

NA ZAMYSLENIE:

**„SMUTNÝM ASPEKTOM SÚČASNÉHO ŽIVOTA JE, ŽE VEDA OBJAVUJE NOVÉ POZNATKY
RÝCHLEJŠIE, AKO SPOLOČNOSŤ ZÍSKAVA ROZUM.“**

/ISAAC ASIMOV/

Rozvoj občianskeho združenia Učená právnická spoločnosť, ako aj vydávanie tohto časopisu, sú možné aj vďaka nezištnej pomoci a dobrovoľným príspevkom jeho členov, priateľov a priaznivcov.

Osobitné poďakovanie za finančnú pomoc a podporu patrí:

Ing. Dušanovi Gulášovi

Jánovi Kováčikovi



OBSAH

MAGISTER OFFICIORUM 1/2020

K PRÁVNEJ POVAHE MOBILNÝCH DOMOV**8**

DENISA DULAKOVÁ JAKÚBEKOVÁ

K PROBLEMATIKE FALŠOVANIA PRIECHODOVÝCH PEČIATOK V CESTOVNÝCH DOKLADOCH PRÍSLUŠNÍKOV TRETÍCH KRAJÍN**23**

TIMOTEJ BAĎO

„NEHCETE BYŤ V NAŠEJ PRACOVNEJ SKUPINE?!“: AKO ORGANIZOVÁVAŤ SKUTOČNÚ, NIE IBA SIMULOVANÚ PARTICIPÁCIU POČAS LEGISLATÍVNEHO PROCESU AKO DÔLEŽITÚ HODNOTU PRI TVORBE LEPŠEJ A UDRŽATEĽNEJŠEJ LEGISLATÍVY**28**

LADISLAV KRÍŽAN

OSOBITOSTI DOKAZOVANIA PRI MEDICÍNSKÝCH SPOROCH**38**

MIROSLAVA KUŠNÍRIKOVÁ

PRÁVNA ÚVAHA K ZNEUŽÍVANIU PRÁVA NA INFORMÁCIE V ROZSAHU ČINNOSTI SPRÁVNÝCH ORGÁNOV MINISTERSTVA VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY**46**

MARTIN PAGÁČ

PRINCÍP VIAZANOSTI PRÁVOM AKO URČUJÚCI LIMIT ZÁKONNOSTI KONANIA A ROZHODOVANIA VYKONÁVATEĽOV VEREJNEJ SPRÁVY**56**

JANA VALLOVÁ

SPRÁVNE KONANIE A PRECEDENČNÁ ZÁSADA**63**

JANA VALLOVÁ

SŤAŽNOSŤ PROTI POSTUPU POLICAJTA PRI VYKONANÍ SLUŽOBNÉHO ZÁKROKU**68**

JANKA HAŠANOVÁ

ZÁSADA MATERIÁLNEJ PRAVDY V SPRÁVNOM KONANÍ**76**

MAROŠ VALACH

POZNÁMKA:

ZA JAZYKOVÚ STRÁNKU PRÍSPEVKU ZODPOVEDÁ AUTOR. TEXTY, RESP. ICH ČASTI NEBOLI ŠTYLISTICKY UPRAVOVANÉ REDAKCIOU. ZA ČASTI PRÍSPEVKU V ANGLICKOM JAZYKU (VRÁTANE KĹÚČOVÝCH SLOV A ABSTRAKTU) ZODPOVEDAJÚ AUTORI.

CONTENTS

MAGISTER OFFICIORUM 1/2020

ON THE LEGAL ASPECTS OF MOBIL HOMES

8

DENISA DULAKOVÁ JAKÚBEKOVÁ

ON THE ISSUE OF COUNTERFEIT TRANSIT STAMPS IN TRAVEL DOCUMENTS OF THIRD-COUNTRY NATIONALS

23

TIMOTEJ BAĎO

"DON'T YOU WANT TO BE IN OUR WORKING GROUP ?!": HOW TO ORGANISE REAL, NOT ONLY SIMULATED PARTICIPATION IN THE LEGISLATION-MAKING PROCESS AS THE IMPORTANT VALUE IN THE PROCESS OF CREATION OF BETTER AND MORE SUSTAINABLE LEGISLATION

28

LADISLAV KRIŽAN

PARTICULARITIES OF EVIDENCE IN MEDICAL DISPUTES

38

MIROSLAVA KUŠNÍRIKOVÁ

LEGAL CONSIDERATION OF ABUSE OF THE RIGHT TO INFORMATION WITHIN THE SCOPE OF ACTIVITY OF THE ADMINISTRATIVE AUTHORITIES OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE SLOVAK REPUBLIC

46

MARTIN PAGÁČ

PRINCIPLE OF LEGALITY AS A DEFINING LIMIT IN DECISION MAKING PROCESS OF ADMINISTRATIVE BODIES

56

JANA VALLOVÁ

ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND PRINCIPLE OF PRECEDENT

63

JANA VALLOVÁ

COMPLAINT AGAINST THE POLICE PROCEDURE WHILE UNDERTAKING A SERVICE ACTION

68

JANKA HAŠANOVÁ

PRINCIPLE OF MATERIAL TRUTH IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

76

MAROŠ VALACH

NOTE:

THE ARTICLES PUBLISHED IN THE JOURNAL HAVE NOT BEEN LINGUISTICALLY REVIEWED OR EDITED BY THE PUBLISHER. ANY ENGLISH TEXT WITHIN THE ARTICLES (INCLUDING KEY WORDS AND ABSTRACT/SUMMARY) WERE PROVIDED BY THE AUTHORS, NOT BY THE PUBLISHER.

K PRÁVNEJ POVAHE MOBILNÝCH DOMOV*ON THE LEGAL ASPECTS OF MOBIL HOMES***DOC. JUDR. DENISA DULAKOVÁ JAKÚBEKOVÁ, PHD.**

PANEURÓPSKA VYSOKÁ ŠKOLA

FAKULTA PRÁVA

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

mobilné domy, stavba, výrobok, cestné vozidlo, stavebný zákon, štátna bytová politika

KEY WORDS:

mobile homes, construction, product, road vehicle, building law, state housing policy

ABSTRAKT:

Príspevok sa zaoberá diskutovanou otázkou o právnej povahe tzv. mobilných domov, ktoré získavajú čoraz väčšiu popularitu aj na území Slovenskej republiky. Keďže právo na ňu nedáva jasnú odpoveď, verejnosť sa spolieha na tvrdenia predajcov, ktoré sú často zavádzajúce. Rozdielny prístup badať aj zo strany niektorých orgánov verejnej správy, ktoré sa nevedia zhodnúť najmä v otázke, či je mobilný dom stavbou alebo výrobkom, a teda či sú pri jeho inštalácii potrebné povolenia v zmysle stavebného zákona. Odpoveď sťažuje, okrem iného, aj skutočnosť, že objektov tohto (alebo príbuzného) typu je viacero (karavan, obytný automobil, obytný prívies, mobilný dom, montovaný dom a pod.), no bežne sa im priznáva všeobecné označenie „mobilné domy“¹, hoci práve ich špecifiká majú pre posúdenie ich právnej povahy a súvisiaceho právneho režimu zásadný význam. Problematika mobilných domov tak vyvoláva právne i praktické nejasnosti, ktoré by mohla odstrániť pripravovaná zmena stavebných predpisov, ku ktorým sa prihlásila Vláda Slovenskej republiky vo svojom programovom vyhlásení na obdobie rokov 2020 – 2024.

ABSTRACT/SUMMARY:

The article deals with the discussed issue about the legal nature of mobile homes, which are gaining more and more popularity in the Slovak Republic. As the right to it does not give a clear answer, the public relies on the claims of sellers, which are often misleading. There is also a different approach on the part of some public administration bodies, which cannot agree in particular on the question of whether a mobile home is a building or a product, and thus whether permits are required for its installation in accordance with the Building Act. The answer is complicated, inter alia, by the fact that there are several objects of this (or related) type (caravan, motor home, mobile home, manufactured home, etc.), but they are commonly given the general designation „mobile homes“, although their specificities are crucial in assessing their legal nature and the related legal regime. The issue of mobile homes thus causes legal and practical ambiguities, which could be removed by the planned change in building regulations, to which the Government of the Slovak Republic has subscribed in its program statement for the period 2020-2024.

1) „For those who don't know, the common term „mobile home“ actually refers to homes built before 1976. Any homes built after 1976 are technically referred to as „manufactured homes“ because around this time, the U.S. Department of Housing and Urban Development significantly raised the quality standards and requirements for these types of homes. In fact, all recently built manufactured homes are required to be up to code. This includes the home's heating and air conditioning systems, fire safety, plumbing, electrical systems, structural design, construction, energy efficiency and transportation, according to the MHI.”, vo voľnom preklade: „Pre tých, čo to nevedia, sa bežný výraz „mobilný dom“ týka iba domov, postavených pred rokom 1976. Všetky domy, postavené po roku 1976, sa technicky označujú ako „zhotovené/vyrobené“ (montované – pozn. autor) domy, pretože v tomto čase americké ministerstvo pre bývanie a miestny rozvoj významne zvýšilo štandardy (normy) kvality a požiadavky pre tento typ domov. V súčasnosti preto musia byť všetky montované domy zhotovené podľa predpisov, vrátane kúrenia a odvetrávania, požiarno-bezpečnostného, inštalačného a elektrického systému, konštrukčného riešenia, energetickej efektívnosti a prepravy, v zmysle MHI.” (Manufactured Housing Institute – pozn. autor, vid: <https://www.manufacturedhousing.org/>, IN: <https://www.moving.com/tips/5-benefits-of-moving-to-a-mobile-home/>)

I. ÚVOD

„*Mnoho ľudí sa sťahuje do mobilných (montovaných – pozn. autor)² domov, pretože chcú žiť jednoduchšie. Bolo vedecky dokázané, že zmena postoja spôsobom „menej je viac“ zlepšila duševnú pohodu a celkové zdravie ľudí, ktorí si ho zvolili. Podľa amerického časopisu U. S. News and World Report – uprednostňovanie životného prostredia pred materiálnou spotrebou a príjmami nesmeruje iba k zlepšeniu udržateľnosti životného prostredia, ale posilňuje aj duševné a fyzické zdravie.*“³

Uspokojovanie bytových potrieb občanov patrí medzi oblasti, ktorými sa (aspoň formálne) zaoberá každá vláda. V súčasnosti je v Slovenskej republike ešte stále platná Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 z januára 2015⁴, ktorá deklarovala podporu rozvoja bývania⁵; jej časová viazanosť však uplynie v tomto roku. Podobne aj z nedávno prijatého dokumentu – Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024 vyplýva, že vypracovanie strategického plánu a vytvorenie podmienok pre dostupnosť adekvátneho bývania pre všetkých občanov Slovenskej republiky, vnímaného ako jeden z pilierov sociálnej politiky štátu, považuje súčasná vláda za svoju prioritu⁶.

Podpora rozvoja bývania sa môže prejavovať rôznymi spôsobmi – či už zlepšovaním a rozširovaním existujúceho bytového fondu („... a to nielen obstarávaním nových bytových a rodinných domov, ale aj prestavbami a nadstavbami existujúceho fondu budov...“⁷), alebo ohlasovaním „... rozvinutia efektívneho, funkčného modelu výstavby ekonomicky dostupného štátneho nájomného bývania“⁸.

Ani jedna z doterajších oficiálnych aktivít na poli bytovej politiky v Slovenskej republike však, celkom prirodzene, nepočítala s podporou a rozvojom bývania pre nás pomerne netradičným spôsobom – bývaním v **mobilných domoch**, ktoré je, na rozdiel od nás, tradičnou formou uspokojovania bytových potrieb v takých rozvinutých štátoch, akými sú Austrália, USA či Kanada.

Na ilustráciu môžeme použiť **Občiansky zákonník provincie Quebec** z roku 1991 (účinný od 01. januára 1994)⁹, ktorý sa uvádza ako významný inšpiračný zdroj pre krajiny, v ktorých prebieha reforma súkromného práva. Ten v časti o nájomnej zmluve (Lease, §§ 1851 – 2000), upravuje *nájom obydlia* (Lease of Dwellings, §§ 1892 – 2000), pričom jedným z osobitných druhov tohto nájmu je „**Nájom pozemku určeného na inštaláciu mobilného bývania**“ (Lease of land intended for the installation of a mobile home, §§ 1996 – 2000)¹⁰.

2) K tomu viď odkaz č. 1

3) <https://www.moving.com/tips/5-benefits-of-moving-to-a-mobile-home/>

4) <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>

5) Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 z januára 2015, str. 15

6) Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024, str. 86 – 89, viď napr. IN:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=477513>

7) Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 z januára 2015, str. 15

8) Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024, str. 88

9) Občiansky zákonník provincie Quebec z roku 1991 sa považuje za významný inšpiračný zdroj pre krajiny, v ktorých prebieha reforma súkromného práva – pozn. autor, dostupný napr. na:

<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0001638>

10) *Lease of land intended for the installation of a mobile home* (Nájom pozemku, určeného na umiestnenie mobilného domu) 1996. The lessor of land intended for the installation of a mobile home is bound to deliver the land and maintain it in accordance with the land use standards established by law. These obligations form part of the lease. (Prenajímateľ pozemku, ktorý je určený na inštaláciu mobilného domu, je povinný pozemok dodať a udržiavať ho v súlade s podmienkami o užívaní pôdy, ustanovenými právnymi predpismi. Tieto povinnosti tvoria súčasť nájmu.)

1997. The lessor may not require that the lessee's mobile home be moved by the lessor. (Prenajímateľ nemôže požadovať presunutie mobilného domu nájomcu.)

1998. The lessor may not limit the right of the lessee of the land to replace his mobile home by another mobile home of his choice. The lessor may not limit the right of the lessee to alienate or lease his mobile home; nor may he require that he, the

II. POJEM „MOBILNÝ DOM“ V DOMÁCOM PROSTREDÍ

Pre mobilný dom je, pochopiteľne, príznačný znak „mobility“.

Keďže však mobilita môže byť vnímaná rôznym spôsobom, stalo sa, že niektorým objektom, univerzálne označovaným ako „mobilné domy“, sa pripísalo toto označenie nepresne, bez toho, aby sa pri nich akcentovalo to, čo je pre ten-ktorý „mobilný objekt“ príznačné, hoci práve toto špecifikum môže mať pre ne zásadný právny (i praktický) význam (ďalej v texte pre ich spoločné označenie aj „mobilný objekt“).

Za mobilný dom sa v našich pomeroch považuje primárne „dom na kolesách“, ktorý je zhotovený podľa technickej normy STN EN 1647 (30 0273) z 01.05.2019, idt EN 1647:2018, slovenský názov: „Obytné vozidlá na voľný čas. Karavanové mobilné domovy. Požiadavky na obytný priestor z hľadiska zdravia a bezpečnosti.“¹¹ Presnejšie povedané, ide teda o **karavanový mobilný dom**¹², ktorý, napriek tomu, že je na kolesách, nemá vlastný pohon a na miesto určenia sa premiestňuje pomocou iného motorového vozidla (auta, traktora alebo iného stroja), s ktorým je spojený do jazdnej súpravy pomocou ojí, s prípojným zariadením podľa normy ISO 50 (ťažná guľa – pozn. autor). Karavanové mobilné domy majú prevažne kovový podvozok, ktorého súčasťou sú minimálne dve kolesá a sú upravené tak, aby sa dali užívať na mieste *aj bez sieťových prípojok*. Ako zdroj tepla sa najčastejšie využíva propán butánová fľaša a ako zdroj elektriny solárne panely alebo centrála. Voda sa najčastejšie získava z dažďových nádrží alebo zo studne, odpad sa odvádzajú do septiku.

