšiny (jednotlivca), čo sa potom prejavuje v druhom spôsobe vymedzenia verejného záujmu v slovenskom ústavnom systéme.

Druhý spôsob vymedzenia verejného záujmu vychádza z prirodzeno-právnej koncepcie základných práv a slobôd, ktoré sú chránené Ústavou SR. V tomto prípade plní verejný záujem úlohu legitímneho cieľa, ktorý má byť

³¹² Pozri Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 5. aktualizované vydanie. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2010.

³¹³ Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018.

³¹⁴ K princípom verejnej správy pozri Košičiarová, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012.

³¹⁵ Pozri Pirošík, V. *Verejný záujem v legislatíve* [on-line]. Dostupné na <https://www.slatinka.sk/assets/verejny-zaujem/Slatinka-verejny-zaujem-analyza-legislativy-V-Pirosik.pdf>

³¹⁶ Pozri Orosz, L. – Svák, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021. Podrobný komentár k tomuto ústavnému zákonu bude súčasťou III. zväzku citovaného komentára Ústavy SR, ktorý bude vydaný v roku 2023.

dosiahnutý zásahom do individuálneho verejného práva subjektu súkromného práva. Na rozdiel od normatívneho vymedzenia, kde základným prameňom poznania je normatívny ústavný systém SR, tak v prípade tohto spôsobu vymedzenia verejného záujmu je základným prameňom poznania judikatúra Ústavného súdu SR. Ústavný súd SR už v náleze sp. zn. PL. ÚS 33/95 z 20. decembra 1995 uviedol, že „*pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu či slobode*“. To znamená, že tento spôsob ústavného vymedzenia pojmu verejného záujmu je bezprostredne a neoddeliteľne naviazaný na konkrétne individuálne verejné právo garantované *expressis verbis* v Druhej hlave Ústavy SR, ktorá upravuje základné (ľudské) práva a slobody. Ak takéto konkrétne ľudské právo nie je v Ústave SR výslovné uvedené, potom nemožno uplatňovať ani inštitút verejného záujmu.

Autor tohoto príspevku sa osobitne venoval obidvom spôsobom vymedzenia pojmu verejný záujem v slovenskom ústavnom systéme. V príspevku uverejnenom v Právnom obzore³¹⁷ bola venovaná pozornosť verejnému záujmu z hľadiska verejnoprospešného účelu, ktorý hľadal v jednotlivých rozhodnutiach Ústavného súdu SR, a teda sa venoval kazuistickému vymedzeniu pojmu verejného záujmu. Vzhľadom na to, že v čase jeho písania bola rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR len v „rozbehu“ a bola spojená najmä s transformáciou socialistického spôsobu hospodárenia na trhovú ekonomiku, tak väčšina rozhodnutí Ústavného súdu SR sa týkala namietaných zásahov do vlastníckeho práva, a preto sa na účely tohoto príspevku dá použiť v menšej miere.

Druhý príspevok³¹⁸ bol napísaný v čase prípravy nového zákona o športe (aktuálne platného) a v duchu jeho názvu sa zamýšľal nad tým, či obsahom verejného záujmu je, resp. môže byť (má byť?) aj šport. V zásade hľadal odpovede na tri otázky, a to

- či je obsahom verejného záujmu šport a športovanie?
- ak áno, či môže byť naplnený ľubovoľným obsahom?
- a či sa prijatím zákona o športe dosiahne verejný záujem?

Na účely tohoto príspevku je však najdôležitejšia nasledujúca pasáž, ktorá sa zamýšľa nad tým, „*či šport bez ohľadu na športové odvetvie má vytvorené predpoklady pre zabezpečenie jeho základného pravidla, ktorým je fair play, teda súťaž za rovnakých podmienok. Toto pravidlo môže byť ohrozené tak pozitívne, ako aj negatívne. Príkladom pozitívneho (v smere dosiahnutia víťazstva) môže byť doping a negatívneho (v smere dosiahnutia prehry) môže byť korupcia prejavovaná v rôznych podobách od úplatkárstva po „tipovanie“ výsledkov. Sem však patria aj športové súťaže, kde do hry*

³¹⁷ Pozri Svák, J. Verejný záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Právny obzor*, roč. 89, č. 2 (2006), s. 175. ISSN (print) 0032-6984.

³¹⁸ Pozri Svák, J. Verejný záujem – je jeho obsahom aj šport? *Magister Officiorum*, IV. ročník, č. 3 – 4/2014. ISSN 1338-5569.

vstupujú otázky antimonopolného práva z pohľadu verejného záujmu na vytvorení rovnakých podmienok, aby bol zabezpečený férový priebeh súťaže z hľadiska ekonomického, pretože šport sa stal nielen kategóriou zábavy, ale aj kreatívneho priemyslu“.

Novoprijatý zákon o športe dal na niektoré z týchto otázok odpoveď (o posúdení jej kvality inokedy), ale jeho aplikácia by mala vychádzať z ústavnokonformnej metódy výkladu, ktorá okrem iného vylučuje súdny aktivizmus z rozhodovania všeobecných a správnych súdov.

Z doteraz uvedeného je zrejmé, že ústavnoprávny rozmer verejného záujmu v športe vychádza z toho, že:

- právo na šport nie je *expressis verbis* uvedené v Ústave SR, a tak pozitívny záväzok štátu nie je v tomto smere ústavnoprávne vymožitelný prostredníctvom zákona určitej kvality, a tak zákonodarca má pomerne širokú mieru voľnej úvahy pri stanovovaní si obsahu a rozsahu verejného záujmu, ktorý má zabezpečovať v športe, čo v zásade znamená, že v prípade športu len ťažko môže vzniknúť individuálne verejné právo okrem toho, čo sám zákonodarca ako verejný záujem neurčí,³¹⁹
- zákonodarca v prípade, že sa rozhodne prostredníctvom inštitútu verejného záujmu zasiahnuť do športu je tu limitovaný ústavnoprávnym imperatívom minimalizácie zásahov orgánov verejnej moci do autonómie súkromnoprávných osôb, či už fyzických alebo právnických.

Podstata športových súťaží je založená na neistom výsledku dosiahnutom za rovnakých podmienok podľa pravidiel športovej súťaže. Akýkoľvek zásah do priebehu súťaže, ktorý by zmaril podstatu športovej súťaže je vlastne zmarením športovej súťaže. Uvedený citát z príspevku vydaného ešte pred prijatím aktuálneho zákona o športe však naznačil, že organizátori športových súťaží by mohli za určitých okolností potrebovať od štátu pomoc. Zákonodarca tomu vyšiel v ústrety a v § 2 zákona o športe zakotvil ako verejný záujem „ochranu integrity športu“, ktorú potom definoval ako „*princípy zaru-*

³¹⁹ V zákone o športe sa za verejný záujem v športe *expressis verbis* považuje „*zabezpečenie príprav a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky*“. Štát sa tu teda zaviazal priamo zákonom, aby vytvoril v rámci svojho pozitívneho záväzku podmienky na prípravu a účasť športovej reprezentácie SR. Z hľadiska ústavnoprávnej ochrany by mohlo v tomto prípade vzniknúť individuálne verejné právo na základe čl. 16 a 19 Ústavy SR v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy SR, ako aj čl. 8 Dohovoru v spojení s čl. 14 Dohovoru. V zmysle evolučného výkladu Dohovoru, ktorý Ústavný súd SR v plnom rozsahu akceptuje, odvodil ESLP z práva na súkromný život aj právo na osobný rozvoj s pomerne širokým obsahom. Jeho súčasťou by v tomto prípade mohlo byť napríklad za zásah do práva na súkromný život považované vyradenie z reprezentačnej prípravy mladej športovkyne (v prípade reprezentácie U15 by tá bola navyše v pozícii osobitne zraniteľnej osoby), ktoré by bolo zjavne svojvoľné. Išlo by napríklad o prípad, keď by športovkyňa spĺňala všetky výkonnostné predpoklady, ale by „nepadla do oka“ trénerovi, čo by v prípade individuálnych športových súťaží bolo evidentne svojvoľné rozhodnutie o nezaraďení športovkyne do mládežníckej reprezentácie.

čujúce prirodzenú neistotu a nepredvídateľnosť priebehu a výsledku súťaže a rovnaké pravidlá a podmienky pre účastníkov súťaže pred začiatkom súťaže a počas celého priebehu súťaže“. Vzhľadom na to, že dôvodová správa k týmto ustanoveniam je bezobsažná a nepoužiteľná, tak je možné len predpokladať, že inšpiráciou pre zákonodarcu boli pravidlá futbalových medzinárodných organizácií FIFA a UEFA³²⁰ a ich prevzatie do verejnoprávneho zákona o športe. Ako ukázal čas, a najmä pochybné rozhodnutia slovenských súdov, toto prenesenie športového princípu do zákona prinieslo z hľadiska autonómie športových súťaží viac negatív ako pozitív, čo vyvrcholilo až do priameho zasahovania súdov do priebehu športových súťaží.

V citovanom príspevku³²¹ sa pomerne jasne vymedzil okruh vzťahov, pri ktorých môže byť zasiahnuté do integrity v športe a štát by mohol hrozbou trestnoprávnej represie pomôcť v boji proti dopingu a proti podvodným ovplyvňovaniam športových súťaží.³²² Aj tu však by mala byť pomoc len subsidiárna, aby bola zachovaná autonómnosť športu na jednej strane a ústavnoprávna ochrana účastníkov športových súťaží zasahujúcich do integrity v športe na druhej strane. V zásade teda ide o:

- a) ochranu života a zdravia športovcov v prípade dopingu a
- b) boj proti kriminalite spojenej so športom v prípade ovplyvňovania výsledkov športových súťaží, spojených napríklad so stávkovaním.

Ad a) V prípade dopingu ide o osobitný spôsob ovplyvňovania výsledkov športových súťaží, ktorý je založený na zvýšení kvality športového výkonu športovca používajúceho zakázané látky alebo metódy.³²³ Verejný záujem je tu daný:

³²⁰ Predmetné medzinárodné (celosvetové – FIFA a regionálne – UEFA) organizácie integritu v športe spájajú výlučne len s ochranou pred manipulovaním výsledkov futbalových súťaží. Jedným „z hlavných cieľov FIFA je podporovať integritu futbalu. FIFA prijala účinný prístup k boju proti všetkým formám manipulácie a/alebo nezákonného ovplyvňovania futbalových zápasov alebo súťaží“. Dostupné na <https://www.fifa.com/legal/integrity>

³²¹ Svák, J.: Verejný záujem – je jeho obsahom aj šport? *Magister Officiorum*, IV. ročník, č. 3 – 4/2014. ISSN 1338-5569.

³²² Priebeh športovej súťaže môžu ovplyvniť okrem ich účastníkov aj diváci, napríklad jej preušínením výtržnosťami. Ochrana športových súťaží pred výtržnosťami fanúšikov však nemá s obsahovou podstatou integrity športu nič spoločné, a preto je aj upravená v osobitnom zákone č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Aj v prípade aplikácie tohto zákona platí princíp autonómie športu a subsidiárneho postavenia orgánov verejnej moci, čo sa prejavuje súčinnosťou (§ 16 – 18) organizátora súťaže s obcou a Policajným zborom SR. Je však nemysliteľné, aby do následného rozhodovania príslušných športových orgánov o „osude“ športového stretnutia, napríklad o kontumácii stretnutia či o zopakovaní tohoto športového stretnutia, zasiahol súd.

³²³ Zoznam zakázaných látok a metód dopingu je uvedený v Medzinárodnom dohovore proti dopingu v športe, ktorý prezident Slovenskej republiky ratifikoval 16. januára 2007 a bol uverejnený ako oznámenie ministerstva zahraničných vecí pod č. 347/2007 Z. z.

- pozitívnym záväzkom štátu naplňovať podstatu a účel ústavne garantovaného práva na zdravie (čl. 40 Ústavy SR), ktorý je tiež nepriamo odvoditeľný aj z čl. 3, resp. čl. 8 Dohovoru,
- zákonom o športe, ktorý inkorporoval do osobitnej časti nazvanej opatrenia proti negatívnym javom v športe, medzinárodný systém prevencie a kontroly v oblasti dopingu.