Od karavanového mobilného domu je potrebné odlišovať **obytný automobil**¹³, ktorý je „ako taký“ **cestným motorovým vozidlom** (§ 2, písm. a) zák. č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov), t. j. po pozemných komunikáciách sa pohybuje vlastnými prostriedkami, *na základe vlastného pohonu*¹⁴). Z hľadiska rozdelenia vozidiel pre účely vystavovania dokladov k vozidlu je *obytný automobil* druhom tzv. *špeciálneho vozidla*, za predpokladu, že je konštruovaný tak, aby umožňoval ubytovanie osôb a obsahuje minimálnu predpísanú výbavu (sedadlá a stôl, zariadenie na spanie, ktoré môže, okrem

lessor, act as the mandatary or that he select the person to act as the mandatary of the lessee for the alienation or lease of the mobile home. A lessee who alienates his mobile home shall, however, notify the lessor of the land immediately. (Prenajímateľ nesmie obmedziť právo nájomcu pôdy nahradiť svoj mobilný dom iným mobilným domom podľa svojho výberu. Prenajímateľ nesmie obmedziť právo nájomcu scudziti alebo dať do podnájmu svoj mobilný dom iným osobám; rovnako nemôže požadovať, aby vystupoval ako zástupca nájomcu, alebo aby vybral osobu, ktorá bude vystupovať ako zástupca nájomcu na účely scudzenia alebo prenájmu mobilného domu. Nájomca, ktorý scudzil svoj mobilný dom, je povinný o tom informovať prenajímateľa bez zbytočného odkladu (okamžite).)

1999. The lessor may not require any amount of money from the lessee by reason of the alienation or lease of the mobile home, unless he acts as the mandatary of the lessee for alienation or lease. (Prenajímateľ nesmie od nájomcu požadovať žiadny peňažný obnos z dôvodu scudzenia alebo prenájmu mobilného domu inej osobe, okrem prípadu, ak vystupuje ako zástupca nájomcu pri scudzení alebo nájme mobilného domu.)

2000. The acquirer of a mobile home situated on leased land becomes the lessee of the land unless he notifies the lessor of his intention to leave the premises within one month after the acquisition. (Nadobúdateľ mobilného domu, ktorý sa nachádza na prenájatej pôde, sa stáva nájomcom pozemku, ibaže oznámi prenajímateľovi svoj úmysel opustiť priestory do jedného mesiaca po nadobudnutí mobilného domu.)

11) anglický názov: „Leisure accommodation vehicles – Caravan holiday homes – Habitation requirements relating to health and safety.“ IN: https://www.sutn.sk/eshop/public/standard_detail.aspx?id=128635

12) V nedávnej minulosti sa u nás tento typ obydli na kolesách bežne nazýval „maringotka“, v súčasnosti sa s týmto označením stretávame zriedkavejšie, viď napr. IN: <https://www.doma.sk/interier/inspirovala-sa-klasickým-domom-na-kolesach-a-navrhla-si-komfortnu-vikendovu-maringotku/>

13) Obytný automobil nájedne nazvaný aj ako „karavan“, s týmto označením sa však môžeme stretnúť aj pri ďalej popísaných obytných prívosoch, t. j. z popisovaného hľadiska nie je presné – pozn. autor

14) K tomu viď § 2, písm. a) zák. č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj § 2 ods. 2, písm. b) zák. č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

iného, slúžiť cez deň na sedenie, zariadenie na varenie a zariadenia na uskladnenie batožiny a iných predmetov; toto vybavenie je v obytnom priestore pevne prichytené; stôl však môže byť konštruovaný tak, aby sa dal ľahko odstrániť¹⁵.

Prax rozoznáva aj tzv. **obytný príves**¹⁶, ktorý je niečím medzi obytným automobilom a karavanovým mobilným domom, jeho popularizátormi v Európe sú najmä Holanďania¹⁷. („... obytný príves je čosi ako malý príbytok na kolesách. Je to vozidlo, ktoré sa pripojí pomocou ťažného zariadenia za osobné auto, prípadne za iné auto.“¹⁸. V zmysle zák. č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov ide o tzv. **prípojnú vozidlo** (§ 3, ods. 1, písm. f), pod ktorým sa rozumie *cestné nemotorové vozidlo*, určené na ťahanie iným vozidlom, s ktorým je spojené do jazdnej súpravy (§ 2, písm. c). S obytným automobilom má obytný príves spoločné to, že je – podobne ako obytný automobil – **cestným vozidlom**, t. j. je vyrobený na účely prevádzky v premávke na pozemných komunikáciách a je určený na *prepravu osôb, zvierat alebo tovaru* (§ 2, písm. a) cit. zák.), oproti obytnému automobilu však nemá vlastný pohon, t. j. ide o *nemotorové vozidlo*¹⁹.

Na druhej strane, s karavanovým mobilným domom spájajú obytný príves jednak „kolesá“ ako aj to, že ani jeden z nich nemá vlastný pohon. Obytný príves je však cestným vozidlom²⁰, a teda je vyrobený (aj) na účely prevádzky v premávke na pozemných komunikáciách, zatiaľ čo karavanový mobilný dom nie je *cestným vozidlom*, ale tzv. *obytným vozidlom* (STN EN 1647 (30 0273) z 01.05.2019, idt EN 1647:2018, slovenský názov: „Obytné vozidlá na voľný čas. Karavanové mobilné domovy. Požiadavky na obytný priestor z hľadiska zdravia a bezpečnosti.“), ktorého primárnym účelom nie je transport z miesta na miesto, ale „bývanie“ či skôr „ubytovanie“ na mieste, na ktoré sa prepraví vďaka podvozku s kolesami (z citovaných technických noriem vyplýva, že ide o prepravitelné obytné vozidlo, ktoré svojou konštrukciou nespĺňa požiadavky na prevádzku cestných vozidiel, avšak zachováva si možnosť prepravy a slúži na dočasné alebo sezónne ubytovanie.²¹).

III. MOBILNÝ DOM „NA KOLESÁCH“ VS. MOBILNÝ DOM „BEZ KOLIES“

Znak mobility vykazuje aj ďalší objekt na bývanie, ktorý však, v porovnaní s prechádzajúcimi príkladmi, nie je „na kolesách“. Ide o dom, ktorý je zhotovený, vyrobený či „zmontovaný“ mimo miesta, na ktorom je osadený – vo výrobných halách. Jeho nosný systém tvorí skelet, ktorý je opláštený a jeho konštrukcia je navrhnutá tak, aby zvládla montáž a prepravu. Takýto dom však nie je určený „na putovanie“, ale na trvalé umiestnenie na pozemku a jeho „mobilita“ spočíva iba v tom, že sa na miesto určenia prepraví buď ako vopred zhotovený výrobok, v takom prípade zväčša stojí na základových pätkách, ktoré sú zaskrutkované do zeme, alebo sa naň privezuť hotové prvky domu,

15) Bod 16, písm. a) prílohy č. 1 Vyhlášky Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o dokladoch vozidla č. 133/2018 Z. z.

16) Pozri napr. <https://www.hotcar.sk/karavan-verzus-obytny-prives/a-252/>

17) Pozri napr. <https://weelcaravans.nl/>

18) <https://caravan.sk/category/karavan-obytny-prives/>

19) K tomu pozri aj § 2 ods. 2, písm. c) zák. č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

20) § 2, písm. a) zák. č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

21) K tomu pozri aj rozsudok Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78, IN: Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 10/2011, ročník IX, rozhodnutí č. 2394/2011

kde sa pomocou žeriava osadia (zmontujú) na pripravenú základovú dosku (od toho je odvodené označenie „montované domy“) ²².

Pre tento typ domu sa v zahraničí (osobitne v USA) postupne ujalo označenie „zhotovený dom“ prípadne „vyrobený dom“ (*manufactured home*).

Z dostupných zdrojov sa dozvedáme, že história „mobilných domov“ tam siaha do dvadsiatych rokov minulého storočia a súvisí s vynálezom *prívesu (trailer)* – vozidla bez vlastného pohonu, určeného na prepravu lodí, automobilov a iných predmetov, ktorý si dovolenkári pripevnili za svoj automobil. Situácia sa výrazne zmenila po veľkej hospodárskej kríze v tridsiatych rokoch minulého storočia, kedy náhla potreba bývať prinútila Američanov využívať prívesy pre ich rýchlu a cenovú dostupnosť na trvalé bývanie. Postupom času táto forma bývania nabrala na popularite, osobitne v radoch pracujúcej triedy. V štyridsiatych a päťdesiatych rokoch minulého storočia sa pre rastúci dopyt zákazníkov začali vyrábať veľké prívesy, nazvané pre ich nadrozmernú šírku „*double-wides*“ – v skutočnosti však išlo nielen o široké, ale aj dlhé prívesy, vyrobené z dvoch samostatných jednotiek, ktoré spolu tvorili „väčší dom“ („*a larger home*“), pričom zmena účelu priniesla aj zmenu názvu – označenie „príves“ (*trailer*) sa nahradilo názvom „mobilný dom“ (*mobile home*). Koncom sedemdesiatych rokov minulého storočia priemysel na výrobu mobilných domov dramaticky zvýšil štandardy kvality, a to najmä vďaka prijatiu tzv. HUD kódexu (*Housing and Urban Development Code*) z roku 1976. Podľa amerického ministerstva pre bývanie a miestny rozvoj tieto nové predpisy stanovili nové štandardy pre výstavbu a inštaláciu mobilných domov, s cieľom zabezpečiť ich čo najväčšiu kvalitu, trvanlivosť, bezpečnosť a dostupnosť, ktoré platili na federálnej úrovni, pričom vysoké štandardy sa týkali nielen samotnej stavebnej konštrukcie, ale aj elektrických rozvodov, inštalatérskych prác a pod. Zásadná zmena kvality viedla k ďalšej zmene názvu – upustilo sa od označenia „mobilný dom“ a prešlo sa na súčasný názov „zhotovený/vyrobený dom“ („*manufactured home*“). „... Čo to teda dnes znamená? To, že ak je stavba postavená po roku 1976 a spĺňa všetky federálne pravidlá týkajúce sa kvality, trvanlivosti, bezpečnosti a dostupnosti, technicky sa nazýva „zhotovený dom“. Ak bol postavený pred rokom 1976, technicky sa nazýva „mobilný dom“.“²³

Napriek tomuto vysvetleniu mnohí ľudia v USA si oba pojmy zamieňajú, t. j. nesprávne používajú pojem „mobilný dom“, hoci v skutočnosti majú na mysli „zhotovený dom“ (keďže v slovenskom jazyku sa pojem „zhotovený/vyrobený dom“ nepoužíva, a namiesto neho sa zaužívalo označenie „montovaný dom“, v ďalšej časti príspevku budeme používať spojenie „montovaný dom“ – pozn. autor).

Ak by sme to mali zhrnúť – v súčasnosti sa v USA označuje pojmom „*manufactured home*“ montovaný dom, t. j. dom bez kolies, ktorý je vyrobený či už ako celok alebo po častiach vopred a je privezený na miesto určenia, prípadne je na ňom aj zmontovaný. Na druhej strane – z bežného života nezmizol ani „mobilný dom na kolesách“ (pôvodne „príves“, „*trailer*“), pre ten však v súčasnosti používajú v USA²⁴ buď označenie **RV** („*recreation vehicles*“, t. j. ide o rekreačné vozidlá spravidla

²²) K tomu pozri napr. <https://www.asb.sk/architektura/rodinne-domy-architektura/montovane-domy/mobilne-montovane-domy-projekt-freedomky>, <https://www.modernedomy.sk/ako-staviame-montovane-domy/> a ďalšie

²³) <https://www.moving.com/tips/the-difference-between-a-mobile-home-manufactured-home-trailer-and-rv/>

²⁴) Na porovnanie – Občiansky zákonník provincie Quebec z roku 1991 (Kanada) však naďalej používa všeobecnejší pojem „*mobile home*“, k tomu viď odkaz č. 10

s vlastným pohonom, ktoré sa rozlišujú do viacerých tried²⁵⁾ alebo **Tiny Houses**²⁶⁾ („maličké/drobné domy“), ktoré sú príviesnymi obytnými domami „na kolesách“²⁷⁾, pre ktoré sa v našom prostredí (v Slovenskej republike, ale napríklad aj v Českej republike) v súčasnosti ustálilo označenie „mobilný dom“ (k tomu viď text vyššie), ktorý, ak sa ponúka kompletne vybavený, má špeciálne označenie „mobilheim“²⁸⁾.

IV. MOBILNÉ DOMY A SÚVISIACE APLIKAČNÉ PROBLÉMY

Rozlíšenie „mobilných domov“ podľa rôznych kritérií v predchádzajúcich častiach tohto príspevku nebolo náhodné. Ich špecifiká majú totiž zásadný vplyv na to, ako k nim pristupuje právo (ako sa na ne hľadí „z právneho hľadiska“), čo môže byť pre vlastníka toho – ktorého typu mobilného objektu zásadnou otázkou nielen právneho, ale najmä praktického významu. „... Úradníci vlastníkov tvrdili, že pre ne (mobilné domy – pozn. autor) treba vybaviť štátnu poznávaciu značku alebo stavebné povolenie. „Naša legislatíva v oblasti tohto je úplne v plienkach,“ ... „Po osobnej návšteve úradníkov u nás a po následnej ukážke, ako jednoducho ten dom premiestnim, trvali na svojom, že keď to nemá ŠPZ, nemôže to byť mobilné,“ ...“²⁹⁾.

Za jedno z rozhodujúcich kritérií z tohto hľadiska považujeme rozlíšenie „mobilných objektov“ na **cestné vozidlá** (v takom prípade podliehajú predpisom, regulujúcim cestnú premávku, prevádzku vozidiel v cestnej premávke a pod.³⁰⁾) a na **stavby**, resp. výrobky, plniace funkciu stavby (k tomu viď nasledujúci text).

A keďže cieľom tohto príspevku je posúdiť, či je pri umiestňovaní „mobilných objektov“ na určené miesto potrebné obstaráť si povolenia podľa príslušných stavebných predpisov, najmä zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), v znení neskorších predpisov (ďalej „stavebný zákon“), spomedzi vyššie porovnávaných mobilných objektov (*cestné vozidlá* – obytný automobil, obytný prívies³¹⁾ vs. tzv. *mobilné domy* – karavanové mobilné domy, príp. montované stavby), výber sa, logicky, zužuje iba na tzv. mobilné domy, t. j. karavanové mobilné domy, príp. montované stavby.

25) Trieda A je rekreačné vozidlo, ktoré je obytným automobилом (zahŕňa aj komerčné osobné a školské autobusy, ktoré sa upravujú na RV) – sú vo všeobecnosti luxusné „s pevným telom, panoramatickým predným oknom, lôžkami, ktoré sa rozkladajú v obývacej izbe alebo jedálenskom priestore, a so sociálnym zariadením.“ Trieda B sú tzv. kempingové vozidlá so zvýšenou strechou – tieto vozidlá majú často „malé kuchyne s chladničkami a plynovými grilom“, väčšie modely sú vybavené ohrievačom vody, teplom a striedavým prúdom, toaletami a sprchovacím kútom. Vozidlá triedy C sa vyznačujú výrazným výklenkom, ktorý zapadá do kabíny nákladného automobilu a poskytuje buď dvojité lôžko na spanie, alebo oddychovú časť s televíziou a videohrami. Okrem toho existuje niekoľko ďalších typov RV, k tomu pozri: <https://www.moving.com/tips/the-difference-between-a-mobile-home-manufactured-home-trailer-and-rv/>

26) Tento termín sa používa aj vo Veľkej Británii, viď napr. <https://www.tinyecohomesuk.com/>

27) K tomu viď napr. <https://www.tinyhomebuilders.com/tiny-houses>, ako aj <http://tinyhouseslovakia.sk/co-je-tiny-house/>.

28) <https://www.top-mobilnidomy.cz/co-jsou-mobilni-domy-37/>, <https://www.top-mobilnidomy.cz/mobilheim-koupite-a-bydlete-38/>

29) <https://ekonomika.sme.sk/c/20939989/ma-mat-mobilny-dom-spz-ci-stavebne-povolenie.html>

30) K tomu viď najmä zák. č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke, zák. č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj § 2 ods. 2, písm. b) zák. č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 140/2009 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o typovom schvaľovaní motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel, systémov, komponentov a samostatných technických jednotiek určených pre tieto vozidlá a ďalšie

31) K tomu viď napr. aj porovnanie karavanu, obytného príviesu a tzv. kempervanu na: <https://generalibalans.sk/cestovanie-s-karavanom-pre-koho-nie-je-idealnou-dovolenkou/>

• *Karavanové mobilné domy*

Otázka, či sú pri umiestňovaní karavanového mobilného domu potrebné povolenia v zmysle stavebného zákona, vyvolala v našej nedávnej minulosti spor, ktorý riešili, okrem hlavných aktérov – bežných obyvateľov malej slovenskej obce, právnici rôznych právnických profesií, orgány štátnej správy a samosprávy, vrátane Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky.

Kauza, ku ktorej sa spomenutý spor viaže, má korene v čase, keď si istí manželia z malej slovenskej obce umiestnili na svoj pozemok tzv. mobilný dom (v zmysle „karavanový mobilný dom“). Kúpili ho v roku 2009 od spoločnosti so sídlom v Českej republike, k odovzdaniu a prevzatíu došlo na pozemku kupujúcich, nachádzajúci sa v zastavanom území obce. Preprava a vyloženie mobilného domu sa realizovala samostatným transportným vozidlom a žeriavom.

Príslušný stavebný úrad však svojím rozhodnutím zo dňa 08.06.2016 nariadil odstránenie stavby³², ktorú nazval „rekreačným domom“, keďže, podľa názoru úradu, k umiestneniu stavby došlo v rozpore s platným právom. Odvolával sa pri tom na konkrétne ustanovenia stavebného zákona a vykonávacej vyhlášky³³.

Vydaniu rozhodnutia predchádzalo:

- vykonanie dohľadu na dotknutom pozemku orgánom štátneho stavebného dozoru (27.08.2015), ktorý, okrem iného, zistil, že na pozemku stojí stavba, slúžiaca na rekreačné účely jej vlastníkov, ku ktorej bola pristavená terasa, spojená so zemou pevným základom a ktorá je pripojkou napojená na rozvod elektrickej energie v rozvodnej skriní priľahlého bytového domu, kde má vlastné meranie; priestor medzi objektom a zemou bol prekrytý obkladom,
- pojednávanie v rámci konania o odstránení stavby, uskutočnenom na mieste stavby (10.05.2016), spojeného s obhliadkou objektu,
- podanie námietok zo strany zástupcu stavebníkov priamo na miestnom šetrení, spočívajúcich v tvrdení, že obhliadaný objekt je mobilným domom, ktorý stojí na dvoch kolesách a má oje s ťažnou guľou a ktorý nie je ničím pevne spojený so zemou (z dôvodu dlhodobého odparkovania je „iba podopretý tehľami“),
- vyjadrenie geodeta, založeného do spisu, podľa ktorého objekt nie je možné zakresliť do katastrálnej mapy,
- vyjadrenie vlastníkov, podľa ktorých objekt nie je možné kolaudovať, keďže nie je stavbou v zmysle § 43 stavebného zákona, a teda nepodlieha povoľovaciemu konaniu³⁴; z tohto dôvodu vlastníci objektu žiadali, aby stavebný úrad konanie o odstránení stavby zastavil,
- zamietnutie námietok zo strany stavebného úradu z dôvodu, že objekt spĺňa definíciu stavby podľa § 43 stavebného zákona; ide síce o „mobilný dom na kolesách“, ale ten sa stal „stavbou“ ďalšími stavebnými úpravami – zateplením, novým prestrešením, pristavaním prekrytej terasy, ktorá je pevne spojená so zemou ako i s pôvodnou konštrukciou objektu a napojením objektu na rozvod elektro, a teda podlieha vydaniu stavebného povolenia.

32) Rozhodnutie stavebného úradu zo dňa 08.06.2016, č. VLC-170/2015/Sá-115, vydané Spoločným obecným úradom Malženice, s pôsobnosťou stavebného úradu pre obce Biely Kostol, Biňovce, Bohdanovce nad Trnavou, Boleráz, Borová, Brestovany, Bučany, Buková, Cífer, Dechtice, Dlhá, Dobrá Voda, Dolná Krupá, Dolné Dubové, Dolné Lovčice, Dolné Orešany, Horné Dubové, Horná Krupá, Horné Orešany, Hrnčiarovce nad Parnou, Jaslovské Bohunice, Kátlovce, Košolná, Križovany nad Dudváhom, Lošonec, Majcichov, Malženice, Naháč, Opoj, Pavlice, Radošovce, Ružindol, Slovenská Nová Ves, Suchá nad Parnou, Šelpice, Špačince, Šúrovce, Trstín, Vlčkovce, Voderady, Zeleneč, Zvončín

33) VYHLÁŠKA Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona

34) MELZER, F.: Nauka o typových pojmech na príkladu pojmu stavby ve smyslu občanskoprávním, IN: Pocta Senté Radvanové k 80. narodeninám. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, ISBN: 978-80-7357-432-1, str. 319 – 333

Voči rozhodnutiu stavebného úradu o odstránení stavby podali účastníci konania (stavebníci) odvolanie. Na základe odvolania príslušný okresný úrad, ako druhostupňový orgán, rozhodnutie stavebného úradu preskúmal a zistil, že napadnuté rozhodnutie je správne a vydané v zmysle príslušných ustanovení stavebného zákona a s ním súvisiacich predpisov, ako aj s ustanoveniami správneho poriadku. Odvolanie zamietol so zdôvodnením, že mobilný dom, ktorý vnímal ako „montovanú stavbu (rodinný dom, rekreačná chata)“, sa ako celok (prípadne v častiach) privezie na podvozku na miesto určenia, avšak má „nároky“ na pripojenie na sieť a zariadenia technického vybavenia územia a tieto podliehajú povoľovaciemu procesu podľa stavebného zákona (územné rozhodnutie a stavebné povolenie) a teda stavebný úrad rozhodol v súlade s príslušnými ustanoveniami stavebného zákona a vykonávacej vyhlášky.³⁵

Proti rozhodnutiu okresného úradu podal protest krajský prokurátor. Konštatoval v ňom, že rozhodnutie okresného úradu je arbitrárne, svojvoľné, nepreskúmateľné a vychádzajúce z nedostatočne zisteného skutkového stavu a navrhol rozhodnutie okresného úradu zrušiť a vec vrátiť na nové konanie a rozhodnutie prvostupňovému správneému orgánu. Krajský prokurátor v proteste namietal porušenie viacerých ustanovení stavebného zákona³⁶, najmä sa nestotožnil s názorom, že správne orgány považujú mobilný dom za stavbu z dôvodu napojenia na rozvod elektrickej energie cez kábel rozvodnej skrine umiestnenej na susednom pozemku. Domnieval sa, že takéto pripojenie nemožno považovať za pripojenie na sieť technického vybavenia územia podľa stavebného zákona a ako ďalej uvádza: „*bolo by zaujímavé sledovať, ako by sa správny orgán vysporiadal s oznámením vlastníka takejto „stavby“, že vytiahol pripojený elektrický kábel z rozvodnej skrine, čím by odpadla jediná materiálna podmienka, pre ktorú bol mobilný dom posúdený správnymi orgánmi ako stavba.*“

S protestom prokurátora sa v plnom rozsahu stotožnil aj právny zástupca vlastníkov mobilného domu.

Následne (16.03.2017) vykonal príslušný okresný úrad na stavbe štátny stavebný dohľad a vydal rozhodnutie, ktorým nevyhovel protestu krajského prokurátora a protest, spolu so spisovým materiálom okresného úradu a stavebného úradu, predložil Ministerstvu dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej „MDV SR“) na rozhodnutie. MDV SR nevyhovelo protestu krajského prokurátora a potvrdilo protestom napadnuté právoplatné rozhodnutie okresného úradu.

Proti rozhodnutiu MDV SR podali stavebníci, zastúpení advokátom, ako aj krajský prokurátor rozklady, ktoré MDV SR predložilo na rozhodnutie odvolaciemu orgánu, ktorým je minister dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ako vedúci ústredného orgánu štátnej správy³⁷.

Ten rozhodol, že rozklad prokurátora krajskej prokuratúry a rozklad stavebníkov, zamietol a potvrdil rozhodnutie Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, sekcie výstavby (č. 13655/2017/SV/25976 zo dňa 05.04.2017), ktorým sa nevyhovelo protestu prokurátora a potvrdilo sa napadnuté rozhodnutie okresného úradu. Z pomerne obsiahleho zdôvodnenia rozhodnutia vyberáme konštatovanie, že: „... *predmetný objekt je stavbou podľa stavebného zákona...*“ a že stavebný úrad pri svojom rozhodovaní zároveň postupoval v súlade s usmernením MDV SR zo dňa 17.02.2011 č. 2011/2930/V-229/1, v zmysle ktorého „... *pokiaľ ide o „mobilný dom“, t. j. montovanú stavbu (rodinný dom, rekreačná chata), ktorá sa ako celok (prípadne v častiach) prevezie na podvozku na miesto určenia, s nárokmi na pripojenie na sieť a zariadenia technického vybavenia územia, táto podlieha povoľovaciemu procesu podľa stavebného zákona (územné*

35) § 88 ods. 1 písm. b), § 88a ods. 2, § 90 stavebného zákona a § 25 vyhlášky č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona

36) Najmä v ust. § 3 ods. 1, 2 a 5, § 46, § 47 ods. 1 a § 59 ods. 1 a 2 správneho poriadku a § 43 ods. 1 a § 88 ods. 1 písm. b)

37) § 61 ods. 2 správneho poriadku (zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov)

rozhodnutie a stavebné povolenie, resp. zlúčené územné a stavebné konanie) z dôvodu, že je potrebné preveriť najmä umiestnenie a realizáciu takejto stavby z hľadiska dodržania súladu s územnoplánovacou dokumentáciou (§ 37 stavebného zákona), dodržania základných požiadaviek na stavbu (§ 43d stavebného zákona) a všeobecných technických požiadaviek na výstavbu (§ 47, § 48 stavebného zákona a príslušných ust. vyhlášky č. 532/2002 Z. z. o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a o všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie). V prípade povoľovania takejto stavby (ak ide o jednoduchú stavbu), je možné tiež využiť postup podľa ust. § 39a ods. 5 stavebného zákona v spojení s § 55 ods. 2 písm. a) a § 76 ods. 3 stavebného zákona.“

K navodenému problému sa vyjadrila aj hovorkyňa rezortu MDV SR, ktorá vysvetlila, že: „... ak ide o mobilný výrobok, ktorý má napríklad podvozok (hovorkyňa mala na mysli cestné mobilné vozidlá – k tomu viď náš výklad vyššie), podlieha spomenutým normám a netreba ho povoľovať podľa stavebného zákona. Iné však je, keď je to výrobok, ktorého mobilita spočíva len v jeho **transporte na miesto určenia bez potreby ďalších stavebných úprav a ďalej je jeho účel užívania obdobný ako stavba**. Vtedy už podlieha povoľovacím procesom podľa stavebného zákona. Taký výrobok je možné umiestniť len na pozemok, ktorý je podľa územného rozhodnutia na navrhovaný spôsob užívania určený, pričom je potrebné dodržať nielen výrobcom stanovené podmienky inštalácie a užívania výrobku, ale aj podmienky vyplývajúce z konkrétneho územného rozhodnutia. Spravidla pre užívanie takejto stavby, ktorého účel užívania je obdobný ako stavba, je potrebné aj napojenie na technickú vybavenosť územia. Podľa druhu napojenia výrobku/stavby sa podľa stavebného zákona následne vyžaduje príslušné ohlásenie drobnej stavby (prípojky na inžinierske siete), prípadne stavebné povolenie,...“³⁸

Z vyššie uvedeného *de lege lata* vyplýva, že napriek tomu, že karavanový mobilný dom je **hotovým výrobkom**, ktorý podlieha príslušným technickým normám (STN EN 1647 (30 0273) z 01.05.2019, idt EN 1647:2018, slovenský názov: „Obytné vozidlá na voľný čas. Karavanové mobilné domovy. Požiadavky na obytný priestor z hľadiska zdravia a bezpečnosti.“³⁹), ak zároveň napĺňa pojmové znaky „stavby“ v zmysle § 43 ods. 1 stavebného zákona, t. j. ide o stavebnú konštrukciu, postavenú stavebnými prácami zo stavebných výrobkov, ktorá je pevne spojená so zemou alebo ktorej osadenie vyžaduje úpravu podkladu, pričom pod pevným spojením so zemou sa rozumie:

- spojenie pevným základom,
- upevnenie strojnými súčiastkami alebo zvarom o pevný základ v zemi alebo o inú stavbu,
- ukotvenie pilótami alebo lanami s kotvou v zemi alebo na inej stavbe,
- pripojenie na siete a zariadenia technického vybavenia územia,
- umiestnenie pod zemou,

pri jeho umiestnení je potrebné postupovať podľa stavebného zákona⁴⁰.

To znamená, že vlastník karavanového mobilného domu, ktorý *spĺňa pojmové znaky stavby*, potrebuje pri jeho inštalácii získať aj *rozhodnutie o umiestnení stavby*, čo vyplýva z § 32 ods. 1, písm. a) stavebného zákona, ako aj *stavebné povolenie*, keďže to sa v zmysle § 55 ods. 1 stavebného zákona vyžaduje pri stavbách každého druhu, bez zreteľa na ich stavebnotechnické vyhotovenie, účel

38) <https://uzitocna.pravda.sk/dom-a-byt/clanok/507653-treba-na-mobilne-domy-stavebne-povolenie/>

39) Anglický názov: „Leisure accommodation vehicles – Caravan holiday homes – Habitation requirements relating to health and safety.“ IN: https://www.sutn.sk/eshop/public/standard_detail.aspx?id=128635

40) „V každom prípade za spojenie pevným základom nie je možné považovať prosté polozenie mobilného domu na betónové podpory, ani na pozemok, ktorého plocha by bola kvalifikovaným spôsobom upravená. Z uvedeného teda vyplýva, že mobilný dom je potrebné považovať za stavbu v zmysle § 43 ods. 1 stavebného zákona, keď je buď napojený na siete technického vybavenia územia alebo osadený na podklad upravený konštrukčnou vrstvou napr. asfaltu alebo betónu.“, IN: <https://www.epravo.sk/top/clanky/pravny-charakter-mobilneho-domu-podla-stavebnych-predpisov-3438.html>

a čas trvania⁴¹ a aj *kolaudačné rozhodnutie*, pretože pokiaľ stavba vyžaduje stavebné povolenie, možno ju užívať len na základe kolaudačného rozhodnutia (§ 76 ods. 1 stavebného zákona)⁴². Keďže väčšina mobilných domov spĺňa kritériá tzv. *jednoduchej stavby* v zmysle § 139b ods. 1 stavebného zákona, namiesto stavebného povolenia môže postačovať ohlásenie stavebnému úradu podľa § 39a ods. 5 v spojení s § 55 ods. 2 písm. a) stavebného zákona.⁴³

Ak karavanový mobilný dom *nespĺňa pojmové znaky stavby* v zmysle § 43 ods. 1 stavebného zákona (napr. z dôvodu, že nie je spojený so zemou pevným základom), na jeho umiestnenie síce nebude potrebné ani stavebné povolenie, ani ohlásenie podľa § 55 ods. 2 stavebného zákona (k tomu viď § 55 ods. 1 a 2 stavebného zákona), vlastník karavanového mobilného domu však potrebuje získať tzv. *rozhodnutie o využívaní územia* v zmysle § 39b stavebného zákona⁴⁴, vydaného v tzv. územnom konaní (§ 32 a nasl. stavebného zákona), ktorým stavebný úrad povolí nové využívanie územia, určí jeho podmienky a čas jeho platnosti, najmä ak je jeho umiestnenie spojené s vykonaním terénnych úprav v zmysle písm. a) cit. ustanovenia⁴⁵, alebo so zriadením odstavňých plôch (písm. c) cit. ustanovenia).