Povinnosť vytvoriť rovnaké podmienky pre účastníkov súťaže pred začiatkom súťaže a počas celého priebehu súťaže ako súčasť integrity športu sa tu premietla nielen do stále sa rozvíjajúcej spolupráce národných, ale aj nadnárodných športových organizácií s celosvetovo akceptovanou medzinárodnou organizáciou – Svetovou antidopingovou agentúrou („WADA“), ale aj do stále rastúcej úlohy štátu ako garanta integrity športu v oblasti dopingu. Vyvrcholením prechodu zodpovednosti za boj proti dopingovému športu zo športových organizácií na štát bola novela zákona o športe č. 351/2020 Z. z., ktorou sa zriadila Antidopingová agentúra SR ako štátna príspevková organizácia a podľa § 86 ods. 1 zákona o športe táto „plní úlohy prevencie a kontroly v oblasti dopingov v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná (v tomto prípade priamo zákon odkazuje na Medzinárodný dohovor proti dopingov v športe – pozn. autora) podľa Svetového antidopingového programu“. Zriadenie a priame prepojenie tejto štátnej príspevkovej organizácie na nadnárodnú svetovú organizáciu vychádza z plnenia medzinárodného záväzku,³²⁴ ktorý si Slovenská republika osvojila práve kvôli verejnému záujmu na zabezpečení a ochrane integrity športu.

Novela zákona o športe teda preniesla vo verejnom záujme zabezpečenie integrity športu v oblasti dopingov na štátnu organizáciu, ktorej nezávislosť od orgánov výkonnej moci (*in concreto* ministra školstva) je výrazne oslabená

- zapojením finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva školstva (§ 86 ods. 2 zákona o športe),

³²⁴ Podľa Dôvodovej správy k predmetnej novele zákona o športe „ide o záväzok Slovenskej republiky na základe Medzinárodného dohovoru proti dopingov v športe (oznámenie č. 347/2007 Z. z.), ako aj na základe Kodánskej deklarácie o antidopingov v športe, ktorá bola prijatá Monitorovacou skupinou Dohovoru proti dopingov Rady Európy (TDO) v Štrasburgu 13. marca 2003. Následne na konferencii v Katoviciach (2019) bol predstavený nový Svetový antidopingový program, a to najmä v podobe návrhu Svetového antidopingového kódexu 2021 (ďalej len „Kódex 2021“). Konferencia vyzvala všetkých signatárov (vrátane Slovenskej republiky) k náležitej implementácii medzinárodných štandardov slúžiacich na jeho vykonanie. Povinnosť implementácie Kódexu 2021 a vyššie uvedených štandardov vyplýva jednak zo samotného Kódexu 2021 a jednak z Medzinárodného štandardu pre súlad signatárov s Kódexom 2021. V oboch prípadoch je lehota na implementáciu Svetového antidopingového programu 2021 najneskôr k 1. 1. 2021, keď nadobúda účinnosť Kódex 2021 a jeho štandardy. Medzinárodný štandard pre súlad signatárov s Kódexom 2021 súčasne stanovuje celý proces implementácie Kódexu 2021, monitorovania súladu implementácií s požiadavkami Kódexu 2021, monitorovania súladu implementácií s požiadavkami Kódexu 2021, nápravné opatrenia ako aj prípadné sankcie za nespĺnenie povinností“. Účelovosť tu priamo bije do očí.

- spôsobom kreovania Antidopingovej agentúry, pri ktorom zákon o športe zaručuje len to, že „výberové konanie sa uskutočňuje za účasti verejnosti“ bez bližšie uvedených podmienok pre kandidátov, ale s neobmedzenou právomocou ministra školstva pri vymenúvaní riaditeľa tejto agentúry,
- zákonom neobmedzenou možnosťou ministra školstva odvolať kedykoľvek riaditeľa z jeho funkcie.

Za pozornosť stojí aj uplatňovanie sankčného mechanizmu, ktorý charakterom sankcie (zákaz činnosti) má pre profesionálneho športovca fatálne konzekvencie. Aj tu štát odobral právomoc autonómnym športovým organizáciám a zriadil dvojstupňový decízny orgán, a to Komisiu pre konanie vo veci dopingu na prvom stupni a Komisiu pre konanie vo veci dopingu na druhom stupni. Z dôvodovej správy k predmetnej novele zákona o športe sa dá vyčítať, že „...členovia komisií budú odborníci s expertízou v právnych vedách, prírodných vedách, medicínskych vedách, farmaceutických vedách alebo v športových vedách a nebude už potrebné, aby každý jeden národný športový zväz hľadal takto špecializovaných odborníkov do svojich antidopingových komisií, po čom tiež volali národné športové zväzy. Výrazne sa tým pomôže športovému hnutiu, ale zároveň sa aj zvýši odborná úroveň a zjednotí rozhodovacia prax, čo je v konečnom dôsledku v prospech športovcov, pretože v súčasnosti sa často stretávame s príliš prísnyim posudzovaním jednotlivých previnení zrejme spôsobeným nie úplne dostatočnou fundovanosťou posudzovania a rozhodovania porušení antidopingovej regulácie. Domnievame sa preto, že navrhovaná zmena bude vítaná v celej športovej obci a bude viesť k primeraným a spravodlivým postihom za porušenie antidopingových pravidiel, ktoré nebudú viesť k vylúčeniu športovca zo spoločnosti, ale naopak k náprave jeho nešportového správania. Konanie bude verejné, rovnako ako bude verejné aj výberové konanie na výber jednotlivých členov komisií, čím sa zabezpečí transparentnosť. Nezávislosť členov komisie bude zabezpečená jednak úpravou konfliktu záujmov, ako aj dôvodmi pre ich odvolanie z funkcie, ktoré nebudú upravené v štatúte, ktorý má riešiť podrobnosti o organizácii a činnosti komisií, ale priamo v zákone o športe. Zárukou nezávislosti bude aj skutočnosť, že za člena komisie bude môcť byť vymenovaný len ten, kto nemá žiadny právny vzťah s agentúrou a v prípade vzniku takéhoto vzťahu nastane zánik funkcie člena komisie“.

Nadšené slová o zabezpečení nezávislosti predmetných antidopingových konaní však prijatá novela zákona o športe príliš nepotvrdzuje, pretože jej zriadenie a fungovanie pripomína skôr zriaďovanie úradu ako súdu, keď:

- členov komisií menuje minister školstva na základe výberového konania vykonávaného bez konkrétnejších pravidiel, ako aj záväznosti pre ministra (zákon o športe v § 92 pomerne podrobne popisuje „transparentnosť“ výberového konania, ktorá, ako sa to ukázalo pri voľbe sudcov Ústavného súdu SR a generálneho prokurátora, je kontroverzná až kontraproduktívna),

- je daná možnosť odvolania ministrom školstva z funkcie člena týchto komisií kedykoľvek a bez udania dôvodu [§ 92 ods. 5 písm. c) zákona o športe], čo už je v priamom rozpore s dôvodovou správou v prípade, ak sa pod sľubovanými zákonnými dôvodmi nemyslia notoriety (v zákone úplne zbytočne uvedené), ako je smrť, vyhlásenie za mŕtveho či obmedzenie spôsobilosti na právne úkony.

Vzhľadom na to, že rozhodnutia komisií „...bude možné napadnúť a preskúmať na Športovom arbitrážnom súde v Lausanne vo Švajčiarsku, ktorý je príslušný podľa pravidiel Svetového antidopingového programu“ zostáva nezodpovedanou otázkou možnosť preskúmania týchto rozhodnutí všeobecnými/správnymi súdmi. Napriek tomu, že o tom, či komisie napĺňajú požiadavky kladené na „tribunál“ v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru tak práve vďaka možnosti zapojenia Športového arbitrážneho tribunálu („CAS“) je možné považovať tento procesný postup za zhodný s čl. 6 ods. 1 Dohovoru,³²⁵ čo paradoxne ukazuje aj na to, že slovenské súdy „nemusia“ (napriek ich veľkej chuti) preskúmať rozhodnutia o dopingu, hoci tie sú jednoznačne predmetom verejného záujmu v zmysle § 2 zákona o športe. Táto skutočnosť navyše podporuje myšlienku, že „verejný záujem“ nie je samotným dôvodom na nadobudnutie právomoci súdov preskúmať rozhodnutia sporov v športe.

Ústavnoprávny rozmer verejného záujmu v oblasti dopingu sa však nevyčerpáva pozitívnym záväzkom štátu pri uplatňovaní práva na zdravie (čl. 40 Ústavy SR) a ani zabezpečení práva na súdnu ochranu (čl. 46 Ústavy a čl. 6 Dohovoru). Je tu totiž ešte ústavnoprávna ochrana práva na súkromie zaručená čl. 8 Dohovoru a práva na slobodu pohybu (čl. 2 Dodatkového protokolu č. 4 k Dohovoru). V rozhodnutí vo veci *FNASS a ostatní proti Francúzsku* (z 18. januára 2018, č. 48151/11 a č. 77769/13) boli sťažovateľmi v tomto prípade päť športových zväzov a 99 športovcov, ktorí sa sťažovali na implementáciu Svetového antidopingového kódexu do francúzskeho zákona o športe. Namietali najmä povinnosť nahlásiť štvrtť roka dopredu miesto svojho pobytu a každý deň vyhradiť jednu hodinu, aby na nimi určenom mieste boli k dispozícii pre vykonanie neohlásenej antidopingovej kontroly. Právo na slobodu pohybu ESLP nepovažoval za aplikovateľné na tento prípad, pretože predmetné opatrenie sa nepodobalo na elektronický monitorovací systém používaný ako alternatíva za väzbu. Tiež nebolo športovcom zakázané opustiť miesto svojho pobytu, ale mali len povinnosť určiť, na ktorom mieste sa budú v krajine v predmetnom čase nachádzať.

Na rozdiel od práva na slobodu pohybu považoval ESLP predmetné povin-

³²⁵ Pozri rozhodnutia ESLP vo veciach *Mutu a Pechstein proti Švajčiarsku* (z 2. októbra 2018, č. 40575/10 a č. 67474/10) a *Ali Riza proti Švajčiarsku* (z 13. júla 2021, č. 74989/11).

nosti za zásah do práva na súkromie sťažovateľov. Pozoruhodné je to, že ESLP prepojil boj proti doping s verejným záujmom na ochranu zdravia športovcov. V súvislosti s integritou športu ako legitímnym cieľom zásahu do práva na súkromie ESLP uviedol, že užívanie zakázaných látok s cieľom dosiahnuť lepšie výsledky nespravodlivo znevýhodňuje tých súťažiacich rovnakej úrovne, čo doping nepoužívajú. Ďalej nepriaznivo pôsobí na mladých športovcov (zlý príklad) a divákov pripravuje o spravodlivú a napínavú súťaž, ktorú oprávne očakávajú. Pri posudzovaní, či takýto zásah zodpovedá „naliehavej spoločenskej potrebe“ najprv ESLP uviedol, že miernejšie opatrenia (kontroly obmedzené na miesto tréningov a časy rešpektujúce dobu vyhradenú na súkromný život športovcov) by nepostačovali, a naopak by zvýšili nebezpečenstvo pre zdravie celej komunity a boli by proti zhode, ktorá na európskej a medzinárodnej úrovni existuje pri odôvodnenosti neohlásených dopingových kontrol. Napriek citeľnému zásahu do súkromného života profesionálnych športovcov však podľa ESLP k porušeniu čl. 8 Dohovoru nedošlo.

Ad b) Druhým negatívnym zásahom do integrity športu je snaha manipulovať športové výsledky, a to rôznym spôsobom od športovej korupcie až po ovplyvňovanie výsledkov samotnými športovcami aktívnym zapojením do stávkovania (tipovania výsledkov športových súťaží). Boj proti korupcii je sám osebe verejným záujmom, ktorý môže byť aj nosným príbehom pre presadzovanie politických záujmov. Zákon o športe inkorporoval do Trestného zákona (§ 336b) dokonca novú skutkovú podstatu trestného činu športovej korupcie (popri volebnej korupcii – § 336a) ako *ultima ratio* na zabezpečenie verejného záujmu na ochrane integrity športu.