• **Montované domy**

Tzv. montované domy sa vyrábajú vo výrobných halách po častiach. „*Na automatickej výrobní linke, za pomoci moderných počítačovo riadených strojov, sa pripravujú steny domu, priečky, stropy a všetky ďalšie komponenty domu.*“⁴⁶ Hotové konštrukčné prvky domu sa privezu na miesto stavby, kde sa pomocou žeriava osadia na základovú dosku. Celý proces výstavby tak trvá podstatne kratšie ako napr. výstavba murovaného domu (niektorí dodávatelia uvádzajú, že montovaný dom dokážu týmto spôsobom úplne dokončiť do 30 dní⁴⁷).

Keďže montovaný dom je stavebnou konštrukciou (bez ohľadu na to, či je na báze drevenej, oceľovej, keramickej alebo betónovej nosnej konštrukcie⁴⁸), postavenou zo stavebných výrobkov (steny domu, priečky, stropy, okná a pod. vyrobené vopred, vo výrobných halách), ktorá je pevne spojená so zemou alebo ktorej osadenie vyžaduje úpravu podkladu (sú položené na základovú dosku, prostredníctvom ktorej sú pevne spojené so zemou), **je stavbou v zmysle § 43 ods. 1 stavebného zákona**. Na jeho umiestnenie sa preto vyžadujú povoľovacie procesy, ustanovené stavebnými predpismi, t. j. územné konanie, stavebné konanie a kolaudačné konanie.

Ak montovaný dom spĺňa kritériá tzv. *jednoduchej stavby* v zmysle § 139b, ods. 1, písm. a) alebo c), t. j. ide o bytovú budovu, ktorej zastavaná plocha nepresahuje 300 m², má jedno nadzemné podlažie, prípadne aj jedno podzemné podlažie a podkrovie (písm. a), prípadne ide o prízemnú

41) Výnimku môže ustanoviť zákon a vykonávacie predpisy k nemu alebo osobitné predpisy, pričom stavebné povolenie sa vyžaduje aj aj pri zmene stavieb, najmä pri prístavbe, nadstavbe a pri stavebných úpravách (viď § 55 ods. 1 stavebného zákona).

42) Kolaudačné rozhodnutie je potrebné aj pre tzv. jednoduché stavby, pri ktorých stavebné povolenie nahradilo ohlásenie stavebnému úradu podľa § 55 ods. 2 písm. a) (§ 76 ods. 3 stavebného zákona).

43) § 39a ods. 5 stavebného zákona: „(5) Stavebný úrad môže v rozhodnutí o umiestnení jednoduchej stavby, jej prístavby alebo nadstavby určiť, že na jej uskutočnenie postačí ohlásenie podľa § 55 ods. 2. Nevzťahuje sa to na stavby povoľované špeciálnymi, vojenskými a inými stavebnými úradmi podľa § 120 a 121.“

44) K tomu viď aj § 32 ods. 1 stavebného zákona: „(1) Ak odsek 2 neustanovuje inak, umiestňovať stavby, meniť využitie územia a chrániť dôležité záujmy v území možno len na základe územného rozhodnutia, ktorým je

a) rozhodnutie o umiestnení stavby,

b) rozhodnutie o využití územia,

c) rozhodnutie o chránenom území alebo o ochrannom pásme,

d) rozhodnutie o stavebnej uzávere.“

45) Ide o terénne úpravy, ktorými sa podstatne mení územný systém ekologickej stability, vzhľad krajiny, využitie významných krajinných prvkov alebo odtokové pomery v území, najmä na výkop alebo zasypávanie priekop, závalky, na násypy a meliorácie

46) <https://www.modernedomy.sk/ako-staviam-montovane-domy/>

47) Tamže

48) <https://www.djsarchitecture.sk/montovany-alebo-murovany-dom>

stavbu, ktorej zastavaná plocha nepresahuje 300 m² a výška 15 m (písm. c), a zároveň – ak má byť montovaný dom postavený na pozemku, ktorý sa nachádza v územnom pláne obce a je schválený na individuálnu bytovú výstavbu, môže byť jednak územné konanie spojené so stavebným konaním (§ 39a ods. 4 stavebného zákona⁴⁹) a zároveň, stavebný úrad môže v rozhodnutí o umiestnení jednoduchej stavby, jej prístavby alebo nadstavby určiť, že na jej uskutočnenie postačí na miesto stavebného povolenia ohlásenie podľa § 55 ods. 2 stavebného zákona.

Ak má byť mobilný dom postavený na pozemku, ktorý sa v rámci územného plánu obce nachádza mimo lokality určenej na individuálnu bytovú výstavbu, k stavebnému povoleniu sa vyžaduje samostatné územné konanie a ak je pozemok klasifikovaný ako orná pôda, je potrebný aj súhlas obvodného pozemkového úradu s odňatím poľnohospodárskej (ornej) pôdy z pozemkového pôdneho fondu (§ 17 zák. č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Keďže montovaný dom, ako je uvedené vyššie, vyžaduje stavebné povolenie, prípadne ohlásenie podľa § 55 ods. 2 stavebného zákona, v zmysle ustanovení § 76 ods. 1 a 3 stavebného zákona ho možno užívať len na základe kolaudačného rozhodnutia, vydaného v tzv. kolaudačnom konaní (§ 76 a nasl. stavebného zákona).

V. ZÁVER

Mobilné domy predstavujú v našich pomeroch pomerne široký pojem – bežne sa nimi totiž označujú viaceré objekty, pre ktoré je významný znak mobility, v niektorých prípadoch siaha jeho výklad až tak ďaleko, že sa pod ním rozumejú aj objekty, ktoré sú pre svoje viaceré vlastnosti v skutočnosti cestnými vozidlami, regulovanými osobitnou kategóriou právnych predpisov.

Označenie „mobilný dom“ by však malo v skutočnosti patriť iba takým objektom, ktorých primárnou funkciou je to, čo je spojené s *domom* ako takým, t. j. bývanie resp. ubytovanie, pričom ich ostatné znaky (vrátane schopnosti ich prepravy na miesto určenia, t. j. znak mobility) plnia skôr doplnkovú funkciu. Z toho hľadiska by nimi mohli byť predovšetkým *karavánové mobilné domy*, ktoré sú vo svojej podstate hotovým výrobkom, prípadne tzv. *montované domy*, ktoré môžu byť prepravené na miesto určenia tiež ako hotový výrobok, častejšie sú však vyrobené po častiach a „zmontované“ sú až na mieste určenia.

Bývanie v mobilných domoch (karavánových i montovaných) u nás postupne naberať na popularite, ich právna povaha však vyvoláva viaceré pretrvávajúce otázky. Za zásadnú v tomto smere sa považuje tá, či je pri inštalácii mobilných domov potrebné absolvovať povoľovacie procesy určené stavebným zákonom – počnúc územným konaním, cez stavebné konanie až po kolaudačné rozhodnutie⁵⁰.

Autor príspevku dospel k záveru, že kým vo vzťahu k montovaným domom je nutnosť absolvovania všetkých procesov akceptovateľná, pri karavánových mobilných domoch to neplatí.

Na jednej strane pripúšťame, že potreba územného konania pri mobilných karavánových domoch (*rozhodnutie o umiestnení stavby, príp. rozhodnutie o využívaní územia*) má – rovnako ako pri

⁴⁹) § 39a, ods. 4: „(4) Stavebný úrad spojí územné konanie o umiestnení stavby so stavebným konaním pri jednoduchej stavbe alebo jej prístavbe a nadstavbe, ak sú podmienky umiestnenia jednoznačné vzhľadom na pomery v území; pri ostatných stavbách tak urobí za predpokladu, že podmienky na ich umiestnenie vyplývajú z územného plánu zóny.“

⁵⁰) Nehovoriac o tom, že prax rieši aj otázku, či je pri mobilných domoch potrebná ŠPZ alebo stavebné povolenie, viď <https://ekonomika.sme.sk/c/20939989/ma-mat-mobilny-dom-spz-ci-stavebne-povolenie.html>

montovanom dome – svoje logické opodstatnenie (okrem iného sa ním sleduje starostlivosť o životné prostredie vrátane architektonických a urbanistických hodnôt v území). Ďalšie povoloňacie procesy, konkrétne stavebné konanie a kolaudačné konanie, však nie sú podľa nášho názoru, s ohľadom na stav de lege lata, namieste. Karavanový mobilný dom je totiž hotovým výrobkom, čo znamená, že proces jeho „uskutočnenia“, na ktorý sa odvoláva stavebný zákon v § 66 ods. 1 („(1) V stavebnom povolení určí stavebný úrad záväzné podmienky uskutočnenia a užívania stavby ...“) je v čase jeho umiestnenia na konkrétnom mieste ukončený a keďže samotný mobilný dom musí spĺňať stanovené technické normy, za dodržanie ktorých zodpovedá ich dodávateľ, resp. predávajúci, nie je, podľa nás opodstatnené skúmať ani to, či sa „stavba karavánového mobilného domu“, dodaného ako hotový výrobok, uskutočnila podľa dokumentácie overenej stavebným úradom v stavebnom konaní a či sa dodržali zastavovacie podmienky určené územným plánom zóny alebo podmienky určené v územnom rozhodnutí a v stavebnom povolení v zmysle § 81 ods. 1 stavebného zákona⁵¹. „Nehovoriac o skutočnosti, že mobilný dom, ktorý bol umiestnený na určitom pozemku a získal stavebné povolenie a kolaudačné rozhodnutie, musí po jeho premiestnení na iný pozemok opätovne absolvovať stavebné konanie a kolaudačné konanie a to aj napriek skutočnosti, že na jeho užívanie bolo už raz vydané právoplatné kolaudačné rozhodnutie.“⁵²

Iste, prax môže priniesť aj prípady, kedy môže byť otázka zastavanosti územia významná aj pri karavánových mobilných domoch (napr. v ilustračnom spore, pri ktorom si vlastník pristaval ku karavánovému mobilnému domu prekrytú terasu), na takýchto (a podobných prípadoch) by sa však, podľa nášho názoru, nemala vytvoriť univerzálna právna norma.

Optimisticky v tomto smere vyznieva modernizácia stavebných predpisov, ku ktorej sa prihlásila súčasná vláda vo svojom programovom vyhlásení a to dokonca v rozsahu, ktorý sama označila za „rekodifikáciu stavebného práva“⁵³. Napriek tomu, že v programovom vyhlásení nenájdeme zmienku o mobilných domoch, je možné, že v rámci prezentovaného úmyslu „...zabezpečiť a zefektívniť prípravu a realizáciu stavieb a investičných zámerov, pri súčasnom rešpektovaní najmä legislatívy životného prostredia a inklúziu zúčastnených aktérov tak, aby boli motivovaní na konštruktívnu súčinnosť.“ (str. 87) sa podarí vyriešiť aj otázky, ktoré pri mobilných domoch vyvstávajú.

V súvislosti s právnou úpravou mobilných domov by nám mohla poslúžiť aktuálna úprava českého stavebného zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ďalej aj „stavební zákon“⁵⁴), ktorý od účinnosti novely z roku 2012 (zákon č. 350/2012 Sb.) ustanovil, že za stavbu sa považuje aj **výrobok, ktorý plní funkciu**

51) V kolaudačnom konaní skúma stavebný úrad aj to, či skutočné realizovanie stavby alebo jej užívanie nebude ohrozovať verejný záujem, predovšetkým z hľadiska ochrany života a zdravia osôb, životného prostredia, bezpečnosti práce a technických zariadení, čo by sa dalo, vzhľadom na mobilný dom ako dávnejšie zhotovený výrobok, preskúmať aj v skoršom (územnom) konaní – pozn. autor.

52) <https://www.epravo.sk/top/clanky/pravny-charakter-mobilneho-domu-podla-stavebnych-predpisov-3438.html>

53) Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024, str. 86 – 89, viď napr. IN: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=477513>

54) Skutočnosť, že stavební zákon nám môže slúžiť v posudzovanej otázke ako inšpiračný zdroj, neznamená, že voči nemu neexistujú výhrady. Viď napr. „Podľa návrhu rezortu výstavby z roku 2017 by vyše 40-ročný zákon mala po novom nahradiť dvojica zákonov: o výstavbe a o územnom plánovaní. Jej tvorcovia tvrdia, že pripravované dokumenty reflektujú európske trendy a samostatne preto riešia systém a plánovanie. Okrem Slovenska má v Únii jednu legislatívu pre obe oblasti už iba Česká republika. Aj tá má však na stole predrokané a rozdelené novely.“, IN: <https://euractiv.sk/section/digitalizacia/news/novy-stavebny-zakon-vyse-2-700-pripomienok-no-s-ambiciou-schvalit-ho-tento-rok/>, ako aj: https://www.drevostavitel.cz/clanek/v-mobilheimu-bydli-stale-vice-lidi-problem-je-ale-ceska-legislativa?utm_source=www.seznam.cz&utm_medium=sekce-z-internetu

stavby (§ 2 ods. 3⁵⁵), pod ktorý patrí aj karavánový mobilný dom⁵⁶. „*Stavební zákon z roku 2006 zavedl do právního řádu zcela nový pojem „výrobek plnicí funkci stavby“, aniž by však tento pojem definoval nebo jej nějak blíže vymezoval. Jde o novou kategorii stavebního zákona odlišnou od staveb, terénních úprav a zařízení. Výrobky plnicí funkci stavby, na rozdíl od stavby ve smyslu § 2 odst. 3 tohoto zákona, nejsou výsledkem stavební činnosti, t. j. přesněji řečeno nevznikly s použitím stavební nebo montážní technologie, ale jiné průmyslové, např. strojírenské technologie. Výrobek plnicí funkci stavby je zařízením vyrobeným továrním způsobem.*“⁵⁷

Kým stavba, ako taká, vzniká na stavenisku (z jednotlivých výrobkov) a za jej realizáciu je zodpovedný zhotoviteľ alebo stavebník (v prípade uskutočnenia stavby svojpomocne), výrobok, plniaci funkciu stavby, v našom prípade karavánový mobilný dom, vzniká vo výrobnom závode a výsledné vlastnosti garantuje výrobca.⁵⁸

Z rovnakých dôvodov ako pri stavbe, aj pri mobilných domoch stavebný úrad preskúmava a posudzuje *umiestnenie* mobilného domu na pozemku najčastejšie v tzv. *zjednodušenom územnom konaní* (§ 95 stavebního zákona⁵⁹), v rámci ktorého zisťuje, či je zámer žiadateľa v súlade s požiadavkami, uvedenými v § 90 ods. 1 a 2 stavebního zákona. „*Pro schválení navrženého záměru, t. j. umístění mobilního domu je nezbytné, aby navrhovaný záměr: – byl v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací; např. má-li být užíván k bydlení, musí být umístěn v ploše určené pro bydlení, – byl v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, – splňoval požadavky stavebního zákona (např. splnění požadavků § 156 stavebního zákona prokazuje výrobce atesty, certifikáty, prohlášením o shodě podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů)*“⁶⁰.

Žiadateľ je oprávnený umiestniť mobilný dom na určený pozemok až na základe tzv. *územného súhlasu*, vydaného podľa § 96 stavebního zákona, ktorý nahrádza územné rozhodnutie v prípadoch ustanovených v § 96 ods. 1 a 2.⁶¹

Ďalšou zásadnou zmenou, ktorú priniesla vyššie uvedená novela stavebního zákona je *zjednodušenie povoľovacieho procesu umiestnenia mobilných domov*, keďže v zmysle § 103 ods. 1, písm. e), bod 16 platí, že **výrobky plniace funkciu stavby**, vrátane základových konštrukcií pre ne, **nevyžadujú ani**

55) § 2 ods. 3: „(3) Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. **Za stavbu se považuje také výrobek plnicí funkci stavby.** Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.“

56) K tomu pozri napr. Rozsudek Krajského soudu v Praze, č. j. 46A 63/2015 – 21 (**Merito** – Mobilní dům je výrobek plnicí funkci stavby), ako aj Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, č. j. 51A 17/2017 – 57 (**Merito** – Mobilheim je výrobek plnicí funkci stavby), ako aj Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78, IN: Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 10/2011, ročník IX, rozhodnutí č. 2394/2011: „*Pojmu „výrobek plnicí funkci stavby“ je nutno rozumět tak, že se jedná o výrobek, který plní takovou funkci, jakou obvykle plní stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnicího funkci stavby ve smyslu stavebního zákona je to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. Takovým výrobkem může být např. i silniční vozidlo.*“

57) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78, IN: Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 10/2011, ročník IX, rozhodnutí č. 2394/2011

58) <http://www.mmr.cz/getmedia/92a2cd89-79bf-480b-b1c8-02cb27a36664/Mobilni-domy-web.pdf>

59) Zjednodušené územné konanie nahrádza územné konanie iba v prípade, ak sú splnené podmienky, ustanovené v § 95 ods. 1 stavebního zákona

60) <http://www.mmr.cz/getmedia/92a2cd89-79bf-480b-b1c8-02cb27a36664/Mobilni-domy-web.pdf>

61) „Pro umístění mobilních domů pak postačí ve smyslu ustanovení § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vydání územního souhlasu místo územního rozhodnutí, ovšem za předpokladu, že záměr je v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.“, <http://www.mmr.cz/getmedia/92a2cd89-79bf-480b-b1c8-02cb27a36664/Mobilni-domy-web.pdf>

stavebné povolenie ani ohlásenie stavebnému úradu. „Stavebník tak osazuje mobilný dŕm na pozemok na základe právomocného územného rozhodnutia, alebo účinné verejnoprávny smlouvy územný rozhodnutí nahrazujúci, popr. na základe územného souhlasu.“⁶², t. j. bez potreby stavebného a kolaudačného konania.

POUŽITÉ ZDROJE:

- MELZER, F.: Nauka o typových pojmech na příkladu pojmu stavby ve smyslu občanskoprávním, IN: Pocta Sentě Radvanové k 80. Narozeninám. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, ISBN: 978-80-7357-432-1
- GAJNIAK, Ján Florián: Stavebné právo, Slovenská technická univerzita, 2016, 9788022746717
- KOREC, Š. a kol.: Stavebný zákon, stavebné a pozemkové právo v praxi, Nová práca, ISBN: 978-80-89350-79-7
- MACHAČKOVÁ a kol., Stavební právo, 3. vydání, Nakladatelství C. H. Beck, s.r.o., ISBN: 978-80-7400-558-9
- SPÁČIL, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976 – 1474). Komentář. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, ISBN: 978-80-7400-499-5
- ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. Občiansky zákoník II. § 451 – 880. 2. vydanie. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2019, ISBN: 978-80-7400-770-5
- Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 z januára 2015
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024
- Občiansky zákoník provincie Quebec z roku 1991
- Rozsudek Krajského soudu v Praze, č. j. 46A 63/2015 – 21
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, č. j. 51A 17/2017 – 57
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78
- Rozhodnutie stavebného úradu zo dňa 08.06.2016, č. VLC-170/2015/Sá-115, vydané Spoločným obecným úradom Malženice
- Zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)
- Zák. č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zák. č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zák. č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zák. č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke
- Vyhláška Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o dokladoch vozidla č. 133/2018 Z. z.
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 140/2009 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o typovom schvaľovaní motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel, systémov, komponentov a samostatných technických jednotiek určených pre tieto vozidlá a ďalšie
- Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona
- Zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

62) Tamže

- <https://www.doma.sk/interier/inspirovala-sa-klasickym-domom-na-kolesach-a-navrhla-si-komfortnu-vikendovu-maringotku/>
- <https://www.hotcar.sk/karavan-verzus-obytny-prives/a-252/>
- <https://weelcaravans.nl/>
- <https://www.manufacturedhousing.org/>
- <https://www.moving.com/tips/5-benefits-of-moving-to-a-mobile-home/>
- <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>
- <https://caravan.sk/category/karavan-obytny-prives/>
- <https://www.asb.sk/architektura/rodinne-domy-architektura/montovane-domy/mobilne-montovane-domy-projekt-freedomky>
- <https://www.modernedomy.sk/ako-staviame-montovane-domy/>
- <https://www.tinycohomesuk.com/>
- <https://www.tinyhomebuilders.com/tiny-houses/>
- <http://tinyhouseslovakia.sk/co-je-tiny-house/>
- <https://www.top-mobilnidomy.cz/>
- <https://ekonomika.sme.sk/c/20939989/ma-mat-mobilny-dom-spz-ci-stavebne-povolenie.html>
- <https://generalibalans.sk/cestovanie-s-karavanom-pre-koho-nie-je-ideálnou-dovolenkou/>
- <https://uzitocna.pravda.sk/dom-a-byt/clanok/507653-treba-na-mobilne-domy-stavebne-povolenie/>
- https://www.sutn.sk/eshop/public/standard_detail.aspx?id=128635
- <https://www.epravo.sk/top/clanky/pravny-charakter-mobilneho-domu-podla-stavebnych-predpisov-3438.html>
- <https://www.djsarchitecture.sk/montovany-alebo-murovany-dom>
- https://www.drevostavitel.cz/clanek/v-mobilheimu-bydli-stale-vice-lidi-problem-je-ale-ceska-legislativa?utm_source=www.seznam.cz&utm_medium=sekce-z-internetu
- <https://euractiv.sk/section/digitalizacia/news/novy-stavebny-zakon-vyse-2-700-pripomienok-no-s-ambiciou-schvalit-ho-tento-rok/>
- <http://www.mmr.cz/getmedia/92a2cd89-79bf-480b-b1c8-02cb27a36664/Mobilni-domy-web.pdf>

K PROBLEMATIKE FALŠOVANIA PRIECHODOVÝCH PEČIATOK V CESTOVNÝCH DOKLADOCH PRÍSLUŠNÍKOV TRETÍCH KRAJÍN

*ON THE ISSUE OF COUNTERFEIT TRANSIT STAMPS IN TRAVEL DOCUMENTS
OF THIRD-COUNTRY NATIONALS*

JUDr. Ing. TIMOTEJ BAĎO

PROKURÁTOR

OKRESNÁ PROKURATÚRA V SKALICI

Kľúčové slová:

priechodová pečiatka, cudzie právo, verejná listina, cudzozemská verejná listina, cestovný doklad

KEY WORDS:

transition stamp, foreign law, authentic instrument, foreign authentic instrument, travel document

ABSTRAKT:

Nasledujúci príspevok sa zaoberá problematikou, za akých podmienok je možné vyhodnotiť ako trestný čin falšovania a pozmeňovania verejnej listiny, úradnej pečate, úradnej uzávery, úradného znaku a úradnej značky podľa § 352 Trestného zákona prípady, keď príslušník tretej krajiny predloží na kontrolu pravý cestovný doklad s vyznačenou falošnou vstupnou alebo výstupnou pečiатkou. Napísanie tohto príspevku si vyžiadala aplikačná prax, ktorá dotknutú problematiku posudzuje rozlične.

ABSTRACT/SUMMARY:

In this article, the author deals with an issue of possibilities of the bodies of the Slovak Republic to criminally charge third-country nationals for presents a genuine travel document with counterfeit entry or exit stamp. Writing this paper was invoked by the application practice, which assesses the issue differently.

Vyznačovanie vstupných a výstupných pečiatok (ďalej len „priechodové pečiatky“) v cestovných dokladoch príslušníkov tretích krajín slúži na zisťovanie dátumu vstupu a výstupu konkrétnej osoby cez vonkajšiu hranicu a k zisteniu toho, či tento príslušník tretej krajiny neprekročil maximálnu povolenú dĺžku pobytu na území schengenského priestoru.

Falšovaním priechodových pečiatok, resp. predložením cestovného dokladu s falšovanou priechodovou pečiатkou, sa príslušníci tretích krajín snažia uviesť do omylu štátne orgány Slovenskej republiky v otázke oprávnenosti svojho pobytu na území členských štátov, vrátane Slovenskej republiky.

Tento príspevok si kladie za úlohu zodpovedať otázku, za akých podmienok je uvedené konanie trestnoprávne postihnutelné.

V prvom rade je dôležité poznamenať, že uvedenú situáciu nie je nikdy možné posúdiť výlučne len podľa právneho poriadku Slovenskej republiky, *ergo* iba podľa Trestného zákona.

Pre správne rozhodnutie v trestnom konaní je nevyhnutné poznať aj právo cudzieho štátu, ktorý cestovný doklad vydal. Trestná zodpovednosť príslušníka tretej krajiny sa bude potom odvíjať v prvom rade od práva štátu, ktorý cestovný doklad vydal a až v druhom rade od podmienok stanovených Trestným zákonom.

Na vyvodenie trestnej zodpovednosti sa preto vyžaduje kumulatívne splnenie nasledujúcich podmienok:

- 1) Cestovný doklad musí byť považovaný za verejnú listinu podľa práva štátu, ktorý cestovný doklad vydal.
- 2) Z právnych predpisov štátu, ktorý cestovný doklad vydal, musí byť nepochybné, že právo cudzieho štátu priechodovú pečiatku považuje za súčasť cestovného dokladu.
- 3) Cudzozemský cestovný doklad musí zároveň napĺňať všetky hmotnoprávne znaky ustanovenia § 131 ods. 4 Trestného zákona.¹
- 4) Musia byť naplnené všetky obligatórne znaky skutkovej podstaty trestného falšovania a pozmeňovania verejnej listiny, úradnej pečate, úradnej uzávery, úradného znaku a úradnej značky podľa § 352 Trestného zákona.
- 5) Všetky vyššie uvedené podmienky musia byť naplnené počas celého obdobia od spáchania skutku až do právoplatného rozhodnutia o ňom.

Z ustanovenia § 352 ods. 7 Trestného zákona jednoznačne vyplýva, že ochrana podľa odsekov 1 až 6 sa poskytuje aj cudzozemským verejným listinám.² To nevyhnutne znamená, že samotné cudzie právo musí svoj vlastný cestovný doklad explicitne považovať za verejnú listinu a priechodovú pečiatku za súčasť tejto verejnej listiny. Iba ten štát, ktorý je pôvodcom (emitentom) konkrétnej listiny môže záväzne určiť či je určitá listina pre neho tak významná, že jej prizná tento osobitný štatút.

Nie je prípustné, aby slovenské orgány samy na základe vlastnej úvahy rozhodli, že niekto cudzozemskej listine priznávajú status verejnej listiny, ak im tento status nepriznáva právo štátu, ktorý túto listinu vydal.

Zjednodušene povedané, nie je prípustný taký stav, že ak v štáte, ktorý cestovný doklad vydal, je jeho falšovanie beztrestné, bude Slovenská republika tento nedostatok právnej ochrany v treťom štáte suplovať svojimi vlastnými prostriedkami trestného práva.

Ako bolo vyššie neznačené, posúdiť určitú listinu len podľa práva cudzieho štátu rovnako nepostačuje. Následne je vždy potrebné cudzozemskú verejnú listinu posúdiť aj podľa ustanovení Trestného zákona.

Napríklad sa (okrem iného) bezpodmienečne vyžaduje, aby cudzozemský cestovný doklad bol vydaný výlučne na základe zákona. Takáto požiadavka jednoznačne vyplýva z ustanovenia § 131 ods. 4 Trestného zákona, podľa ktorého: „Verejnou listinou sa na účely tohto zákona rozumie písomnosť vydaná na základe zákona štátnym orgánom alebo iným orgánom verejnej moci...“.

V prípade, ak by bol cudzozemský cestovný doklad v inej krajine vydaný na podklade podzákonnej právnej normy (čo nie je možné vylúčiť), nebudú splnené všetky hmotnoprávne podmienky ustanovenia § 131 ods. 4 Trestného zákona, a to že verejná listina v zmysle citovaného ustanovenia musí byť vydaná výlučne iba na podklade zákonného zmocnenia.

1) Podľa § 134 ods. 1 Trestného zákona verejnou listinou sa na účely tohto zákona rozumie písomnosť vydaná na základe zákona štátnym orgánom alebo iným orgánom verejnej moci v rámci jeho pôsobnosti, ktorá zakladá, mení alebo ruší práva alebo povinnosti alebo osvedčuje ich vznik, zmenu alebo zánik, alebo osvedčuje totožnosť osoby alebo veci, ich stav, vlastnosti alebo spôsobilosť alebo právom chránené záujmy.

2) Podľa § 352 ods. 7 Trestného zákona ochrana podľa odsekov 1 až 6 sa poskytuje aj cudzozemským verejným listinám, úradným pečatiam, úradným uzáveram, úradným znakom alebo úradným značkám.

Rovnako je trestná zodpovednosť vylúčená v prípadoch, ak by v tretej krajine cestovný doklad nevydal štátny orgán alebo iný orgán verejnej moci, ale vydal by ho napríklad orgán územnej samosprávy či prípadne štátom vlastnená právnická osoba a podobne.

Trestná zodpovednosť bude vylúčená aj v prípade, ak by právo cudzieho štátu priechodovú pečiatku nepovažovalo za súčasť cestovného dokladu, a teda aj za súčasť verejnej listiny.

Bez poznania všetkých týchto skutočností nie je možné jednoznačne určiť, či opísaná skutková situácia zakladá trestnú zodpovednosť v zmysle dotknutej skutkovej podstaty.

Pre správne rozhodnutie je nevyhnutné poznať, či cestovný doklad je verejnou listinou podľa práva cudzieho štátu, či tento štát priechodovú pečiatku považuje za súčasť verejnej listiny a zároveň, či cestovný doklad možno považovať za verejnú listinu aj podľa kritérií uvedených v § 131 ods. 4 Trestného zákona. Tieto podmienky musia byť splnené počas celého obdobia od páchania skutku do právoplatného rozhodnutia o ňom.

Iba za splnenia vyššie uvedených podmienok je možné následne pristúpiť k skúmaniu znakov samotnej skutkovej podstaty trestného činu falšovania a pozmeňovania verejnej listiny, úradnej pečate, úradnej uzávery, úradného znaku a úradnej značky podľa § 352 Trestného zákona. Ak sú potom splnené všetky uvedené podmienky, ako aj sú zároveň naplnené všetky znaky predmetnej skutkovej podstaty, je trestnoprávne možné postihnúť páchatela, ktorý predloží cudzozemský cestovný doklad so sfalšovanou priechodovou pečiатkou. V takomto prípade pôjde o použitie pozmenenej verejnej listiny a nie o použitie falošnej pečate (k tomu viď nižšie).

Aj právna kvalifikácia takéhoto konania bude znieť: *prečin falšovania a pozmeňovania verejnej listiny, úradnej pečate, úradnej uzávery, úradného znaku a úradnej značky podľa § 352 ods. 1, ods. 7 Trestného zákona*, nakoľko táto musí reflektovať skutočnosť, že v konkrétnom prípade boli naplnené súčasne znaky „cudzia verejná listina“ a „verejná listina“.

V prípade, ak by síce právo tretieho štátu považovalo svoj cestovný doklad za verejnú listinu a priechodovú pečiatku za jeho súčasť, avšak cudzozemská verejná listina by zároveň nenapĺňala legálnu definíciu verejnej listiny podľa slovenského Trestného zákona, takýto skutok by bol v trestnom konaní nepostihnuteľný, nakoľko by neboli naplnené všetky znaky objektívnej stránky skutkovej podstaty skúmaného trestného činu.

Inter alia uvádzam, že Trestný zákon je vo vzťahu k iným mimo trestným právnym predpisom rovnakej právnej sily vždy v postavení *lex specialis*. Nie je teda vylúčené, že osobitné zákony môžu určitú listinu vyslovene považovať za verejnú, avšak v prípade, ak by táto zároveň nespádala pod hmotnoprávny obsah ustanovenia § 131 ods. 4 Trestného zákona, nebude možné jej poskytnúť ochranu prostredníctvom skutkovej podstaty trestného činu falšovania a pozmeňovania verejnej listiny, úradnej pečate, úradnej uzávery, úradného znaku a úradnej značky podľa § 352 Trestného zákona.

Zároveň však pre úplnosť dodávam, že z hľadiska zavinenia ide o úmyselný trestný čin, a preto bude nevyhnutné preukázať úmyselné zavinenie ku každej zložke skutkovej podstaty predmetného trestného činu.

Opísaná skutková situácia však nikdy nemôže byť vyhodnotená ako falšovanie pečate, a to z úplne jednoduchého dôvodu. Pečať ≠ pečiatka.