Na rozdiel od boja proti doping, ktorý má ústavnoprávne „krytie“ verejného záujmu v podobe ochrany zdravia, tak ústavnoprávny rozmer manipulácie so športovými súťažami sa zameriava skôr na ochranu športovcov pred zneužívaním, resp. nadužívaním trestného konania tam, kde športové organizácie športovca sankcionovali. Ide o zásadu *non bis in idem*, vymedzenú v čl. 50 ods. 5 Ústavy SR a čl. 4 Dodatočného protokolu č. 7 k Dohovoru, ktoré zakazujú niekoho trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo bol oslobodený spod obžaloby. Týka sa to prípadov, keď disciplinárne orgány športovej organizácie už športovca potrestali (v praxi sa to deje spravidla vzhľadom na pružnosť disciplinárneho stíhania ešte pred ukončením trestného konania) a športovcovi by bola uložená primeraná sankcia. Najväčšou sankciou pre športovca je uloženie zákazu činnosti, ktorej dĺžka pri uplatnení disciplinárnej zodpovednosti nie je časovo limitovaná (môže ísť podobne ako v prípade doping aj o doživotný zákaz športovej činnosti), kým v prípade trestnoprávnej sankcie výška trestu zákazu činnosti je obmedzená na pätnásť rokov. Vzhľadom na to, že tejto problematike som sa už venoval

na inom mieste,³²⁶ tak na účely tohoto príspevku postačuje uviesť, že verejný záujem spočívajúci v opatreniach proti manipulácii súťaže (§ 94 zákona o športe) je popri dopingu a pri reštriktívnom výklade § 2 v spojení s § 3 písm. j) zákona o športe, ktorý vylučuje sudcovský aktivizmus, druhým a posledným spôsobom ochrany integrity športu. Naopak, zásah orgánu verejnej moci vrátane súdu pod zámienkou ochrany integrity športu je neprimeraným zásahom do výsledku športovej súťaže.

Otázke obmedzených možností súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov na riešenie sporov v športe bol venovaný príspevok prezentovaný na minuloročnej konferencii, ako už bolo uvedené v úvode.³²⁷ Medzi minuloročnou a tohtoročnou konferenciou však Najvyšší správny súd SR sa dostal do protipohybu k svojej doterajšej judikatúre, a to smerom k akceptácii kritiky, ktorá odznela od T. Gábriša a odo mňa v minuloročných príspevkoch. Ide o rozhodnutie sp. zn. 8 Sžk/16/2020 zo 16. decembra 2021, kde boli nižšie správne súdy požiadané o zásah do výsledku finálového stretnutia Slovenského pohára mužov, ktorý potvrdil aj príslušný orgán (Športovo-technická komisia) športovej organizácie. Zaujímavé sú však právne vety, ktorým Najvyšší správny súd SR kasačnú sťažnosť zamietol. Podľa Najvyššieho správneho súdu SR: *„Napriek faktickému takmer monopolnému postaveniu športových zväzov pri riadení súťaží v jednotlivých športoch (s ohľadom na medzinárodné štruktúry), stále ide o súkromnoprávne subjekty organizujúce záujmovú činnosť, ktoré nedisponujú osobitnou právomocou v oblasti verejnej správy. Žalovaný ako športový zväz nemá štátom sankcionovanú verejnú moc nad sťažovateľom, ktorá by mu bola zverená zákonom či všeobecne záväzným predpisom... samotný fakt, že zákon definuje verejný záujem v športe (pričom dodržiavanie pravidiel súťaže by bolo možné subsumovať pod integritu športu), neznamená, že organizátor súťaže sa stáva orgánom verejnej správy. Tento verejný záujem zákonodarca okrem všeobecnej definície pretavil do (niekde až kogentnej) právnej úpravy jednotlivých práv a povinností osôb v športe, ale tieto osoby zostali súkromnými subjektmi bez verejnej moci. Opäť kasačný súd poznamenáva, že ochranu určitého verejného záujmu realizuje právny poriadok často tak, že priznáva práva a ukladá povinnosti súkromným subjektom a tak modifikuje ich zmluvnú či dispozičnú autonómiu, čím sa však súkromnoprávny vzťah nemení na vzťah nadriadenosti a podriadenosti jeho účastníkov, ktorý je typický pre verejnú správu a verejnú moc.“*

³²⁶ Svák, J. – Pítek, L. Ne bis in idem v športe? *Justičná revue*, roč. 71, č. 1 (2019), s. 1 – 13. ISSN (print) 1335-6461.

³²⁷ Pozri Svák, J. Autonómia športových zväzov pri riešení sporov v športe vo vzťahu k všeobecnému súdnictvu. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 258 a nasl.

Slová Najvyššieho správneho súdu SR už nepotrebujú žiadny komentár a sú najlepšou bodkou za príspevkom, ktorého cieľom bolo upozorniť na ústavnoprávny rozmer výkladu pojmu verejného záujmu v športe a potrebe jeho reštriktívnosti výkladu pri ochrane integrity športu.

LITERATURE

- Gábriš, T. *Športové právo*. Bratislava; Žilina: Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2011. 544 s. ISBN 978-80-89447-52-7.
- Gábriš, T. *Zmluvné záväzky a základné práva športovcov*. Prešov: Vydavateľstvo Michala Vaška, 2011. 196 s. ISBN 978-80-7165-849-8.
- Gábriš, T. Verejný záujem a verejná správa v samospráve športu In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 50 – 66. 307 s. ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line).
- Konečný, S. *Verejný záujem. Príspevok k teórii a praxi verejnej politiky*. Bratislava: Mayor, 2021. 158 s. ISBN 978-80-99994-00-4.
- Košičiarová, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
- Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 5. aktualizované vydanie. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2010. 688 s. ISBN 978-80-8944-727-5.
- Orosz, L. – Svák, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021. 892 s. ISBN 978-80-571-0380-6.
- Pirošík, V. *Verejný záujem v legislatíve* [on-line]. Dostupné na <https://www.slatinka.sk/assets/verejny-zaujem/Slatinka-verejny-zaujem-analyza-legislativy-V-Pirosik.pdf>
- Píry, M. Verejný záujem. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 80 – 91. ISBN 978-80-88266-48-8.
- Svák, J. Verejný záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Právny obzor*, roč. 89, č. 2 (2006), s. 175 – 194. ISSN (print) 0032-6984.
- Svák, J.: Verejný záujem – je jeho obsahom aj šport? *Magister Officiorum*, IV. ročník, č. 3 – 4/2014, s. 88 – 90. ISSN 1338-5569.
- Dostupné na https://7bb5368a2f.clvaw-cdnwnd.com/094afd88d97eafe6850446af4abfadf/200000080-c5c24c7b5a/Magister%20Officiorum_03_04_2014_vnutro%20PV.pdf
- Svák, J. Autonómia športových zväzov pri riešení sporov v športe vo vzťahu k všeobecnému súdnictvu. In: *Autonómia záujmovej korporácie vo verejnom a súkromnom práve*. Zborník referátov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 258 – 272. 307 s. ISBN 978-80-568-0481-0 (on-line).
- Svák, J. – Pitek, L. Ne bis in idem v športe? *Justičná revue*, roč. 71, č. 1 (2019), s. 1 – 13. ISSN (print) 1335-6461.
- Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

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

NA POMEDZÍ VEREJNÉHO A SÚKROMNÉHO SEKTORA – AKÉ SÚ DEFINIČNÉ ZNAKY VEREJNÝCH ENTÍT A MÁ ZMYSEL ICH HĽADAŤ?³²⁸

AT THE BORDER OF THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS – WHAT ARE THE DEFINING FEATURES OF PUBLIC ENTITIES AND DOES IT MAKE SENSE TO SEARCH FOR THEM?

doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.

Kľúčové slová: subjekt verejnej správy – subjekt verejného sektora – občianske združenie – cirkev – politická strana – záujmová samospráva

Key words: public administration entity – public sector entity – civil association – church – political party – interest-based self-government

Anotácia: Príspevok sa pokúša identifikovať abstraktné znaky, ktoré by bolo možné označiť ako definičné znaky subjektov verejnej správy v rámci verejného sektora. Táto otázka je osobitne zaujímavá pri subjektoch záujmovej samosprávy a subjektoch korporatívneho charakteru, ktoré sú kreované ako výsledok realizácie združovacieho práva. Zameriava sa pritom na spôsob ich zriadenia, na spôsob vymedzovania úloh, ktoré majú plniť, na ich prípadnú kontrolu zo strany verejnoprávnych entít, na dispozíciu verejnomočenskými oprávneniami a na spôsob ich financovania, ale aj na to, či plnia úlohy verejnoprospešného charakteru, resp. úlohy vo verejnom záujme. Príspevok neopomína ani otázku, či teoretické rozhraničovanie v tomto prípade má praktický význam, a aký.

Annotation: The paper attempts to identify abstract features that could be identified as defining features of public administration entities within the public sector. This issue is particularly interesting for entities of „interest-based self-government“ and for entities of a corporate nature, which are created in application of the right of association. It focuses on the method of their establishment, on the way of defining the tasks they are to perform, on their possible control by public entities, on whether they perform public authority and on the way of their financing, but also on whether they perform tasks of public benefit, resp. tasks in the public interest. The paper does not omit the question of whether the theoretical boundary in this case is of practical significance and what it could be.

³²⁸ Tento príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantovej úlohy grantu APVV-17-0403 Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy.

Úvod

Spôsob, akým slovenská administratívika pristupuje k uchopeniu subjektu verejnej správy, by sa v niektorých prípadoch dal označiť ako „bezstarostný“. Svedčí o tom rozptyl vo vnímaní určitých kategórií subjektov ako stojacich v rámci alebo pomimo verejnú správu. Slovenská administratívika zdá sa stále nemá jednoznačnú odpoveď na to, ako teoreticky uchopiť a klasifikovať subjekty, ktoré na jednej strane majú svoje korene v združovanom práve, a teda ich vznik sa viaže na súkromnoprávnu autonómiu vôle združených subjektov, a na druhej strane ich činnosť naplňa verejný záujem a aspekt uspokojovania verejných potrieb. Takýto charakter majú najmä občianske združenia, ale aj cirkvi, náboženské spoločnosti či politické strany a hnutia.

Príspevok sa zameriava na dva parciálne ciele: Prvým je pokus o vymedzenie rozhraničujúcich znakov, ktoré by v prípade entít, ktoré majú korporatívny charakter, mohli zjednotiť ich zaradenie do verejnej správy alebo mimo verejnú správu. Druhým je pokus vysvetliť, či a prečo je vôbec toto rozhraničenie dôležité.

Tieto ciele pritom príspevok spracúva v „inverznom“ poradí. Zameriava sa v prvom rade na teoretické a pozitívno-právne vymedzenie pojmu subjekt verejnej správy a príbuzných pojmov (najmä pojmu subjekt verejného sektora). Ďalej uvádza dôvody, pre ktoré je dôležité hľadať rozhraničenie medzi subjektmi, ktoré majú status spravujúcich subjektov verejnej správy, a tými, ktoré takýto status nemajú. V nadväznosti na to sa v príspevku uvádzajú návrhy na pojmové znaky verejnej správy. Napokon príspevok rozoberá, či je možné subsumovať korporácie typu občianskych združení pod subjekty záujmovej samosprávy a pod subjekty verejnej správy.

(Spravujúce) subjekty verejnej správy a subjekty verejného sektora v teórii a legislatíve

Príspevok sa zameriava na občianske združenia, cirkvi, náboženské spoločnosti, politické strany a obdobné korporatívne subjekty a na posúdenie, či ich možno považovať za (spravujúce) subjekty verejnej správy. Na tento účel je však v prvom rade potrebné načrtnúť, čo možno pod pojmom subjekt verejnej správy rozumieť. V tejto súvislosti v príspevku vychádzam zo značnej sémantickej príbuznosti pojmov „subjekt verejnej správy“ a „subjekt verejného sektora“, keďže subjekty verejného sektora vykonávajú verejnú správu (štát vykonáva popritom aj ďalšie činnosti, ale postavenie štátu ako verejnopráv-

nej entity nie je sporné, a preto od tejto roviny, kde medzi subjektom verejnej správy a subjektom verejného sektora existuje určitá disproporcja, môžem v príspevku abstrahovať).