Právne predpisy Slovenskej republiky nepoužívajú v súvislosti s pečiatkami pojem „pečať“. Tieto pojmy teda nie sú voľne zameniteľné. Aj z ustanovenia § 3 ods. 6 písm. f) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní

vyplýva jednoznačné rozlišovanie medzi „pečiatkou“ a „pečaťou“. Citujem: „Štátny znak sa používa na označenie listín, **pečatí** a úradných **pečiatok** štátnych orgánov a ustanovizní uvedených v odseku 1.“

Vykladať hmotno-trestnoprávny znak „pečať“ disponovaný do ustanovenia § 352 Trestného zákona ako pečiatku je absolútne neprípustné, nakoľko by tým došlo k porušeniu jednej zo základných zásad, na ktorej je trestné právo vybudované. Ide o absolútny zákaz aplikácie extenzívneho alebo analogického výkladu v neprospech páchatela (lat. *criminalia sunt restringenda*). Trestné normy je nevyhnutné vykladať doslovne a v pochybnostiach reštriktívne.

Zákaz extenzívneho výkladu je projekciou ústavnej zásady, že len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom.³ Nedostatok pozitívneho riešenia nie je možné zhojiť analógiou či rozširujúcim výkladom. V trestnom práve musí nevyhnutne platiť lat. *Nulla poena, nullum crimen sine lege certa et stricta* - žiadny trestný čin bez jasného a konkrétneho zákona.

Medzera v zákone či dubiozna konštrukcia skutkovej podstaty musí vždy svedčiť v prospech páchatela a nemôže vytvárať interpretačný priestor k jeho postihu.

Z uvedených dôvodov falšovanie akejkoľvek pečiatky, resp. odtlačku pečiatky nebude v podmienkach Slovenskej republiky trestným činom falšovania a pozmeňovania verejnej listiny, úradnej pečate, úradnej uzávery, úradného znaku a úradnej značky podľa § 352 Trestného zákona.

Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že v podmienkach Slovenskej republiky existuje určitá medzera v zákone.

Tretí štát totiž môže vylúčiť svojich občanov z trestnej zodpovednosti, ktorá im hrozí v Slovenskej republike (prípadne v iných štátoch schengenského priestoru) v súvislosti s falšovaním priechodových pečiatok v cestovnom doklade len tým, že vo svojich právnych podmienkach nebude považovať cestovný doklad za verejnú listinu. Alebo v prípade, ak si štát bude chcieť ponechať (prostredníctvom trestného práva) zvýšenú ochranu cestovného dokladu, a zároveň vylúčiť z trestnej zodpovednosti svojich občanov za falšovanie priechodových pečiatok, postačí mu legislatívne zadefinovať, že priechodová pečiatka netvorí súčasť cestovného dokladu, v čoho dôsledku ju nebude možné považovať ani za súčasť verejnej listiny.⁴

Riešenie uvedenej situácie možno nájsť v zavedení novej skutkovej podstaty, ktorá by postihovala konanie páchatela, ktorý by sa predložením nepravdivých dokladov alebo údajov snažil uviesť štátny orgán do omylu v otázke oprávnenosti pobytu na území schengenského priestoru.

Takto zavedená skutková podstata by potom nevyžadovala osobitné skúmanie práva tretieho štátu a konanie páchatela by sa dalo bez väčších ťažkostí trestnoprávne posúdiť a v prípade správne nastavenej výšky trestnej sadzby aj promptne sankcionovať v tzv. superrýchlom konaní.

V súčasnosti sa pre vyvodenie trestnej zodpovednosti vyžaduje v každom jednom prípade skúmanie platného práva štátu, ktorý cestovný doklad vydal a to nielen práva platného a účinného v čase spáchania skutku, ale aj v čase rozhodovania o ňom. Nie je totiž vylúčené, aby v čase medzi spáchaním trestného činu a rozhodovaním o ňom došlo k takej zmene právnych predpisov cudzieho štátu, ktorá by vylučovala ďalšie vedenie trestné stíhanie orgánmi v Slovenskej republike.

3) Článok 49 Ústavy Slovenskej republiky.

4) Čo možno považovať za súčasť cestovného dokladu Slovenskej republiky, a tým aj za súčasť verejnej listiny, určuje zákon č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch. Pôjde predovšetkým o tie údaje, ktoré sa do cestovného dokladu zapisujú zo zákona (ex lege) a o tie údaje, ktoré je možné do cestovného dokladu zapísať aj bez povolenia jeho držiteľa.

Z uvedených dôvodov sa preto zavedenie samostatnej skutkovej podstaty javí ako najlepšie riešenie.

ZOZNAM PRÁVNÝCH PREDPISOV, KTORÝCH SA PRÍSPEVOK TÝKA:

1. Zákon č. 300/2005 Z. z. *Trestný zákon*
2. Zákon č. 301/2005 Z. z. *Trestný poriadok*
3. Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
4. Zákon č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch
5. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)

„NEHCETE BYŤ V NAŠEJ PRACOVNEJ SKUPINE?!“: AKO ORGANIZOVÁVAŤ SKUTOČNÚ, NIE IBA SIMULOVANÚ PARTICIPÁCIU POČAS LEGISLATÍVNEHO PROCESU AKO DÔLEŽITÚ HODNOTU PRI TVORBE LEPŠEJ A UDRŽATEĽNEJŠEJ LEGISLATÍVY¹

„DON'T YOU WANT TO BE IN OUR WORKING GROUP?!“: HOW TO ORGANISE REAL, NOT ONLY SIMULATED PARTICIPATION IN THE LEGISLATION-MAKING PROCESS AS THE IMPORTANT VALUE IN THE PROCESS OF CREATION OF BETTER AND MORE SUSTAINABLE LEGISLATION

LADISLAV KRIŽAN²

KĹÚČOVÉ SLOVÁ:

legislatíva, tvorba legislatívy, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, participácia, regulácia

KEY WORDS:

Legislation, Legislation- Making Process, Ministry of Justice of the Slovak Republic, Participation, Regulation

ABSTRAKT:

Tvorba legislatívy pri nie skutočnej, ale iba simulovanej participácii počas legislatívneho procesu, prináša neskôr potrebu častých úprav, čím nastáva nechcená inflácia každoročne prijímaných zmien. Autor na vlastných úspechoch, ale i zlyhaniach pri 5 ročnej praxi v riadiacej funkciách na MŠVVaŠ SR, MS SR či rokov praxe ako dobrovoľník v občianskej spoločnosti, chce poukázať na výhody participačného procesu za pomoci bezplatných online nástrojov pri tvorbe legislatívy či iných verejných politík.

ABSTRACT/SUMMARY:

Public policy making, with not real but only simulated participation during legislation-making process, brings the need for frequent changes almost every year. Author thanks to own achievements, but also failures in 5 years practice in managerial functions at the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic, Ministry of Justice of the Slovak Republic or many years of experiences as a volunteer in civil society wants to underline benefits of participation using free online tools and software in legislation- making process or another public policy making.

1 ÚVOD

Iniciatíva pre otvorené vládnutie (z angl. „Open Government Partnership“, ďalej len „OGP“) je medzinárodná iniciatíva, ktorej súčasťou je od roku 2011 i Slovenská republika (ďalej len „SR“).

1) Tento článok bol vydaný ako súčasť zborníka zo IV. ročníka medzinárodnej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva – PraF UMB, Banská Bystrica, 2019.

2) Ladislav Križan (Mgr. et. Mgr., PhD., DAS.) pôsobí na Katedre teórie práva a sociálnych vied PraF UK. Od 7.3.2011 do 15.4.2012 pôsobil vo funkcii generálneho riaditeľa sekcie štátnej starostlivosti o šport na Ministerstve školstva, vedy, výskumu a športu SR a od 15.5.2012 do 7.9.2015 vo funkcii riaditeľa odboru znaleckej, tlmočnickej a prekladateľskej činnosti na Ministerstve spravodlivosti SR. Je hrdým Stálym členom Rady Učenej právnickej spoločnosti, o.z. Podieľal sa na tvorbe nových zákonov o organizovaní verejných športových podujatí (1/2014) resp. zákona o športe (440/2015) resp. viacerých zmien týkajúcich sa právnej úpravy znaleckej, tlmočnickej a prekladateľskej činnosti, no bol i zodpovedný za neúspech pri jej komplexnej reforme v roku 2015.

Cieľom OGP je okrem iného zlepšiť kvalitu verejných politík a služieb, rovnako ako aj mieru a rozsah občianskej participácie.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej iba „USVROS“) ako nositeľ OGP v rámci SR vypracoval participatívne v spolupráci s občianskou spoločnosťou Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na roky 2017-2019³ (ďalej len „Akčný plán OGP 2017-2019“), ktorý Vláda SR na svojom zasadnutí dňa 01.03.2017 schválila.

V oblasti Participácia na tvorbe verejných politík (bod 3.1) tento obsahuje i nasledovnú časť: „Verejná správa musí reagovať na transformáciu spoločnosti, ktorá nastala aj vplyvom rozvoja informačno- komunikačných technológií (ďalej len „IKT“). Zvýšená dostupnosť IKT formuje nové očakávania na strane občanov a podnikov, pokiaľ ide o kvalitu, transparentnosť a efektívnosť verejných služieb. Existuje niekoľko bezplatných on-line nástrojov, ako napr. Google Drive, ktoré umožňujú účinnú a efektívnu kolaboráciu viacerých ľudí na tvorbe jedného dokumentu. Využívaním takýchto on-line nástrojov pri tvorbe verejných politík (napr. návrh zákona, stratégia, akčný plán, projekt, program, atď.) sa znižujú náklady na participatívny proces tvorby verejných politík a uľahčuje získavanie spätnej väzby zo strany zainteresovaných aktérov z externého prostredia po celú dobu tvorby verejnej politiky. Interné smernice jednotlivých organizácií verejnej správy o využívaní internetu a intranetu však s možnosťou využívania bezplatných on-line nástrojov pri tvorbe verejných politík nerátajú.“

Tento príspevok preto nadväzuje na aktívnu spoluprácu jeho autora s ÚSVROS pri rozvoji participácii⁴ v SR a plnení úlohy č. 49 z Akčného plánu OGP 2017-2019, ktorou bolo: „Navrhnuť odporúčanie na internú smernicu o využívaní bezplatných on-line nástrojov pri participatívnej tvorbe⁵ verejných politík.“, výsledkom bol okrem iného i návrh/vzor takejto konkrétnej smernice, ktorý pre ÚSVROS, na základe svojich zhruba 5- ročných skúseností v riadiacich pozíciách v štátnej správe a úspechov i zlyhaní počas nich, spracoval.

2 NAJČASTEJŠIE EXISTUJÚCE PROBLÉMY PRI PARTICIPATÍVNEJ TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK NA ÚROVNI ŠTÁTU A NÁVRHY MOŽNÝCH RIEŠENÍ

Tvorba verejných politík v ich najširšom zmysle slova⁶ je daná už najmä procesom volieb do NR SR, z ktorých výsledku plyní vznik návrhu Programového vyhlásenie Vlády SR (ďalej iba „PV VSR“) na súvisiaci volebný cyklus (čo nemusí byť vždy pravidlom ako ukázal napr. rok 2018), pričom tento návrh následne ešte podlieha schváleniu v NR SR .

Otázky súvisiace s možnosťou tvoriť práve tento najdôležitejší dokument participatívne v spolupráci s občianskou spoločnosťou aj na základe regulácie cez prípadnú internú smernicu o využívaní bezplatných on-line nástrojov sú ťažko predstaviteľné a môžu byť oprávnené odmietané s odkazom na tlak času a legitimitu o konečnom obsahu týchto dokumentov rozhodujúcich osôb, ktorá by im mala byť daná od občanov výsledkami práve uskutočnených demokratických volieb. Neexistencia resp. stručnosť obsahu zverejnených politických programov (ak vôbec existujú) kandidujúcich

3) Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na roky 2017-2019 obsahuje 68 úloh [online]. [cit. 2018-31-12]. Dostupné na internete: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26262>.

4) Dlhodobé aktivity USVROS vo vzťahu k Participácii doteraz nájdete tu- [online]. [cit.2018-31-12], Dostupné na internete: https://www.minv.sk/?ros_participacia.

5) Viac o Národnom projekte o Participácii pod gesciou USVROS nájdete tu- [online]. [cit.2018-31-12], Dostupné na internete: https://www.minv.sk/?ros_participacia_np&sprava=zamer-narodneho-projektu-schvaleny-1.

6) Pozri napr. najnovšie slovenské práce a v nich uvádzané bibliografické odkazy- FÁBRY, B.: Teoretické problémy tvorby práva. Bratislava: A-medi management, 2018, 244 s. ISBN 978-80-89797-38-7 resp. HODÁŠ, M.: Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov. Bratislava: PraF UK, 2018, 238 s. ISBN – 978-80-7160-452-5

politických strán pred dátumom volieb negatívne vplýva i na tvorbu obsahu PV VSR na volebný cyklus po nich. Vzájomný vzťah politických programov do NR SR kandidujúcich politických strán zverejnených pred voľbami s finálne schváleným programovým vyhlásením Vlády SR vznikajúcim skoro vždy pri parlamentnej väčšine zloženej z viacerých politických strán a hnutí (okrem roku 2012) nie je tesný a jasne nastavené a merateľné ukazovatele v ich textoch skôr absentujú.

Prvým aktívnym návrhom môže byť vytvorenie bezplatného online nástroja, ktorý by v sebe obsahoval konkrétne, merateľné a medzinárodne porovnateľné indikátory v konkrétnych verejných politikách s cieľom zvýšiť tlak na ich vôbec existenciu a stanovenie cieľových hodnôt vrátane možnosti ich vzájomného porovnania 1. v politických programoch do NR SR kandidujúcich politických strán (sľuby), 2. v programovom vyhlásení Vlády SR (plány) a 3. dosiahnutých výsledkoch počas/po príslušnom volebnom období (výsledky). Tento nástroj by takto zároveň umožnil „merať a porovnávať“ obsah zverejnených politických programov do NR SR kandidujúcich politických strán a hnutí, PV VSR a reálne podaný politický výkon v (po 1., 2. a 3. roku) a po volebnom cykle (po 4.roku), a to i voči zahraničiu.

Umožnilo by to pri od marca 2012 účinnom ústavnom zákone č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti lepšie rozlíšenie do NR SR kandidujúcich politických strán a hnutí podľa merateľných a navzájom medzi nimi porovnateľných priorít z pohľadu konkrétnych individuálnych preferencií voličov, čo by vytváralo zároveň možnosť vyššej participácie občanov na verejných politikách cez možnosť ich kvalifikovanejších rozhodnutí vo voľbách pre možnosť ich zvýšenej informovanosti.

2.1 PLÁN PRÁCE VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY A LEGISLATÍVNY PLÁN VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY PREDĹŽÍŤ Z 1 NA 3 ROKY

Horeuvedené argumenty najmä z pohľadu tlaku času môžu byť už viac spochybňované s odkazom na PV VSR nadväzujúce, ďalšie kľúčové dokumenty z pohľadu participatívnej tvorby verejných politík, a to konkrétne na Plán práce Vlády Slovenskej republiky (ďalej iba „PP VSR“) a Legislatívny plán Vlády Slovenskej republiky (ďalej iba „LP VSR“).

Otázky súvisiace s možnosťou tvoriť práve tieto 2 najdôležitejšie dokumenty participatívne v spolupráci s občianskou spoločnosťou aj na základe regulácie cez prípadnú internú smernicu o využívaní bezplatných on-line nástrojov v rámci Úradu Vlády Slovenskej republiky (ďalej iba „ÚV SR“), keďže sa jedná o jednoduché textové súbory obsahujúce tabuľky, nie sú otázkami technologickými ako skôr otázkami z povahy veci striktné politickými, hoci na príprave druhého z nich oficiálne participuje i Ministerstvo spravodlivosti SR (ďalej iba „MS SR“). Je faktom, že v posledných prípadoch pre rok 2018 v rámci medzirezortného pripomienkového konania (ďalej iba „MPK“) neboli vznesené okrem povinne pripomienkujúcich subjektov zo strany občianskej spoločnosti k PP VSR žiadna a k LP VSR jediná, i keď zásadná pripomienka, hoci už dnes sú oba materiály súčasťou pripomienkovania v rámci MPK dostupného hromadným spôsobom v prostredí portálu SLOV-LEX. Práve tieto dokumenty týkajúce sa plánov na tvorbu verejných politík na ústrednej úrovni štátu pritom v mnohom určujú a limitujú následnú úroveň participácie. Oba dokumenty sú zväčša schvaňované na záver predchádzajúceho/začiatku príslušného kalendárneho roka⁷ a obsahujú iba plány na najbližších 12 mesiacov (1.1- 31.12.). Takto de faktor od oficiálneho schválenia existencie úlohy v podobe štartu prác na tvorbe konkrétnej verejnej politiky po jej predloženie na rokovanie Vlády SR určujú maximálny predpokladaný čas participácie, ktorý môže byť pri najzávažnejších témach nutne si vyžadujúcich jej najväčšiu možnú mieru i pre následne stále veľmi

7) Pre rok 2018 to bolo 13. decembra 2017 a 24. januára 2018.

neistom výsledku príliš krátky (napr. kultúrno- etické otázky) a spôsobujúci následné zlyhávania pri prijímaní a implementácii verejnej politiky.

Reálne dosiahnuteľným riešením by mohlo byť po inšpirácii rozpočtom verejnej správy rozšírenie týchto kľúčových dokumentov týkajúcich sa plánov na tvorbu verejných politík na ústrednej úrovni z obdobia iba 1 roka (12 mesiacov) na obdobie až 3 rokov (36 mesiacov), pričom v 2. a 3. roku by boli známe iba názov úlohy, za jej splnenie zodpovedný subjekt a zároveň v 2. roku by jej termínovanie bolo dané s presnosťou nie na mesiac ako je to dnes pri kalendárnom roku, ale na konkrétny štvrtrok (1. až 4.) a v 3. roku iba na konkrétny polrok (1. alebo 2.).

Toto opatrenie by spôsobilo oficiálny vznik a existenciu úlohy už skoro 36 mesiacov pred jej predpokladaným predložením na rokovanie Vlády SR, čo by mohlo mať zásadne pozitívne dopady pri projektovom manažmente tvorby príslušnej verejnej politiky participatívny spôsobom vrátane vplyvov na rozpočet za verejnú politiku zodpovedného ústredného orgánu štátnej správy (viacerých), vplyvov na informačné systémy verejnej správy, na ľudské zdroje i čas, ktoré sú pre úspech pri jej tvorbe často úplne nevyhnutné.

3 NAJČASTEJŠIE EXISTUJÚCE PROBLÉMY PRI PARTICIPATÍVNEJ TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK NA ÚROVNI ÚSTREDNÉHO ORGÁNU ŠTÁTNEJ SPRÁVY A NÁVRHY MOŽNÝCH RIEŠENÍ

Tvorba verejných politík v ich najširšom zmysle slova na úrovni konkrétnych, vecne príslušných ústredných orgánov štátnej správy podľa kompetenčného zákona má svoje individuálne špecifiká, no je možné popísať niektoré spoločné problematické črty. Temer každý štatutárny zástupca ústredného orgánu štátnej správy (ďalej pre zjednodušenie iba „ÚOŠS“) viac či menej participuje na príprave PV VSR a plánuje činnosť a ciele vlády ním riadeného ústredného orgánu štátnej správy na štyri roky. Každoročne každý ÚOŠS participuje na príprave PP VSR a LP VSR. Mnohí štatutárni zástupcovia ÚOŠS dávajú príkazy na rozpracovanie PV VSR i LP VSR v rámci daného ÚOŠS, v ktorom sa naplánujú úlohy a jednotliví konkrétni nositelia úloh v rámci ÚOŠS sú zodpovední za ich plnenie. Kontrola (odpočet) plnenia úloh sa vykonáva v rámci ÚOŠS individuálne. Úlohy sú tiež pridelené uzneseniami Vlády SR. Pridelené úlohy sa realizujú a každé tri mesiace sa vykonáva pravidelná kontrola ich plnenia pre ÚV SR, ktorému sa zasielajú jej výsledky. Ak ÚOŠS zistí nedostatky v plnení, častokrát pristupuje k úprave PV VSR i LP VSR pre ÚOŠS a termíny na splnenie úloh prolonguje. ÚOŠS pripravuje i vo vzťahu úlohám tiež plán kontrolnej činnosti, plán zahraničných pracovných ciest a pripravuje sa plán verejného obstarávania. Tieto plány sa následne realizujú, avšak nie vždy a všade ex post a nie iba formálne vyhodnocujú s cieľom inovácii. ÚOŠS zostavuje i vo vzťahu k úlohám taktiež každoročne návrh rozpočtu na nasledujúce tri roky. Čerpanie rozpočtu sa vyhodnocuje mesačne vo forme finančného výkazu (číselné vyhodnotenie), každé tri mesiace sa pripravuje Správa o plnení príjmov a čerpaní výdavkov (slovné vyhodnotenie) a za ÚOŠS sa ročne pripravuje záverečný účet. Každý ÚOŠS používa svoje vlastné webové sídlo ÚOŠS a zabezpečuje jeho správu. Interný predpis každého ÚOŠS zväčša upravuje základné povinnosti a pracovné postupy organizačných útvarov ÚOŠS pri zabezpečovaní zverejňovania informácií o ich činnosti na webovom sídle ÚOŠS. V poslednom období sa zaviedol na mnohých ÚOŠS nový, pružnejší systém zverejňovania informácií na ich webovom sídle- do zmien zabezpečoval zverejňovanie informácií len jeden organizačný útvar zodpovedný za informačno- komunikačné technológie (ďalej len „IKT“), najčastejšie sekcia informatiky ÚOŠS v spolupráci s útvarom zodpovedným za externú komunikáciu s médiami a verejnosťou (najčastejšie tlačový a informačný odbor ÚOŠS). Po zmenách a decentralizácii sa rozšírilo oprávnenie na viaceré organizačné útvary ÚOŠS vrátane vykonávania aktualizácie a kontroly zverejneného obsahu, čím sa tieto začali aktívnejšie využívať na informovanie 3. osôb. ÚOŠS tiež

pravidelne aktualizujú informácie vo svojich intranetoch s možnosťou vytvárať priečinky jednotlivých organizačných útvarov, v ktorých môžu uverejňovať potrebné informácie. Vzdialený prístup k nim vrátane prístupu doň mimo intranetu priamo pracovníkmi ÚOŠS napr. z ich mobilných či súkromných zariadení je okrem emailu zväčša veľmi komplikovaný až nemožný.

3.1 PARTICIPATÍVNA TVORBA VEREJNÝCH POLITÍK UŽ MEDZI ÚSTREDNÝMI ORGÁNMI ŠTÁTNEJ SPRÁVY NAVZÁJOM JE TECHNOLOGICKÝM PROBLÉMOM

Temer vždy si konkrétna verejná politika resp. jej realizácia v podobe tvorby i implementácie vyžaduje z hľadiska vecného zamerania alebo rozsahu a náročnosti spoluprácu viacerých organizačných útvarov ÚOŠS. Tie pôsobia v rámci jedného ÚOŠS, zdieľajú rovnaký systém IKT vrátane intranetu a v ideálnom prípade dokonca i fyzicky sídlia v jednej budove.

Veľmi často má však verejná politika nadrezortný charakter a ÚOŠS z vlastnej iniciatívy rozhodne o zriadení medzirezortnej pracovnej skupiny najmä v prípade, že terminológiou PP VSR „Spolupracujúci rezort“ resp. terminológiou LP VSR „ÚOŠS“ by mal byť i iný ÚOŠS. V prípade tohto stavu nie je vždy vopred úplne jasné, kto má za konečný výsledok akú jasnú (spolu)zodpovednosť. Ak má akákoľvek navrhovaná verejná politika efektívne fungovať, okrem hlavnej je potrebné vytvoriť resp. pozmeniť a aktualizovať i ďalšie už existujúce verejné politiky, v ktorých sa bude navrhovať meniť väčšia či menšia časť (od ich ucelenej časti po jediné slovo). Ich zoznam býva často dostupný až počas procesu tvorby a musí sa aktualizovať, spresňovať a dopĺňať priebežne i na základe konkrétnych návrhov. Už tu nastávajú prvé problémy pri komunikácii vrátane pružnej výmeny a zdieľania potrebných informácií medzi viacerými ÚOŠS. Realitou je komunikácia prostredníctvom formálnych listov, v lepšom prípade emailov a/alebo telefonicky, lebo už len získať diaľkový prístup do priečinku jednotlivých organizačných útvarov v intranete jednej ÚOŠS pre pracovníka z iného ÚOŠS, je takmer nemožné.

Najlepším príkladom je fakt, že samotný proces tvorby verejných politík sa v mnohých prípadoch, najmä čo sa týka legislatívy, postupne nachádza vo viacerých, navzájom nespojených prostrediach IKT dostupných hromadným spôsobom:

1. SLOV-LEX (pre ich vyhľadanie je vhodné poznať identifikačnú značku konkrétného legislatívneho procesu v podobe jeho poradového čísla v konkrétnom roku- „LP/Rok/Poradové číslo v príslušnom roku“),
2. ČASTI WEBOVÉHO SÍDLA ÚRADU VLÁDY SR TÝKAJÚCEHO SA ROKOVANÍ VLÁDY SR (pre ich vyhľadanie je vhodné poznať identifikačnú značku konkrétného materiálu ÚV SR vrátane dátumu konania príslušného zasadnutia Vlády SR- „UV-XYZ/201X“),
3. ČASTI WEBOVÉHO SÍDLA NÁRODNEJ RADY SR S PARLAMENTNÝMI TLAČAMI (pre ich vyhľadanie je vhodné poznať názov a číslo parlamentnej tlače vrátane dátumu jej doručenia do NR SR),
4. Opäť číslo 1. SLOV-LEX (pre ich vyhľadanie je vhodné poznať číslo a rok schválenia verejnej politiky, ak je táto právnym predpisom).

V tejto súvislosti sa javí ako veľmi rýchlo dokázateľnou a veľkou kvalitatívnou zmenou s minimálnymi nákladmi ich vzájomné prelinkovanie cez priame odkliky (tzv. hyperlinky – text modrou farbou a je podtrhnutý) s cieľom spojenia týchto celkov informácií, čo spôsobí vyššie pohodlie a šetrenie času pri vôbec sledovaní vývoja a prípadných zmien v nich v plynúcom čase tvorby verejnej politiky resp. ex post po jej prijatí.

3.2 PARTICIPATÍVNA TVORBA VEREJNÝCH POLITÍK MEDZI ÚSTREDNÝMI ORGÁNMI ŠTÁTNEJ SPRÁVY A OBČIANSKOU SPOLOČNOSŤOU V ČASTO KLADENÝCH OTÁZKACH

KAŽDÁ verejná politika má dopad na spoločnosť.

Vhodne zvolený spôsob participácie pri jej tvorbe a implementácii podporuje jej želané výsledky vrátane dlhodobej udržateľnosti, čo si treba uvedomiť obzvlášť ak za konečný výsledok nesie vždy vopred jasnú zodpovednosť iba jeden jediný konkrétny UOŠS.

Rozhodnutia o zriadení pracovnej skupiny za účasti nielen pracovníkov iných UOŠS, ale i externých osôb pôsobiach mimo UOŠS najmä z radov akademickej obce, občianskej spoločnosti, podnikateľského sektora, sú preto veľmi časté. Temer vždy však narážajú na praktické limity toho, že títo temer vždy až na málo výnimiek pôsobia iba ako dobrovoľníci bez zmluvného vzťahu s UOŠS, nemajú prístup do intranetu UOŠS vrátane priečinkov jednotlivých zodpovedných organizačných útvarov UOŠS, nemajú oficiálny telefonický či emailový kontakt, na ktorom sú pre účely tvorby verejnej politiky zastihnuteľní. Ich práva, povinnosti a zodpovednosť vo vzťahu k tvorbe či implementácii verejnej politiky participatívnym spôsobom, sú často nie vopred jasné nielen im, ale ani vedúcim pracovníkom UOŠS, ktorí majú rozhodovacie právomoci, ktorých obsahom je to, či je vhodné / potrebné / nevyhnutné ich do participácie pribrať a kedy vrátane ich predpokladanej pridanej hodnoty. Realitou je potom komunikácia prostredníctvom nekonečných emailov a/alebo telefonicky, večné problémy so zladzovaním termínov stretnutí väčších pracovných skupín počas pracovnej doby a tvorba zápisov z nich, problémy s dopravou do miesta konania vrátane parkovania, dostupnosť potrebnej zasadacej miestnosti UOŠS vrátane jej technologického vybavenia (dataprojektor, internet prístupný i pre návštevy UOŠS) či nákladov banálneho občerstvenia v podobe kávy a čaju. Nedostatok finančných zdrojov na prípadné náhrady za aspoň stratu času na strane UOŠS, ak už nie komerčné ocenenie vynaloženej duševnej práce, sú ďalšie veľké prekážky súčasnej participácie v SR.

So zásadami hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti a s cieľom znížiť celkové výdavky rozpočtu verejnej správy vynakladané na participáciu preto uvádzame najčastejšie existujúce otázky v súvislosti s príspevkom a možné odpovede i s riešeniami:

3.2.1 Prečo je produktívnejšie pracovať viac on-line a menej zoči- voči na fyzickom zasadnutí členov pracovnej skupiny?

Zoznam osôb (spolu)pracujúcich na tvorbe a implementácii verejnej politiky participatívnym spôsobom v sebe môže obsahovať i niekoľko desiatok externých osôb pôsobiach mimo UOŠS najmä z radov akademickej obce, občianskej spoločnosti, podnikateľského sektora, ktorých bežné pracovné zaťaženie vzhľadom na ich pracovné pozície už bez ich spolupráce na tvorbe a implementácii verejnej politiky participatívnym spôsobom je veľmi časovo náročné. Ak má byť ich aktívna účasť na participácii vôbec možná a navyše i zmysluplná, kladie to na manažment prác, najmä na manažment ich vzájomnej komunikácie, extrémne vysoké nároky.

Pre účely podpory komunikácie je prioritné vytvoriť a každému z nich poskytnúť zoznam osôb spolupracujúcich na projekte vrátane dôležitých informácií a kontaktného emailu, ktorý bude zverejnený i na webe UOŠS (ďalej iba „spolupracujúce osoby“).

(Z)Organizo(vá)vať osobné stretávanie sa vo veľkých skupinách je veľmi logisticky náročné (priestor, zladenie času osôb, doprava, financie, vytvorenie zápisu z prípadného stretnutia) a zároveň z hľadiska výstupov extrémne málo produktívne (písaný text spĺňajúci kritéria, ktoré naň a postup jeho vzniku kladú Legislatívne pravidlá Vlády SR).

Snahy ako aspoň sčasti nahradiť potrebu fyzického stretávania sa, a to možnosťou prístupu k materiálom potrebným na tvorbu a implementáciu verejnej politiky a cielenej online komunikácii de faktor neustále- 7 dní v týždni po 24 hodín, sa zdá byť win- win situáciou pre všetky spolupracujúce osoby. Na participáciu potrebuje motivovaná osoba iba počítač, prístup na internet, potrebné bezplatné online nástroje a na účel participácie zriadené prístupy ku konzumácii a tvorbe informácii vrátane komunikácie s ostatnými participujúcimi.

3.2.2 Čo presne- aký druh činností resp. výstupov a kedy sa od osoby (spolu)pracujúcej na tvorbe a implementácii verejnej politiky participatívny spôsobom pomocou bezplatných on-line nástrojov dá najčastejšie očakávať?