Uvediem aspoň stručný prehľad niektorých teoretických prístupov k vymedzeniu subjektov verejnej správy. Podľa D. Hendrycha subjektmi verejnej správy sú:

- štát a tie právnické osoby a fyzické osoby, o ktorých to ustanoví ústava alebo zákon,³²⁹
- štát; verejnoprávne korporácie (územné, osobné alebo vecné); verejné ústavy a podniky; fyzické a právnické osoby súkromného práva.³³⁰

V učebnici správnej vedy uvádzal D. Hendrych tento okruh subjektov (nositeľov) verejnej správy (vzťahuje sa na podmienky ČR): štát, obce a kraje, iné samosprávne celky, ostatné subjekty verejného práva, prípadne súkromného práva, ak to ustanoví zákon; na inom mieste v tej istej monografii uvádza výpočet subjektov verejnej správy v súlade s vyššie citovanou učebnicou správneho práva, ktorá bola vydaná autorským kolektívom pod jeho vedením.³³¹

M. Horvat v diele vydanom autorským kolektívom pod vedením B. Cepeka uvádza tieto subjekty verejnej správy: verejnoprávne korporácie (štát, subjekty územnej samosprávy, subjekty záujmovej samosprávy), verejnoprávne inštitúcie (ustanovizne), iné verejnoprávne spravujúce subjekty (verejné ústavy a verejné podniky), fyzické osoby a právnické osoby súkromného práva, ak tak ustanovuje zákon a ďalšie spravujúce subjekty s osobitným postavením, medzi ktoré zaraďuje napríklad ozbrojené sily, verejné zbory či verejné fondy.³³²

Podľa M. Kindla subjektmi verejnej správy sú:

- štát a tie právnické osoby alebo fyzické osoby, o ktorých to ustanoví ústavný zákon alebo zákon,
- štát, verejnoprávne korporácie alebo spoločenstvá (územné, osobné, vecné), verejné ústavy, verejné podniky, verejné fondy, nadácie, iné právnické a fyzické osoby.³³³

³²⁹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 100.

³³⁰ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 101.

³³¹ Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 2., doplněné a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 116 a 117.

³³² Horvat, M. Organizačné ponímanie verejnej správy. In: Cepek, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná část*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 35 a 41 – 42.

³³³ Kindl, M. – Kramář, K. – Rajchl, J. – Telecký, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 119.

Podľa M. Kiovskej subjektmi verejnej správy sú štát; verejnoprávne korporácie; prípadne aj verejné ústavy a podniky.³³⁴

J. Machajová (v diele zameranom na miestnu verejnú správu) písala o štátnych subjektoch miestnej verejnej správy (pričom takýmto subjektom je štát; v jeho mene konajú orgány miestnej štátnej správy) a o neštátnych subjektoch (ktorými sú verejnoprávne korporácie založené na územnom princípe, teda obce a vyššie územné samosprávne celky; v ich mene takisto konajú ich orgány).³³⁵

Podľa J. Sobiharda hlavným subjektom verejnej správy je štát, ktorý má postavenie verejnoprávnej korporácie a vo verejnej správe je reprezentovaný jednotlivými orgánmi. Ďalšími subjektmi verejnej správy podľa citovaného autora sú verejnoprávne korporácie a za podmienok ustanovených zákonom i ďalšie subjekty (verejné ústavy, verejné fondy, fyzické a právnické osoby súkromného práva, nadácie a fondy vykonávajúce verejnoprospešnú činnosť, neziskové organizácie vykonávajúce verejnoprospešnú činnosť a pod.).³³⁶

Podľa názoru P. Škultétyho, uvádzaného v jeho staršom diele z deväťdesiatych rokov minulého storočia, „medzi subjekty verejnej správy a správneho práva začleňujeme predovšetkým štát, orgány štátnej správy, fyzické osoby, právnické osoby, obce a iné“.³³⁷

Na záver tohto prehľadu zrekapitulujem svoj pohľad na vec, ktorý som uvádzal ako autor príslušnej state v učebnici od autorského kolektívu pod vedením M. Vrabka: Základným spravujúcim subjektom verejnej správy je štát. Ďalšími spravujúcimi subjektmi verejnej správy sú subjekty územnej a záujmovej samosprávy, ktoré sú spravidla verejnoprávnymi korporáciami. Spravujúcimi subjektmi územnej samosprávy sú územné samosprávne celky, ktorými sú v Slovenskej republike obce a samosprávne kraje. Spravujúce subjekty záujmovej samosprávy sú najmä stavovské organizácie (napríklad Slovenská advokátska komora, Slovenská lekárska komora). Ďalej sú spravujúcimi subjektmi verejnej správy relatívne samostatné útvary, ktoré nie sú člensky organizované a zahŕňajú relatívne významný materiálny substrát. Tieto možno v doktrínálnej rovine označovať rôzne. Označujú sa ako verejno-

³³⁴ Kiovská, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť I.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2000, s. 56.

³³⁵ Machajová, J. Ústavnosť rozhodovania subjektov miestnej verejnej správy v Slovenskej republike a v Českej republike. *Studia Iuridica Bratislavensia*, Nr. 23. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 2001, s. 11 a nasl.

³³⁶ Sobihard, J. Organizácia verejnej správy. In: Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007, s. 82 – 83.

³³⁷ Škultéty, P. Verejná správa a správne právo. *Studia Iuridica Bratislavensia*, Nr. 6. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1995, s. 33.

právne inštitúcie, verejnoprávne ustanovizne či verejné fondy, ako aj ďalšie subjekty verejnej správy, pre ktoré je problematické nájsť zjednocujúce označenie. Spravujúcimi subjektmi verejnej správy sú napokon aj právnické osoby súkromného práva a fyzické osoby, ktorým bol zákonom alebo na základe zákona zverený výkon verejnej správy bez toho, aby boli organizačne (napríklad ako zamestnanci alebo verejní funkcionári) začlenené do iného spravujúceho subjektu verejnej správy.³³⁸

Pokiaľ ide o občianske združenia a im obdobné entity, spomedzi kategórií subjektov verejnej správy uvádzaných v odbornej literatúre prichádza do úvahy ich subsumpcia pod dve kategórie: buď by mohlo ísť o subjekty záujmovej samosprávy, alebo o právnické osoby, ktorým bol zákonom alebo na základe zákona zverený výkon verejnej správy.

Väčšina subjektov verejnej správy má v zásade nesporné verejnoprávny charakter (napríklad štát, obec, samosprávne kraje, stavovské komory, verejné vysoké školy, verejnoprávne inštitúcie, subjekty s právnou formou rozpočtových či príspevkových organizácií) a možno ich označiť ako subjekty verejného sektora z hľadiska teoretického i pozitívno-právneho.

V tejto stati sa preto ďalej zameriame na pozitívno-právne východiská vymedzenia pojmov subjekt verejnej správy/subjekt verejného sektora. Možným východiskom pozitívno-právneho vymedzenia pojmu subjekt verejnej správy je najmä ustanovenie § 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,³³⁹ podľa ktorého subjektmi verejnej správy sú právnické osoby zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu³⁴⁰ a zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, a to

- a) v ústrednej správe,
- b) v územnej samospráve,
- c) vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia.

V ústrednej správe sa vykazujú štátne rozpočtové organizácie a štátne príspevkové organizácie, štátne účelové fondy (ďalej len „štátny fond“) a Slovenský pozemkový fond. V ústrednej správe sa vykazujú aj verejné vysoké školy a ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané a zaradené v registri podľa § 3 ods. 1 v ústrednej správe. V územnej samospráve sa vykazujú obce a vyššie územ-

³³⁸ Škrobák, J. Spravujúce subjekty verejnej správy. In: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 8-10.

³³⁹ Na toto ustanovenie odkazuje aj zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 2 ods. 5 písm. a)).

³⁴⁰ § 19 až 21 zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v platnom a účinnom znení.

né celky a nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, ako aj ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané a zaradené v registri podľa § 3 ods. 1 v územnej samospráve. Vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia sa vykazuje Sociálna poisťovňa a zdravotné poisťovne.

V tomto prípade vidíme určitú disproporciu medzi legálnym vymedzením a teoretickým vnímaním subjektu verejnej správy. Na túto disproporciu však nie je nevyhnutné nazerať ako na zásadný problém s ohľadom na účel zákonnej úpravy zameraný najmä na rozpočtovú problematiku.

Pojem subjekt verejného sektora napríklad patrí medzi kľúčové pojmy nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (ďalej aj len „nariadenie eIDAS“). Nariadenie eIDAS vymedzuje „subjekt verejného sektora“ ako „ústredný, regionálny alebo miestny orgán, verejnoprávny subjekt alebo združenie tvorené jedným alebo viacerými takýmito orgánmi, alebo jedným či viacerými takýmito verejnoprávnymi subjektmi, alebo súkromný subjekt, ktorý aspoň jeden z takýchto orgánov, subjektov alebo združení poveril poskytovaním verejných služieb, keď koná na základe takéhoto poverenia (čl. 3 bod 7 nariadenia).

V právnom poriadku SR pojem subjekt verejného sektora nájdeme napríklad aj v zákone č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení č. 533/2021 Z. z.

V teórii treba od pojmu subjekt verejnej správy odlišovať pojem orgán verejnej správy. Pojem orgán verejnej správy je vo viacerých predpisoch legálnym pojmom, spomedzi nich za najdôležitejšie možno považovať Správny súdny poriadok (pozri vymedzenie v § 4), zákon o prokuratúre (§ 20 ods. 2), príbuzné týmto dvom vymedzeniam je vymedzenie pojmu orgán verejnej moci podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 2 písm. b)). Tieto pozitívno-právne vymedzenia majú z môjho hľadiska teoretické nedostatky, no tie už vybočujú z medzí témy. Spoločné pre ne je však to, že sa sústreďujú na aspekty týkajúce sa verejno-mocenských aktivít.

Dôležité v kontexte témy príspevku je spomenúť, že zákon o prokuratúre nevzťahuje vymedzenie pojmu orgán verejnej správy na orgány záujmovej samosprávy, keďže pôsobnosť prokuratúry vo veciach dozoru nad zákonnosťou vo verejnej správe sa na záujmovú samosprávu nevzťahuje (§ 20 ods. 3 zákona o prokuratúre).

Možno teda skonštatovať, že v pozitívno-právnej úprave existujú dve dominantné línie prístupu k vymedzeniu toho, kto je spravujúcim subjektom verejnej správy – jedna je zameraná na to, či tá-ktorá entita vykonáva verejno-

-mocenské aktivity, druhá na to, aké je postavenie subjektu z hľadiska majetkovoprávneho, resp. rozpočtového.

Z hľadiska témy príspevku veľmi zaujímavú tretiu líniu prináša práve zmienené nariadenie eIDAS, keďže vymedzenie pojmu subjekt verejného sektora okrem organizačných aspektov v rámci aspektov funkčných vzťahuje na výkon verejnej správy, nie však v rovine mocenského pôsobenia, ale v rovine poskytovania verejných služieb.

Platí však, že verejná správa ako činnosť realizovaná aj formou poskytovania verejných služieb sa neobmedzuje len na pôsobenie verejno-mocenskými prostriedkami.³⁴¹ Preto je potrebné, aby sa administrativistická teória pokúsila o syntézu prvých dvoch línií prístupu k vymedzeniu subjektu verejnej správy, keďže verejná správa nie je vždy vykonávaná s využitím verejnej moci a v niektorých prípadoch sa zameriava iba na poskytovanie služieb nemocenským pôsobením. Na tento účel sa javí práve prístup obsiahnutý v nariadení eIDAS ako možná inšpirácia.

Prečo na teoretickom začlenení občianskych združení a obdobných subjektov vôbec záleží?

Prečo je dôležité hľadať vymedzenie medzi subjektmi verejnej správy, ktoré sú subjektmi verejného sektora, a súkromnými entitami, ktoré nie sú subjektmi verejnej správy? Dôvodov je viacero.

V prvom rade vnímanie subjektu ako verejnej entity je spravidla vecou určitej spoločenskej prestíže a môže ovplyvniť, ako verejnosť k takémuto subjektu pristupuje. Aj keď táto otázka sa môže javiť ako málo prakticky významná, nazdávam sa, že v niektorých situáciách je opak pravdou. Takýmto príkladom je pôsobenie politických strán a občianskych združení, ktoré sa svojou činnosťou aspoň sčasti snažia suplovať poriadkové a bezpečnostné funkcie štátu, využívajúc pritom aj uniformované útvary.³⁴² Vnímam ako relevantné, či sa pre takéto subjekty vytvára priestor na argumentáciu smerom k zvyšovaniu ich legitimacy, založenú na teoretickom koncepte subjektu verejnej správy. Ak by platilo, že občianske združenia a politické strany sú subjektmi záujmovej samosprávy, a teda aj subjektmi verejnej správy, nazeranie na takéto „vigilantské“ aktivity by sa posunulo do inej roviny.

³⁴¹ Škrobák, J. Kategória verejnej moci a jej význam vo verejnej správe a vo vede správneho práva. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore* 2008. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, s. 651 – 656.

³⁴² Napríklad známe „vlakové hliadky“ LSNS či činnosť občianskeho združenia „Slovenskí branci“.

Ak hovoríme o probléme legitimacy, nemusí ísť len o otázku jej danosti alebo deficitu v prípade kontroverzných počínov, ako sú činnosti samozvaných strážcov poriadku a práva. Môže ísť aj o subjekty a aktivity spojené s menšou, niekedy priam zanedbateľnou mierou kontroverzie, s ktorými však časť spoločnosti môže mať nejaký „ideový“ problém – napríklad prečo by ateisti a agnostici mali prijať myšlienku, že cirkvi sú a priori súčasťou verejnej správy, prečo by napríklad evanjelici mali považovať za subjekt verejnej správy Rímskokatolícku cirkev a prečo katolíci napríklad Evanjelickú cirkev augsburského vyznania? Prečo by sa politickí a ekonomickí liberáli mali zmieriť s myšlienkou, že subjektom verejnej správy by mala byť napríklad Komunistická strana Slovenska, a komunisti s myšlienkou, že subjektom verejnej správy je napríklad strana Sloboda a Solidarita?

S tým súvisí aj otázka, či verejnou správou v demokratickom štáte môže byť niečo, na čo nemá verejnosť dosah v zmysle programovania činnosti, legitimizácie a vyvodzovania zodpovednosti. Myslím si, že taký prístup v demokratickom a právnom štáte treba rázne odmietnuť. V demokratickom štáte takéto prvky stavovského korporativistického partikularizmu miesto nemajú. Tým, samozrejme, neupieram občianskej spoločnosti a v jej rámci pôsobiacim subjektom právo, aby iniciatívne vykonávali – v medziach práva – svoju činnosť, ale mali by to robiť bez puncu subjektov verejnej správy.

Tretím dôvodom, pre ktorý treba v čo najväčšej miere tieto pochybnosti odstrániť, je praktická potreba odstrániť možné výkladové a aplikačné problémy, ktoré sa môžu spájať s právnym statusom tohto typu entít. Ilustrovať tieto praktické problémy možno vo viacerých rovinách:

Prvou môže byť problematika verejného obstarávania. V zmysle § 7 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní a toho, ako k jeho aplikácii pristupuje Úrad pre verejné obstarávanie, aj súkromnoprávne entity môžu mať postavenie verejných obstarávateľov. Právnická osoba podľa je podľa tohto ustanovenia verejným obstarávateľom, ak ide o osobu založenú alebo zriadenú na osobitný účel plnenia potrieb všeobecného záujmu, ktoré nemajú priemyselný charakter alebo obchodný charakter, a

- a) je úplne alebo z väčšej časti financovaná verejným obstarávateľom podľa odseku 1 písm. a) až d),
- b) je kontrolovaná verejným obstarávateľom podľa odseku 1 písm. a) až d) alebo
- c) verejný obstarávateľ podľa odseku 1 písm. a) až d) vymenúva alebo volí viac ako polovicu členov jej riadiaceho orgánu alebo kontrolného orgánu.

Z hľadiska právnej formy takýmto verejným obstarávateľom pokojne môže byť aj občianske združenie alebo politická strana. To znamená, že ak občianske združenie vnímame ako súkromnoprávny subjekt, platí, že de

lege lata môže, ale nemusí byť verejným obstarávateľom (a spravidla ani nebude).

Ďalej možno spomenúť problém týkajúci sa poskytovania štátnej pomoci, keď práve skutočnosť, že sú štatisticky vedené ako subjekty verejnej správy, zabránila dopravným podnikom miest Bratislava a Košice získať štátnu pomoc v rámci schémy štátnej pomoci zameranej na zmiernenie dopadov pandémie Covid-19.³⁴³ Opäť však platí, že rovnaký prípad by sa mohol týkať napríklad aj občianskych združení.

Pojmové znaky subjektov verejnej správy

Vymedzenie subjektu verejnej správy v prípade niektorých menej typických subjektov bude vždy do istej miery neostré. Vnímam však ako dôležité pokúšať sa hľadať v administratívistickej obci konsenzus pri otázke, čo sú podstatné znaky subjektov verejnej správy. Tieto znaky sa preto pokúšam v ďalšom texte formulovať.

Prvotná téza, z ktorej vychádzam, je, že záujmová samospráva je komponentom verejnej správy a ako taká musí naplňovať pojmové znaky verejnej správy (podmnožina musí mať definičné znaky množiny, inak nie je jej podmnožinou). Spravujúci subjekt záujmovej samosprávy je zároveň spravujúcim subjektom verejnej správy a musí naplňovať jeho pojmové znaky. Ak by teda mali byť napríklad (všetky) občianske združenia subjektmi záujmovej samosprávy, museli by byť aj subjektmi verejnej správy a museli by vždy naplňovať definičné znaky subjektov verejnej správy.

Ako zásadné definičné znaky verejnej správy v organizačnom ponímaní vnímam a navrhujem:

- a) „zriadenie zhora“³⁴⁴ – to znamená, že nejde o subjekty zriadené v rámci súkromnoprávnej autonómie ľudí, ktorí sa rozhodli využiť svoje združovacie právo, ale ide o zriadenie zákonom, alebo na základe zákona aktom orgánu verejnej moci – túto požiadavku naplňajú všetky stavovské komory či napríklad verejné vysoké školy, ale nie občianske združenia a ďalšie obdobné subjekty, keďže pri nich dochádza najprv k dobrovoľnému roz-

³⁴³ Pozri napr. Kubalová, A. Toto vláda nedomyslela: V Košiciach a v Bratislave bude štrajk MHD. Chýbajú im milióny eur, na štátnu pomoc nárok nemajú. In: *startitup.sk* [online], 9. 4. 2021 [cit. 3. 7. 2022]. Dostupné na internete: <https://www.startitup.sk/vzbura-dopravných-podnikov-v-košiciach-a-v-bratislave-sa-bude-strajkovat-riesit-to-ma-matovicove-ministerstvo/>

³⁴⁴ Tento znak sa pochopiteľne neuplatní pri subjektoch verejnej správy, ktorými sú fyzické osoby a právnické osoby súkromného práva, ktorým bol výkon verejnej správy zverený zákonom alebo na základe zákona.

hodnutiu ich členov združiť sa za nejakým účelom a až následne k registrácii orgánom verejnej moci – tá má však už len nadväzujúci charakter a subjekt sa kreuje na základe autonómneho rozhodnutia osôb, ktoré sa v ňom chcú združiť – občianske združenia, cirkvi, politické strany a pod. majú v tomto smere rovnaký charakter ako obchodné spoločnosti či družstvá, ktoré sú vnímané ako nesporne súkromnoprávne entity;

- b) dotovanie verejnou mocou (čo neznamená vždy nevyhnutne aj jej využitie v konkrétnej činnosti) – občianske združenia či politické strany a priori nemajú verejno-mocenské oprávnenia (samozrejme, v osobitných prípadoch ich môžu mať), cirkvi majú len niektoré verejno-mocenské oprávnenia, ale ani prípadná dotácia verejnou mocou nevyhnutne neznamená, že tieto subjekty treba považovať za záujmovú samosprávu, keďže ich možno posúdiť aj ako právnické osoby súkromného práva, ktorým bol zverený výkon verejnej správy;
- c) činnosť, ktorú vykonávajú, im ukladá vykonávať objektívne právo, jej výkon je nielen ich právom, ale aj povinnosťou, nemôžu sa rozhodnúť nerealizovať aktivity, ktoré sú predmetom ich pôsobnosti, to vyplýva aj z princípov dobrej správy (princíp kontinuity verejnej správy) – napr. Slovenská advokátska komora sa nemôže rozhodnúť, že niektoré zo svojich úloh nebude vykonávať, bolo by to protizákonnou nečinnosťou – naproti tomu občianske združenie nemusí v realite vykonávať žiadne aktivity a v realite množstvo občianskych združení ani reálne žiadne aktivity nevykonáva, takpovediac iba „spia“ – je to lege artis, keďže sú to súkromnoprávne subjekty, ktoré sú oprávnené, ale podľa práva nie povinné vykonávať to, čo je predmetom ich činnosti.

Prečo občianske združenia a obdobné entity nie sú subjekty záujmovej samosprávy

To, že občianske združenia nemajú verejno-mocenský charakter, je zjavné aj z § 5 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o združovaní občanov“): „Združenia nesmú vykonávať funkciu štátnych orgánov, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak. Nesmú riadiť štátne orgány a ukladať povinnosti občanom, ktorí nie sú ich členmi.“ Pripomenúť treba aj to, že zo zákona o združovaní občanov už bol vypustený aj § 15 a teda zákon už neupravuje súdny prieskum rozhodnutí orgánov združenia.

Obvyklým argumentom, prečo subjekty ako občianske združenia, spolky, cirkvi, politické strany a hnutia majú byť považované za subjekty záujmo-

vej samosprávy, je, že plnia verejné úlohy, úlohy vo verejnom záujme, zabezpečujú verejný záujem a podobne. Podľa môjho názoru tieto argumenty sú nedostatočné, resp., nedostatočne presné. Za prvé, ide o právne neurčité a v niektorých kontextoch silne politicky podfarbené, alebo, prinajmenšom, hodnotovo relatívne, pojmy – čo sú verejné úlohy, verejné potreby, verejný záujem, môžu byť diskutabilné otázky, nemožno ich zodpovedať dostatočne určito na to, aby bolo možné vždy spoľahlivo povedať, či určitý subjekt pôsobí vo verejnom záujme, alebo nie. Ak by tu malo ísť o „definičný znak“, vznikla by otázka, kto by v konkrétnych prípadoch mal rozhodnúť, či niečo je alebo nie je vo verejnom záujme? Na margo toho musím uviesť, že ak by sme vychádzali z existujúcich legálnych vymedzení verejného záujmu, napríklad v ústavnom zákone o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, tak asi málokteré občianske združenie by naplnilo svojou činnosťou jeho vymedzenie.

Tento príklad som už spomínal, ale zopakujem: ak sa nejaké občianske združenie rozhodne prevádzkovať „hliadky“ napríklad vo vlakoch, máme ho chápať ako subjekt verejnej správy, a jeho činnosť ako plnenie verejných úloh? Zrejme nie. Ako už bolo načrtnuté, teoretické rozširovanie pojmu subjekt verejnej správy má v súčasnosti aj veľké reálne politické a spoločenské riziká. Ak budeme považovať občianske združenia, politické strany či cirkvi, či dokonca neformálne združenia, za spravujúce subjekty verejnej správy (subjekty záujmovej samosprávy), dávame im tým určitý punc legitimacy.

Treba zdôrazniť, že len samotný fakt, že niekto vykonáva činnosť, ktorá je vnímaná ako verejnoprospešná, neznamena, že je spravujúcim subjektom verejnej správy. Môžeme nájsť nemálo súkromnoprávných právnických osôb, ktorých činnosť je zrejme spoločensky významnejšia, ako činnosť 99,9 percenta občianskych združení a mnohých politických strán či cirkví – napríklad subjekty typu Orange Slovensko, a. s., ktoré reálne zabezpečujú státisícim až miliónom ľudí a právnických osôb uspokojovanie ich potrieb.

Verejná správa – vrátane záujmovej samosprávy – musí mať aspoň nejaký prvok demokratickej legitimacy na to, aby mohla v určitom rozsahu vykonávať verejné úlohy – ten získava buď zhora (od zriaďovateľa, toho, kto kreuje orgány subjektu), alebo zdola, od členov. To síce nie je pri občianskych združeniach a pod. vylúčené, problém však je, že tieto si na rozdiel od napríklad stavovských komôr sami určujú predmet svojej činnosti, aké úlohy budú plniť – ich úlohy teda nie sú in concreto právom určené, ale vyplývajú len z vlastného rozhodnutia. Stavovské komory majú demokratickú legitimitu vykonávať svoju pôsobnosť, pretože im ju zveril zákonodarný orgán. Občianske združenia a obdobné subjekty robia to, čo uznajú za vhodné, a teda nikto nemôže garantovať, či tým naozaj naplňujú verejný záujem. Pri ich registrácii sa

skúma len to, či ich ciele nie sú v rozpore s právom. V skutočnosti však môže ísť o ciele, ktoré sú na prospech len niekoľkých osôb, či dokonca jednotlivca alebo inej právnickej osoby.

Členovia občianskeho združenia sú oprávnení určovať cieľ činnosti združenia, ale nemôžu určovať, čo je vo verejnom záujme a čo sú verejné úlohy – na to nemajú demokratickú legitimitu. Tieto subjekty vykonávajú súkromnú a nie verejnú správu, aj keď ich činnosť môže byť vo verejnom záujme. Spravujú záležitosti, na ktorých sa členovia uzniesli, a ktoré môžu byť výlučne záležitosťami ich členov (podobne ako napr. družstvá).

V ekonomickom ponímaní sú občianske združenia, spolky, nadácie a pod. tradične a úplne nerozporne označované ako „tretí sektor“.³⁴⁵ Naproti tomu subjekty verejnej správy tvoria „prvý sektor“, alebo verejný sektor. Občianske združenia a obdobné entity sú subjekty občianskej spoločnosti oddelené a nezávislé od verejného sektoru. Na rozdiel od verejného sektoru občianske združenia a pod. nie sú povinnými osobami podľa infozákona. Ich finančná sféra nie je súčasťou rozpočtov verejnej správy.

Posúdenie občianskych združení, politických strán, cirkví, športových zväzov a pod. ako subjektov záujmovej samosprávy by malo pomerne ďalekosiahle dôsledky aj v rovine zodpovednostných vzťahov:

- ak by boli subjektmi záujmovej samosprávy, vznikla by otázka, či delikty ich členov sú verejnoprávne správne delikty (zrejme by malo ísť o disciplinárne delikty, so všetkým, čo by takáto kategorizácia zahŕňala),
- zodpovednosť za škodu – podľa zákona č. 514/2003 Z. z. za škodu spôsobenú orgánmi záujmovej samosprávy pri výkone verejnej moci zodpovedá štát, ak by teda občianske združenia a obdobné korporácie.

Takéto dôsledky, resp. závery, treba odmietnuť.

Konštatujem preto, že občianske združenia, politické strany, cirkvi a podobné subjekty nie je vhodné považovať za subjekty záujmovej samosprávy. To však nevyhnutne neznamená, že nemôžu byť spravujúcimi subjektmi verejnej správy – tento status môžu mať, nie však ako súčasť záujmovej samosprávy, ale ako právnické osoby, ktorým je zákonom alebo na základe zákona zverený výkon verejnej správy. Podmienkou pre takéto posúdenie, samozrejme, je, aby konkrétnej entite aj reálne bol zverený výkon verejnej správy.

³⁴⁵ Pozri napr. Košičiarová, S. – Kelley, E. Právna analýza neziskového sektora. In: *Poznávanie tretieho sektora na Slovensku*. Kelley, E., Kostolanská, V. (eds.). Bratislava: S.P.A.C.E. – Centrum pre analýzu sociálnej politiky, 2004, s. 91 a nasl.

Záver

Príspevok sa zameriava na subjekty, ktoré majú korporatívny charakter a vznikajú ako výsledok realizácie združovacieho práva, akými sú napríklad občianske združenia, cirkvi, náboženské spoločnosti či politické strany a hnutia. Reaguje na stále nie úplne ujasnenú otázku, či tieto subjekty sú subjektmi záujmovej samosprávy a teda aj spravujúcimi subjektmi verejnej správy.

Príspevok v prvom rade vymedzuje pojmy subjekt verejnej správy a subjekt verejného sektora, a to v rovine doktrínalnej, ale aj v rovine pozitívno-právnej. Uvádza rôzne doktrínálne pohľady na výpočet subjektov verejnej správy. V rovine právnej úpravy konštatuje, že pri vymedzení týchto pojmov možno identifikovať dve línie – jedna je zameraná na otázky výkonu verejnomočenských aktivít, druhá sa zameriava na majetkovoprávne a rozpočtové postavenie subjektu. Keďže v realite verejnej správy dochádza aj k činnostiam, ktoré nemajú verejnomočenský charakter, osobitne pri poskytovaní verejných služieb, treba pri teoretickom vymedzení pojmu subjekt verejnej správy dospieť k určitej syntéze medzi týmito dvoma líniami. V tomto smere inšpiráciou môže byť vymedzenie pojmu subjekt verejného sektoru podľa nariadenia eIDAS.

Ďalej sa pokúšam vysvetliť, prečo je dôležité hľadať odpovede na otázky, aké sú rozhraničujúce či definičné znaky subjektov verejnej správ/subjektov verejného sektora. Zameriavam sa pritom na otázky, ako je otázka spoločenskej prestíže, punc legitimacy, otázka demokratickej legitimizácie, ale aj na praktické problémy, ako je posúdenie entity ako verejného obstarávateľa či oprávneného príjemcu štátnej pomoci.

Príspevok ďalej formuluje návrh triády definičných znakov subjektov verejnej správy – jednak spôsob zriadenia „zhora“ (ktorý sa však neuplatní v prípade fyzických osôb a právnických osôb súkromného práva, ktorým bol výkon verejnej správy zverený zákonom alebo na základe zákona), ďalej dotovanie verejnou mocou (čo nevyhnutne nemusí znamenať, že sa vždy aj využíva) a napokon fakt, že činnosť, ktorú subjekt vykonáva, mu ukladá vykonávať objektívne právo, jej výkon je nielen jeho právom, ale aj povinnosťou.

Napokon rozoberám dôvody a argumenty, pre ktoré občianske združenia a obdobné entity nenapĺňajú a priori mnou navrhované vymedzenie subjektu verejnej správy, a dôvody, pre ktoré ich nemožno považovať a priori za subjekty záujmovej samosprávy. Uvedené uzatváram konštatovaním, že tieto typy subjektov nie sú subjektmi záujmovej samosprávy, môžu však byť – ak sú v prípade konkrétneho subjektu naplnené definičné znaky – považované za právnické osoby, ktorým bol výkon verejnej správy zverený zákonom alebo na základe zákona. Len v týchto prípadoch sú subjektmi verejnej správy.

LITERATURE

- Cepek, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
- Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 2., doplněné a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2007. 211 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
- Horvat, M. Organizačné ponímanie verejnej správy. In: Cepek, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 33 – 49. 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- Kindl, M. – Kramář, K. – Rajchl, J. – Telecký, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 327 s. ISBN 80-7380-011-X.
- Kiovska, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť I*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2000. 88 s. ISBN 80-7097-387-0.
- Košičiarová, S. – Kelley, E. Právna analýza neziskového sektora. In: *Poznávanie tretieho sektora na Slovensku*. Kelley, E., Kostolanská, V. (eds.). Bratislava: S.P.A.C.E. – Centrum pre analýzu sociálnej politiky, 2004, s. 89 – 116. 172 s. ISBN 80-88991-26-9.
- Kubalová, A. Toto vláda nedomyslela: V Košiciach a v Bratislave bude štrajk MHD. Chýbajú im milióny eur, na štátnu pomoc nárok nemajú. In: *startitup.sk* [online], 9. 4. 2021 [cit. 3. 7. 2022]. Dostupné na internete: <https://www.startitup.sk/vzbura-dopravných-podnikov-v-košiciach-a-v-bratislave-sa-bude-strajkovat-riesit-to-ma-matovicove-ministerstvo/>
- Machajová, J. Ústavnosť rozhodovania subjektov miestnej verejnej správy v Slovenskej republike a v Českej republike. *Studia Iuridica Bratislavensia*, Nr. 23. Bratislava: Vydavateľské oddelenie právnickej fakulty Univerzity Komenského, 2001. 185 s. ISBN 80-7160-149-7.
- Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3.
- Sobihard, J. Organizácia verejnej správy. In: Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3.
- Škrobák, J. Kategória verejnej moci a jej význam vo verejnej správe a vo vede správneho práva. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, s. 651 – 656. ISBN 978-80-7160-271-2.
- Škrobák, J. Spravujúce subjekty verejnej správy. In: Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 8 – 10. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.
- Škultéty, P. Verejná správa a správne právo. *Studia Iuridica Bratislavensia*, Nr. 6. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1995. 56 s. ISBN 80-7160-034-2.
- Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

Author's contact details:

doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.
Comenius University Bratislava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: jan.skrobak@flaw.uniba.sk

PRÁVNÁ ÚPRAVA KONZORCIA VYSOKÝCH ŠKÔL PODĽA ZÁKONA Č. 131/2002 Z. Z. O VYSOKÝCH ŠKOLÁCH: KONZORCIUM SLOVENSKÝCH VYSOKÝCH ŠKÔL U10+

LEGAL REGULATION OF UNIVERSITY CONSORTIUM ACCORDING TO THE ACT NO. 131/2002 COLL. ON UNIVERSITIES: CONSORTIUM OF SLOVAK UNIVERSITIES U10+

Dr.h.c. prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.

Kľúčové slová: konzorcium vysokých škôl – Konzorcium slovenských vysokých škôl U10+ – združenie právnických osôb – register vysokých škôl – sloboda združovania – statuty – udržateľnosť konzorcia – projekt konzorcia

Key words: consortium of universities – Consortium of Slovak universities U10+ – association of legal persons – register of universities – freedom of association – statutes – sustainability of consortium – project of consortium

Anotácia: Na Slovensku môžu vysoké školy od 1. júla 2019 podľa zákona č. 131/2002 Z. z. založiť záujmové združenie právnických osôb s názvom „konzorcium vysokých škôl“. Ide o nový spôsob implementácie medzinárodne i vnútroštátne, ako aj ústavne chráneného základného ľudského práva, a to slobody združovania. Ústavným základom je právo na slobodné združovanie podľa článku 29 Ústavy Slovenskej republiky. Cieľom inštitúcie konzorcia vysokých škôl charakterizuje početná prevaha verejných vysokých škôl. Umožňuje vytvárať ich synergiu v združovaní prostriedkov a kapacít v oblasti vzdelávania, vedeckej činnosti a starostlivosti o študentov. Novú slovenskú súkromnoprávnú inštitúciu konzorcia vysokých škôl charakterizuje početná prevaha verejných vysokých škôl. Zákonodarcu síce využil už platnú občianskoprávnú úpravu týkajúcu sa záujmového združenia právnických osôb, nachádzajúcu sa v § 20f až 21 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka, avšak ako každá nová právna inštitúcia, aj konzorcium vysokých škôl vyvoláva viacero otázok, ktoré treba riešiť pri zakladaní a raných krokoch prvých konzorcií. Tento príspevok poskytuje prehľad o právnych otázkach zakladania, postavenia a fungovania konzorcií vysokých škôl, o legislatívnych zmenách a ich dôsledkoch, ktoré zaznamenal zákon č. 137/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z., a podáva informáciu o výsledkoch štátneho projektu rozvoja Konzorcia slovenských vysokých škôl U10+ ako jednej z možných ciest udržateľnosti tohto nového právneho inštitútu, ktorý je na Slovensku zatiaľ jedinečný.

Annotation: In Slovakia, as of July 1, 2019, according to Act no. 131/2002 Coll. they can establish an interest association of legal entity called „consortium of universities“. It is a new way of implementing the protected fundamental human right, namely freedom of association, both internationally and nationally as well as constitutionally. The constitutional basis is the right to free association according to Article 29 of the Constitution of the Slovak Republic. The goal of the consortium institution is to improve the conditions for the integration of Slovak universities. It enables them to create synergy in the pooling of

resources and capacities in the field of education, scientific activity and student care. This new Slovak institution of private law, the consortium of universities, is characterized mostly by a large number of public universities. Although the legislator used the already valid civil law regulation regarding the interest association of legal persons found in § 20f to 21 of the Act no. 40/1964 Coll., the Civil Code, however, like any new legal institution, a consortium of universities raises several questions that must be addressed during the establishment and early steps of the first consortia life. This contribution provides an overview of the legal issues of the establishment, status and functioning of consortia of higher education institutions, legislative changes and their effects, which were evoked by the Act no. 137/2022 Coll., amending Act no. 131/2002 Coll. and provides information on the results of the State development project concerning the Consortium of Slovak Universities U10+ as one of the possible ways of sustainability of this new legal institution, which is so far unique in Slovakia.

Právne základy zakladania a činnosti konzorcia slovenských vysokých škôl

Novú možnosť implementácie článku 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky³⁴⁶ priniesla nedávna novela zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách“) z 13. mája 2019 (zákon č. 155/2019 Z. z.). S účinnosťou od 1. júla 2019 možno preto založiť záujmové združenie právnických osôb, ktorého členmi sú slovenské vysoké školy s názvom „konzorcium vysokých škôl“ (ďalej len „konzorcium“).³⁴⁷

Konzorcium je predovšetkým výkonom práva slobodne sa združovať. Medzinárodnoprávnym univerzálnym základom inštitúcie konzorcia sú ustanovenia garantujúce slobodu združovania. Nachádza svoj základ v Medzinárodnom pakte OSN o občianskych a politických právach, Dohovore Rady Európy o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj v Charte základných práv EÚ.³⁴⁸

³⁴⁶ Čl. 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.: *Právo slobodne sa združovať sa zaručuje. Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.*

³⁴⁷ Ustanovenie § 2 ods. 14 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách: *Ak vysoká škola s inou vysokou školou založí zakladateľskou zmluvou záujmové združenie právnických osôb na účel spoločného postupu pri tvorbe študijných programov, vytvárania spoločných študijných programov, spoločného postupu v prijímacom konaní, spoločného uskutočňovania výskumnej, vývojovej alebo inej tvorivej činnosti alebo spoločného zabezpečovania možností stravovania a ubytovania pre študentov, toto záujmové združenie právnických osôb používa v názve označenie „konzorcium vysokých škôl“. Konzorcium vysokých škôl nadobúda právnu spôsobilosť zápisom do registra konzorcií vysokých škôl, ktorý je súčasťou registra vysokých škôl. Ustanovenia § 20i ods. 2 a 3 Občianskeho zákonníka sa pri zápise nepoužívajú.“.*

³⁴⁸ Čl. 22 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach publikovaného vyhláškou ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb.:

Myšlienka integrovania vysokých škôl je aktuálna na Slovensku i v zahraničí. Združenia vysokých škôl v rozličných formách umožňujú lepšie využívať personálne, vzdelávacie a výskumné, ako aj materiálne kapacity vysokých škôl, Upevňujú taktiež aj tretiu misiu univerzít – ich spoločenské poslanie.

Na Slovensku sa počas dlhého obdobia diskutuje o možnosti integrácie vysokých škôl, najmä v súvislosti s poklesom počtu študentov na vysokých školách počas ostatných piatich rokov. Bolonský proces priniesol možnosť pohybu a kreditovej voľnosti. Vo vzdelávaní teraz ide o priestor hľadania zaujímavých študijných programov a zblížovania s inými kultúrami a myslením, ale aj o vytváranie pracovných možností. Hoci ide o prirodzený proces, odráža sa to negatívne na materiálnom zabezpečení slovenských verejných vysokých škôl, ktoré bojujú stále s neúprosným kritériom počtu študentov ako s hlavným kritériom štátneho dotačného financovania.

Zlučovanie vysokých škôl na Slovensku zatiaľ nebolo úspešným projektom; možno uviesť viac príkladov. Zlučovanie, žiaľ, znamená stratu právnej subjektivity zlučovaných vysokých škôl a až následne vytváranie nových subjektov v určitom časovom odstupe. Dôsledky straty právnej subjektivity vysokej školy by preto boli zrejme často nezvratné. Prerušuje sa akademický život v príslušnom regióne na dlhé obdobie, prípadne vzniká otázka možnosti jeho obnovenia vôbec. Ďalej ako problém možno spomenúť uzavreté zmluvy so slovenskými i zahraničnými subjektmi ekonomickej i akademickej povahy, čerpanie fondov Európskej únie i štátnych fondov, akreditačné rozhodnutia, financovanie, uzavreté kolektívy riešiace projekty, kontinuálne riadenie vysokej školy, identitu študentov a študijných programov vrátane ich zabezpečovania, členstvo vysokej školy v domácich a zahraničných organizáciách, kompatibilitu rozdielnych serverových systémov a viaceré ďalšie oblasti činnosti vysokej školy.

Konzorcium vysokých škôl z inštitucionálneho a právneho hľadiska možno založiť len podľa § 2 ods. 14 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách.

Každý má právo na slobodu združovať sa s inými, aj právo zakladať na ochranu svojich záujmov odborové organizácie a pristupovať k nim.

Čl. 11 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd publikovaného oznámením Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.:

Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

Charta základných práv Európskej únie, (Ú. v. EÚ 2007/C 303/01)

Článok II-12 ods. 1: Sloboda zhromažďovania a združovania

Každý má právo pokojne sa zhromažďovať a slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, najmä v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami, z čoho vyplýva, že každý má právo zakladať na ochranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

Tiež používať toto označenie možno len na základe registrácie uvedeného združenia právnických osôb v osobitnom registri Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR.

Konzorcium je záujmovým združením dvoch alebo viacerých právnických osôb, založeným podľa § 20f zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka. Na jeho založenie sú potrebné zakladateľská zmluva, stanovy, resp. zápisnica z ustanovujúcej schôdze, a zoznam členov. Registruje ho ministerstvo školstva a jeho členmi sú len vysoké školy.

Konzorcium je právnickou osobou, ktorá nadobúda právnu spôsobilosť zápisom do osobitného registra konzorcií vysokých škôl, ktorý je súčasťou registra vysokých škôl podľa § 2 ods. 14 a § 102b zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách.³⁴⁹

Registrácia je teda konštitutívnym právnym aktom. Právnu subjektivitu registráciou vysoké školy nestrácajú.

Vznik konzorcia má súkromnoprávnu fázu, založenie zakladateľmi (písomnou zakladateľskou zmluvou) alebo založenie na ustanovujúcej schôdzi konzorcia (zápisnicou) a vznik konzorcia jeho registráciou, teda zápisom do registra konzorcií vysokých škôl. K návrhu na zápis do tohto registra sa prikladajú stanovy konzorcia a zakladajúca zmluva, resp. zápisnica z ustanovujúcej schôdze konzorcia. Konzorcium v dôsledku toho vzniká na princípe legality (registračný princíp) po vykonaní súkromnoprávneho aktu založe-

³⁴⁹ § 102b zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách: *Register konzorcií vysokých škôl*

(1) Register konzorcií vysokých škôl je súčasťou registra vysokých škôl. Register konzorcií vysokých škôl slúži na zhromažďovanie a zverejňovanie údajov o konzorciách vysokých škôl.

(2) Do registra konzorcií vysokých škôl sa zapisuje

a) názov a sídlo konzorcia vysokých škôl,

b) predmet činnosti konzorcia vysokých škôl,

c) orgány, prostredníctvom ktorých konzorcium vysokých škôl koná, a osoby, ktoré vykonávajú ich pôsobnosť,

d) názov a sídlo zakladateľov konzorcia vysokých škôl.

(3) O fyzických osobách sa v registri konzorcií vysokých škôl spracúvajú údaje v rozsahu meno a priezvisko, akademický titul, vedecko-pedagogický titul, umelecko-pedagogický titul, vedecká hodnosť, dátum narodenia, adresa trvalého pobytu, funkcia, začiatok a koniec funkčného obdobia a názov vysokej školy, ktorú zastupuje.

(4) Z údajov podľa odseku 3 sa zverejňujú bez obmedzenia údaje v rozsahu meno a priezvisko, akademický titul, vedecko-pedagogický titul, umelecko-pedagogický titul, vedecká hodnosť, informácie o zastávanej funkcii a o funkčnom období; dátum narodenia a adresa trvalého pobytu sú sprístupnené len povereným zamestnancom ministerstva školstva.

(5) K návrhu na zápis do registra konzorcií vysokých škôl sa prikladá zakladateľská zmluva spolu so stanovami. Návrh podáva osoba splnomocnená zakladateľmi.

(6) Údaje do registra konzorcií vysokých škôl zapisuje ministerstvo školstva.

(7) Za aktualizáciu údajov v registri konzorcií vysokých škôl zodpovedá príslušné konzorcium vysokých škôl; aktualizáciu vykoná ministerstvo školstva na návrh konzorcia vysokých škôl, ktorého prílohou sú doklady preukazujúce zmenu príslušných údajov.

nia konzorcia, pričom registrácia je rozhodnutím správneho orgánu (zákon č. 71/1967 Zb.). Dve fázy má logicky aj opačný proces, zánik združenia.

Zákon o vysokých školách ustanovuje fakticky tri druhy činnosti konzorcia vysokých škôl: vzdelávanie, vedeckú činnosť a starostlivosť o študentov. Pri vzdelávaní sa predmet činnosti konzorcia zameriava na študijné programy, teda spoločný postup pri tvorbe študijných programov, vytváranie spoločných študijných programov a spoločný postup v prijímacom konaní. Ďalším predmetom činnosti konzorcia je spoločné uskutočňovanie výskumnej, vývojovej alebo inej tvorivej činnosti, čo je celá škála regulovaných aktivít vysokej školy vrátane projektovej činnosti a čerpania fondov Európskej únie. Predmetom činnosti konzorcia je aj spoločné zabezpečovanie možností stravovania a ubytovania pre študentov. Toto spektrum nie je na prvý pohľad úplné a právna úprava určite vyžaduje *analogiu iuris*, či dokonca aj *analogiu legis*. V dikcii súčasnej právnej úpravy sa nenachádza možnosť rozširovania predmetu činnosti konzorcia vysokých škôl (napríklad obvyklým výrazom „najmä“). Na druhej strane je predmet činnosti konzorcia v texte zákona koncipovaný pomerne široko. Preto súvisiacimi, predchádzajúcimi či následnými činnosťami by mohli byť aj ďalšie oblasti činnosti vysokej školy. Možno tu použiť aj teleologický výklad, veď združovanie vysokých škôl má slúžiť ako podpora aktuálnym vysokoškolským reformám.

Konzorcium hospodári s majetkom, hnutelným i nehnuteľným, podľa schváleného rozpočtu. Zdrojmi majetku konzorcia sú zatiaľ najmä príspevky členov konzorcia podľa § 17 ods. 8 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách, ďalšie príspevky členov konzorcia na základe rozhodnutia najvyššieho orgánu konzorcia, dary konzorciu, výnosy z majetku konzorcia a výnosy z podnikateľskej činnosti konzorcia. Dotácie konzorciu pridelené verejným vysokým školám zo štátneho rozpočtu podľa § 17 ods. 8 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách môže verejná vysoká škola poskytovať so súhlasom jej správnej rady konzorciu, ktorého je členom. Musí ísť o činnosť, ktorej vykonávanie uhrádza z dotácie na vzdelávanie, výskum, rozvoj a sociálnu podporu študentov a ktorá je zapísaná v registri konzorcií vysokých škôl.³⁵⁰ Preto sa kladie veľká pozornosť na zákonne správne, optimálne, komplexné a vyvážené vymedzenie predmetu činnosti konzorcia vysokých škôl.³⁵¹

³⁵⁰ Podrobnosti v § 89 ods. 4 až 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách, Financovanie vysokých škôl.

³⁵¹ § 17 ods. 8 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách:
Verejná vysoká škola môže so súhlasom správnej rady verejnej vysokej školy poskytnúť konzorciu vysokých škôl, ktorého je členom, príspevok hradený z prostriedkov štátneho rozpočtu poskytnutých v rámci dotácií podľa § 89 na činnosť,

Konzorcium je oprávnené vykonávať aj podnikateľskú činnosť v rozsahu predmetu svojej činnosti a na základe príslušného oprávnenia na výkon tejto činnosti. Zisk z podnikateľskej činnosti musí byť po zdanení v celom rozsahu použitý na predmet činnosti konzorcia a výdavkov na správu konzorcia.

Konzorcium sa zrušuje dobrovoľným rozpustením, zlúčením s inými organizáciami alebo právoplatným rozhodnutím súdu o jeho zrušení; pri zrušení konzorcia sa vykoná likvidácia, ak nejde o majetkovú sukcesiu. Konzorcium zaniká výmazom z registra konzorcií vysokých škôl.

Legislatívne zmeny a ich účinky, ktoré zaznamenal zákon č. 137/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách

Z histórie legislatívy inštitúcie konzorcia vysokých škôl možno ešte podotknúť, že štát nie celkom jasne, i keď predsa len pozitívne reagoval na vytvorenie konzorcia U10+. Tento opatrný tón predchádzajúcej vety má svoj dôvod v skutočnosti, že vysoké školy v prípade konzorcia predsa reagovali na štátnu, legislatívou jasne vyjadrenú požiadavku takejto formy postupnej integrácie vysokých škôl. Jednoznačným faktom zostáva, že desať univerzít našlo reálnu vôľu na vytvorenie spolupráce a synergie, čo nie je samozrejmosťou. To je objektívne pozitívna záležitosť, zodpovedá to zámerom štátu i spoločnosti a vznikla platforma synergie a spolupráce vysokých škôl. To má aj silný pozitívny politický aspekt, nielen utvárania funkčnosti práva a harmónie, keďže vysoké školy predstavujú zároveň širokú voličskú základňu.³⁵²

Konzorcium preto postupne v rámci legislatívnych procesov týkajúcich sa zákona o vysokých školách už od roku 2018 žiadalo vytvoriť ďalšie fungujúce mechanizmy rôznorodej podpory tejto inštitúcie. Venovalo sa aj otázkam postavenia a fungovania samotnej inštitúcie konzorcia.

V rokoch 2019 a 2020 však konzorcium dokonca čelilo trom negatívnym navrhovaným legislatívnym zmenám v zákone o vysokých školách, a to vypusteniu § 2 ods. 14 (zrušenie inštitúcie konzorcia), vypusteniu § 17 ods. 8 (zrušenie financovania konzorcia) a § 113a ods. 2 (ukončenie činnosti konzorcia k 31. 12. 2021). Tým by sa zásadne zmenil právny i faktický postoj štátu ku konzorciám vysokých škôl. Tieto zmeny sa napokon legislatívne nerealizovali.

a) ktorej vykonávanie verejná vysoká škola uhrádza z dotácie podľa § 89 ods. 4 a 7 a

b) ktorú má príslušné konzorcium vysokých škôl zapísanú v registri konzorcií vysokých škôl.

³⁵² Pozri viac: <https://www.portalvs.sk/sk/aktuality/aktualita/prve-konzorcium-slovenskych-univerzit-u-10-zaregistrovane>.

Konzorcií vysokých škôl sa napokon týkali pri aktuálnej novele zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách na základe zákona č. 137/2022 Z. z. len tieto dve doplnenia, ktoré sú osobitným typom písma vyznačené v nižšie uvedenom texte úplného znenia nových ustanovení:

*Ministerstvo školstva môže poskytnúť verejnej vysokej škole finančné prostriedky, ktorými podporí zlúčenie verejných vysokých škôl alebo splynutie verejných vysokých škôl, alebo vytvorenie konzorcií vysokých škôl.*³⁵³

Toto ustanovenie rozpačitým spôsobom upravuje možnosť podpory inštitúcie konzorcia priamymi dotáciami (nielen z prostriedkov vysokých škôl samotných). Výraz „vytvorenie“ sa totiž síce môže vykladať ako založenie a súčasne aj rozvoj, čiže kontinuálna činnosť, a v súlade s podporou v tejto oblasti by iný výklad bol *ad absurdum*, avšak precíznejší text by v tomto ustanovení mal zahrnúť výslovne aj činnosť konzorcií, ich rozvoj či fungovanie a podobne. To je podľa názorov členov konzorcia jednou z prioritných aktuálnych legislatívnych úloh v rámci podpory tejto inštitúcie v texte zákona o vysokých školách.

Vysoká škola poskytuje svojim študentom bezplatné poradenstvo. *Bezplatné poradenstvo poskytuje aj konzorcium vysokých škôl študentom vysokých škôl, ktoré sú členmi konzorcia vysokých škôl.*³⁵⁴

Toto ustanovenie je síce realizovateľné a konzorcium hľadá cesty, ako ho naplniť. Nie je však riešený podrobnejšie spôsob zabezpečenia úlohy, napríklad spôsobu komunikácie, tvorby príslušných centier a podobne. Ide však o menší nedostatok, než to je v prípade nejasností pri finančnej podpore činnosti konzorcia.

Výsledky štátneho projektu rozvoja Konzorcia slovenských vysokých škôl U10+

Z tohto projektu³⁵⁵ vyplynuli závery, ktoré jednotlivé vysoké školy budú plniť v nasledujúcich mesiacoch a rokoch tak, aby sa umožnila čo najsilnejšia synergia a úzka spolupráca pri zachovaní ich vlastnej právnej subjektivity.

Podstatnými výstupmi projektu sú opatrenia, plány aktivít, prezentácie, spoločné skupiny riešiteľov a rozhodnutia prijímané na jednotlivých univer-

³⁵³ § 89 ods. 12 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách.

³⁵⁴ § 100a ods. 1 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách.

³⁵⁵ Projekt Technickej univerzity vo Zvolene, rok 2020, v spolupráci s ďalšími deviatimi univerzitami, členmi Konzorcia Slovenských vysokých škôl U10+ s názvom Príprava štúdie uskutočniteľnosti integrácie vysokých škôl.

zitách s oporou v benchmarkingovej, kvantitatívnej i kvalitatívnej analýze pre oblasti vzdelávania, vedeckej činnosti, databáz partnerov, študentských veľtrhov, transferu technológií a poznatkov, networkingu partnerov a zamestnávateľov, medzinárodnej spolupráce (napríklad európskeho rankingu Multirank), regionálneho rozvoja, ľudských zdrojov, podpory študentov, manažmentu a ekonomiky či spoločenského dosahu činnosti členov konzorcia.

Uvedený projekt reflektuje aj možnosti ktoré poskytuje Plán obnovy a odolnosti SR, napríklad komponent 8: zvýšenie financovania vysokých škôl vrátane zavedenia výkonnostných zmlúv, reforma 1: zmena financovania vysokých škôl vrátane zavedenia výkonnostných zmlúv. Výkonnostné zmluvy by mali podporiť profilácie a diverzifikácie vysokých škôl na základe ich silných stránok, potenciálu rozvoja, znižovaniu počtu študijných programov, ako aj koncentráciu zdrojov (spájanie 6 pracovísk/fakúlt/vysokých škôl) na plnenie úloh s využitím U-Multirank prístupu k hodnoteniu vysokých škôl. Ciele projektu vychádzajú zo súčasného stavu vysokoškolského prostredia, ktoré je pomerne fragmentované, a preto treba cielenejšie motivovať vysoké školy k tomu, aby svoje činnosti prepájali tam, kde je to možné a účelné. Univerzity potrebujú pôsobiť v otvorenom prostredí spolupráce a dôvery, ktoré im umožní využívať vzájomné synergie v rozličných činnostiach počnúc vzdelávaním, tvorivou činnosťou a ďalšími súvisiacimi činnosťami, spoločenskú zodpovednosť nevynímajúc.

Konzorcium takto hľadá a nachádza svoj spoločný postup pri tvorbe študijných programov, vytváraní spoločných študijných programov, prispievaní k dobrej legislatíve na Slovensku, najmä noviel zákona o vysokých školách, a to v pripomienkových konaniach i iniciatívne voči orgánom štátnej správy SR. Ide tiež o spoločné uskutočňovanie výskumnej, vývojovej alebo inej tvorivej činnosti, spoločné zabezpečovanie podporných činností, napríklad stravovanie, ubytovanie, centrá podpory študentov, podporu rozvoja kompetencií pedagogických i nepedagogických zamestnancov.

Z výročnej správy Konzorcia za rok 2021 možno upozorniť na jednu z jeho najdôležitejších aktivít: „V súvislosti s novým začínajúcim komplexným systémom akreditácie a požiadavkami na kvalitu vysokoškolského vzdelávania opierajúceho sa o európske normy kvality, ktorú očakávajú v čoraz vyššej miere uchádzači o štúdium na Slovensku, ale aj mladí učitelia a vedci rozhodujúci sa zostať na Slovensku alebo odísť do zahraničia, so súčasným znižovaním štátnych dotácií vysokým školám, novým spôsobom hodnotenia vedy, výskumu a umeleckej činnosti a pripravovanými zmenami vo financovaní vysokých škôl sa konzorcium venovalo navrhovaným inštitucionálnym zmenám zákona o vysokých školách zasahujúcim do uznávaných princípov akademickej slobody a autonómie v súvislosti s konajúcou sa vysokoškol-

skou reformou, ktorá sa stala pri veľkom počte a kvalite nových reformných prvkov príliš veľkou záťažou pre vysoké školy na Slovensku v krátkom čase. Upozornilo celkom konkrétnymi skutočnosťami a návrhmi opatrení na to, že reforma tým môže strácať svoje smerovanie a minúť cieľ. Tieto závery boli ministerstvom v určitej miere využité a modifikovali prípravu novely zákona o vysokých školách.³⁵⁶

Záver

Po zodpovedaní právnej stránky novej inštitúcie konzorcia, legislatívneho vývoja a perspektívy, ako aj praktických krokov jeho členov si možno položiť aj jednu zo základných súvisiacich praktických otázok – akú pridanú hodnotu konzorcium prináša vysokým školám.

Konzorciá slovenských vysokých škôl by jednoznačne mohli byť relevantným partnerom zahraničným univerzitám a konzorciám. V konkurenčne silnom zahraničnom prostredí vrátane umiestnenia vo svetových a európskych rebríčkoch hodnotení by mohli úspešne pôsobiť ako veľké spojené subjekty.

Význam inštitúcie konzorcia bude viac známy (a dúfame, že aj cenený) až po získaní potrebnej sumy skúseností s jej aplikáciou. Zatiaľ možno predpokladať, že ním je najmä dosiahnuť komplexnú synergiu vysokých škôl v špecifickom prostredí a aktuálnych okolnostiach. Dôležitá je aj skutočnosť, že na účely fungovania konzorcia možno používať v limitovanej miere štátne dotácie v rámci zákonných pravidiel.

Konzorcium vysokých škôl je tiež realizovateľnou východiskovou odpoveďou na aktuálnu situáciu vo vysokom školstve a na myšlienku a postupy vedúce k spôsobu integrácie vysokých škôl. Vyjadruje možnosť spájania špecifických záujmov, odborovej či regionálnej blízkosti. Vytvára lepšie predpoklady pri umiestňovaní sa v rankingoch vysokých škôl, ako aj pri úsilí byť konkurencieschopným a zapájať sa do medzinárodných aliancií.

V prípade optimálneho využitia svojich možností môže byť konzorcium zároveň dobrým nástrojom podporujúcim vplyv spoločnej reprezentácie viacerých vysokých škôl na spoločnosť a štát. Môže tým podporiť najmä takú nevyhnutnú tvorbu potrebných legislatívnych návrhov vo všetkých oblastiach činnosti vysokých škôl a dosahovať rozumné riešenia v známom reformnom triu – financovanie, riadenie a akreditácia vysokých škôl.

³⁵⁶ Pozri viac: <https://www.uniplus.sk/images/Dokumenty/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1-spr%C3%A1va-konzorcium-U102021.pdf>, strana 7.

LITERATURE

- Výročná správa konzorcia za rok 2021, webové sídlo konzorcia slovenských vysokých škôl U10+: <https://www.uniplus.sk/images/Dokumenty/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1-spr%C3%A1-1va-konzorcium-U102021.pdf>, strana 7
- Medzinárodné zmluvy: Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach; publikovaný pod č. 120/1976 Zb.; Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd; publikovaný pod č. 209/1992 Zb.; Charta základných práv Európskej únie (Ú. v. EÚ 2007/C 303/01)
- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, <https://www.portalvs.sk/sk/>
- Projekt Technickej univerzity vo Zvolene, rok 2020, Príprava štúdie uskutočniteľnosti integrácie vysokých škôl
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
- Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

Author's contact details:

Dr. h. c. prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.
Trnava University in Trnava, Faculty of Theology
Slovak Republic
E-mail: marek.smid@truni.sk

Soňa Košičiarová (ed.)

ZÁUJMOVÁ KORPORÁCIA A VEREJNÝ ZÁUJEM

*Zborník referátov
z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou*

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 377. publikáciu.
Pripravila VEDA, vydavateľstvo SAV.

ISBN 978-80-568-0502-2 (on-line)