Najdôležitejšia otázka. Kľúčové je preto úplne jasne ozrejmiť už na úvod, aký druh činností a s akými výstupmi a kedy sa od tých- ktorých individuálne určených (spolu)pracujúcich osôb najčastejšie očakáva:

A. Naštuduj(vá)vanie si podkladov dostupných on-line v bezplatnom on-line "cloud" :

Poznanie súčasnej stavu verejnej politiky vrátane jej právnej úpravy, jej financovania, jej IKT, jej stavu v zahraničí či spisby k nej, je prvým predpokladom na kvalifikovanú účasť kohokoľvek na vecnej a na výsledok orientovanej diskusii. Vzhľadom na postupné dopĺňanie týchto materiálov spolupracujúcimi osobami, je potrebné poznať sledovať ich obsah, ale i jeho zmeny. Obsah sa môže nachádzať v bezplatnom on-line cloud napr. v podpriechinkoch v hlavnom priečinku pomenovanom po názve projektu s názvami napr.:

- Právna úprava a judikatúra (obsahujúci informácie o regulácii i dôležitých rozhodnutiach súdov),
- Financovanie (obsahujúci informácie o tom, koľko peňazí bolo, je a bude k dispozícii z rozpočtu verejnej správy, ich použitie, správy z kontrol odboru kontroly ÚOŠS, NKÚ atď.),
- IKT a IS (aké informačné systémy sú dnes v rámci verejnej politiky používané, ako a prečo by sa mali prispôbiť/zmeniť pri zmene legislatívy vrátane finančných a časových nákladov),
- Navrhované, no nezrealizované zmeny (obsahujúci informácie o tom, kto, čo a prečo chcel pri navrhovaných zmenách, ktoré sa však napokon v minulosti nezrealizovali).
- Zahraničie (obsahujúci texty zahraničných verejných politík vrátane právnej úpravy a judikatúry, financovania, IKT a IS atď.),
- EÚ (SR je skoro 15 rokov členom EÚ, okrem jej právnej úpravy a judikatúry je potrebné poznať i jej politiky vrátane financovania),
- Knihy, články, štúdie (obsahujúci informácie o vedeckej a odbornej spisbe k téme).

B. Zdieľanie unikátnych informácií, skúseností, know-how a návrhov riešení a spolupráca pri ich rozpracovaní so spolupracujúcimi osobami vrátane práce v podskupinách:

Každá spolupracujúca osoba má svoj životný príbeh a pre svoje silné stránky z pohľadu projektu svoje miesto v ňom. Zdieľanie svojho know-how vrátane celoživotných skúseností z konkrétnej oblasti dlhoročného záujmu vrátane zdrojov informácii vie ušetriť ostatným hodiny a hodiny ich času. Ak má zdroj, E-knihu, štúdiu, článok, rozhodnutie atď., mala by ho zdieľať v príslušných priečinkoch jednoduchým uploadom, ak to práva duševného vlastníctva k nemu dovoľujú. Podľa špecifických kompetencií jednotlivých spolupracujúcich osôb môžu byť vytvorené podskupiny s cieľom :

- i. písomné zodpovedanie na otázky formulované UOŠS k čiastkovým témam v podskupinách do stanoveného dátumu tak, že ich každá spolupracujúca osoba písomne zodpovie,

- ii. identifikácia iných otázok a existencie iného čiastkového problému a jeho danie na vedomie ostatným členom podskupiny,
- iii. identifikácia právnych predpisov na jeho prípadnú zmenu,
- iv. vytvorenie návrhu(ov) možných riešení vrátane odôvodnenia,
- v. identifikácia mimo podskupiny zo zoznamu všetkých spolupracujúcich osôb tie, ktoré vzhľadom na svoje pracovné zaradenie sú/môžu byť kompetentné o veci komunikovať,
- vi. navrhnutie ideálne spoločného riešenie po mimo hlavnej diskusie v celej skupine sa uskutočnenej komunikácii, ktoré je dané na vedomie koordinátorovi a/alebo manažérovi verejnej politiky,

C. Identifikácia a aktívne návrhy cez komentáre konkrétnych častí ktorých právnych predpisov sa uvažuje/je potrebné v súvislosti s verejnou politikou meniť:

Verejná politika sa nezriedka reguluje množstvom právnych noriem, ktoré sú v mnohých právnych predpisoch, ktoré detailne neobsiahne žiadny polyhistor, a je preto žiadané identifikovať konkrétny špecifický právny predpis vrátane odôvodnenia a návrhu na zmeny, ktoré stačí vyjadriť myšlienkovy, nie v podobe legislatívneho textu komentárom v podpričinku s názvom „*Aké časti ktorých právnych predpisov sa uvažuje verejnou politikou meniť a prečo?*“ permanentne až do konca procesu tvorby a implementácie verejnej politiky.

D. Komentovanie vždy iba aktuálnej verzie návrhu verejnej politiky:

Podľa harmonogramu prác môže byť každej spolupracujúcej osobe od začiatku príslušného obdobia prístupný návrh verejnej politiky vo verzii 1.X. (napr. 1.0). Nie je to ani prvý, ani posledný a ani úplný a dokončený návrh vzhľadom na čas a množstvo stále otvorených otázok. Systém spoločnej participatívnej práce môže byť i nasledovný- spolupracujúce osoby ju budú môcť nie priamo editovať, ale prezeráť si ju a komentovať ju neustále online až do ďalšieho časového mílnika, počas ktorých budú dostávať od ostatných, no najmä od manažéra(ov) pracovnej skupiny na UOŠS spätnú väzbu do vopred stanoveného času. Po uplynutí časového mílnika zanikne spolupracujúcim osobám možnosť komentovať verziu návrhu 1.X, bude prebiehať definitívne vyhodnotenie pripomienok a návrhov na UOŠS a vytvorenie ním inovovanej verzie 1.X+1 (napr. už 1.1), ktorá bude následne zverejnená a proces sa opakuje. Existujú vybrané osoby v rámci tvorby verejnej politiky (štatutárny orgán UOŠS alebo zástupca štatutárneho orgánu UOŠS ako gestori verejnej politiky), ktoré majú prístup k informáciám a k vývoju participácie 24/7, no vôbec ho nekomentujú a iba jeho priebeh sledujú resp. usmerňujú jeho zásadné smerovanie pre svoje postavenie a zodpovednosť za jeho konečný výsledok cez nimi menovaného koordinátora na UOŠS.

E. Ad hoc komunikácie/ stretnutia k témam v podskupinách resp. mimo hlavnej komunikácie

Sú žiadané a veľmi vítané. Premýšľaví ľudia sa majú schádzať a diskutovať, no ak sa budú venovať všetci všetkému, tak sa nebude venovať nikto ničomu. Každý si má rozmyslieť svoje silné a slabé stránky a najmä aktuálne časové a pracovné zaťaženie. Menej je niekedy viac, čo platí i na prácu v podskupinách vzhľadom na vždy málo času a množstvo merateľných a meraných výstupov, ktoré sa môžu od spolupracujúcich osôb očakávať vrátane možných negatívnych dopadov na prácu celej skupiny. Je žiadané, aby na zaslané emaily od spolupracujúcich osôb bolo spravidla odpovedané vždy najneskôr do XYZ (odporúčanie je 72) hodín pre kontinuitu spoločnej diskusie. Ak sa tak nestane a osoba neodpovie, po kontaktovaní koordinátora by ten mal hľadať spôsob nápravy.

3.2.3 Existujú resp. platia nejaké špecifické pravidlá pre komentovanie návrhov verejnej politiky ?

Vzájomná komunikácia si vyžaduje spoločné informácie si najprv prečítať, porozumieť im vo všetkých vzájomných súvislostiach a až následne formulovať svoj postoj resp. návrh k nim v písomnej

podobe online. Byť racionálni a orientovaní na spoločný výsledok by malo ostať prioritou. Čo bolo, je a bude vyžadované od komentárov, ak majú mať pridanú hodnotu je striedmosť, relevancia, alternatívne návrhy, obsah pre všetkých a žiadne osobné útoky.

3.2.4 Môže spolupracujúca osoba zdieľať informácie poskytnuté jej z dôvodu členstva v pracovnej skupine s inými osobami najmä pre potreby konzultácii a formovania jej vlastných názorov?

Participatívna tvorba i implementácia verejnej politiky je postavená na veľmi rozsiahlej a veľmi otvorenej, zároveň netypickej spolupráci viacerých subjektov štátnej a verejnej správy v SR s cieľom aktívnej účasti odbornej verejnosti resp. i napr. ňou regulovaných subjektov často časovo výrazne ešte pred oficiálnym MPK. Je potrebné veriť v dobromyseľnosť všetkých spolupracujúcich osôb pre UOŠS im danú dôveru a ich zároveň často dobrovoľnícku účasť a pomoc vnímať cez ich aktívnu zodpovednosť za našu spoločnú krajinu a jej budúcnosť. Informácie poskytnuté spolupracujúcim osobám a obsiahnuté v príslušnom priečinku majú byť určené pre nich ako konkrétne osoby a nikoho iného. Väčšina z nich môže byť síce dostupná i verejne resp. na vyžiadanie cez zákon o slobodnom prístupe k informáciám, ale ich zisk a kumulácia na jednom mieste pre účely participácie vyžadujú zväčša veľmi veľa úsilia, času, ale i energie, financií a motivácie. Z tohto dôvodu má byť neetické ich akékoľvek používanie, kopírovanie, sťahovanie a rozširovanie tretím osobám za iným účelom ako je úspešná implementácia projektu (napr. osobné vedeckovýskumné, publikačné resp. iné verejné výstupy na úkor úspešnej tvorby a/alebo implementácie).

Je zároveň veľmi vítané a žiadané, aby všetci, ktorí majú možnosť tieto informácie konzumovať, zároveň do spoločného informačného zdroja i solidárne prispievali a kvalitatívne ho rozmnožovali najmä komentovaním. Je potrebné veľmi zdvorilo, no pravidelne pripomínať, že prístup k takémuto spôsobu participácie pred MPK bol, je a bude výsadou vybraných, nie právnym nárokom úplne všetkých. V plynúcom čase v rámci projektu môže byť a s vysokou pravdepodobnosťou i bude zoznam spolupracujúcich osôb aktualizovaný. Neaktívnym, ktorých účasť na projekte sa ukáže byť nadbytočná iba ich konzumom bez zároveň solidárneho prispievania najmä komentovaním s pridanou hodnotou, alebo osobám, ktoré v rámci ich (spolu)práce na projekte závažným spôsobom porušia nepísané etické pravidlá používania, kopírovania, sťahovania a rozširovania informácií poskytnutých im tretím osobám za iným účelom, ako je úspech pri tvorbe a implementácii, môže byť prístup v sekundách úplne zamedzený.

Ak má ktokoľvek potrebu konzultácii špecifickej témy projektu s inou osobou, má tak urobiť to rozumne, zodpovedne vzhľadom na primeranosť šírenia informácií a tlmočiť následne jej názory, ak si ich osvojí, v rámci projektu ostatným v komentároch.

4 ZÁVER- AKÉ KONKRÉTNE BEZPLATNÉ ON-LINE NÁSTROJE SI K PARTICIPÁCII ZVOLIŤ NAPR. AJ Z HĽADISKA BEZPEČNOSTI?

Veľmi individuálna otázka. Zvolené nástroje by mali byť kompatibilné pre všetok bežne používaný hardware a software, operačné systémy a internetové prehliadače, ZDARMA, ČO NAJVIAC UŽ MEDZI PARTICIPUJÚCIMI ROZŠÍRENÉ, PRAVIDELNE POUŽÍVANÉ a INTUITÍVNE JEDNODUCHÉ. Ich konkrétny výber by mal byť však vždy veľmi individuálny pre tú- ktorú verejnú politiku a mal by byť urobený po predchádzajúcej komunikácii s členmi pracovnej skupiny aj vzhľadom na ich preferencie, vek, IKT zručnosti, predchádzajúcu skúsenosť s nimi vrátane prípadných bezpečnostných rizík pre UOŠS aj vzhľadom na druh tvorenej legislatívy (daňové témy vs. dobrovoľníctvo atď.).

Existujú však pri tvorbe a implementácii akejkolvek verejnej politiky participatívny spôsobom situácie, problémy či úlohy, ktoré sa opakujú, a treba ich vyriešiť ako napr.:

1. Zhromažďovanie a zdieľanie informácií väčšieho objemu v zdieľanom priestore a podpriestoroch z akéhokoľvek zariadenia (PC, tablet, mobil)- napr. Google Drive,
2. Editácia, komentovanie a prezeranie dokumentov verejnej politiky v podobe najmä textu a tabuliek- napr. Google Docs, Google Sheets atď.
3. Rýchla komunikácia medzi všetkými spolupracujúcimi osobami v nato špeciálne vytvorenej skupine na sociálnej sieti (napr. Facebook, Whatsapp atď.),
4. Nájdenie vhodného spoločného termínu fyzického zasadnutia pracovnej skupiny spolupracujúcich osôb – napr. Doodle,
5. Nástroje na udržanie/ zvýšenie produktivity spolupracujúcich osôb pri maximalizácii tímovej spolupráce vrátane sledovania časových míľnikov cez komplexnú vizualizáciu- napr. Trello.

Ak z hľadiska výstupov je akákoľvek verejná politika v prvom rade súbor dokumentov v podobe písaných textov a tabuliek (znaky a číslice idúce za sebou), ako vždy zaujímavé nástroje sa javí napr. komplexný balík nástrojov od napr. Google, ktoré sú dostupné vrátane online pomoci a podpory k nim i v štátnom jazyku SR. Za normálnych okolností je účet na Google zabezpečený menom a heslom, no pre zvýšenie bezpečnosti treba zvážiť napr. i používanie dvojkrokovej verifikácie (2- Step Verification- 2SV). Ak je zapnutá, pri pokuse o prihlásenie sa do Google účtu najprv spolupracujúcej osobe príde kód na ňou určené mobilné číslo, bez ktorého opísania nie je možné sa prihlásiť. Ak sa takto raz táto osoba prihlási pomocou 2SV z jedného zariadenia (napr. jej PC v práci alebo doma), už to nebudete musieť urobiť znova, jedine na inom zariadení.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- FÁBRY, B.: Teoretické problémy tvorby práva. Bratislava: A-medi management, 2018, 244 s. ISBN 978-80-89797-38-7
- HODÁS, M.: Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov. Bratislava: PraF UK, 2018, 238 s. ISBN – 978-80-7160-452-5
- USVROS: Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na roky 2017-2019 [online]. [cit.2018-31-12], Dostupné na internete: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26262>.

OSOBITOSTI DOKAZOVANIA PRI MEDICÍNSKÝCH SPOROCH*PARTICULARITIES OF EVIDENCE IN MEDICAL DISPUTES***MGR. MIROSLAVA KUŠNÍŘIKOVÁ**

INTERNÁ DOKTORANDKA UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA OBČIANSKEHO PRÁVA

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

medicínske spory, dokazovanie, strata šancí

KEY WORDS:

medical disputes, evidence in court, loss of chance

ABSTRAKT:

Poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ako aj ďalších služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti je vyhradené poskytovateľovi a zdravotníckym pracovníkom. V posledných rokoch značne vzrástol počet občianskoprávných žalôb, kedy sa žalobcovia domáhajú náhrady škody na zdraví, titulom bolestného a sťaženia spoločenského uplatnenia a náhrady nemajetkovej ujmy, ak poskytnutá zdravotná starostlivosť nebola v súlade s lege artis a došlo ku škode na zdraví a / alebo k zásahu do osobnostných práv fyzickej osoby. V nasledujúcom článku sa zameriame na vybrané osobitosti dokazovania v medicínskych sporoch, a to analýzou vybraných súdnych rozhodnutí a poukážeme tak na aktuálnu rozdielnú rozhodovaciu prax.

ABSTRACT/SUMMARY:

The provision of health care, as well as other services related to the provision of health care, is reserved for the provider and health care professionals. In recent years, the number of civil actions has increased significantly, with patients seeking compensation for damage to health, due to pain and social claim and compensation for non-pecuniary damage if the healthcare provided was not in line with lege artis and the personal rights were infringed. In the following article, we will focus on selected particularities of evidence in medical disputes, by analyzing selected court decisions and thus point out the current different decision-making practice.

ÚVOD

Dokazovanie v medicínskych sporoch sa spravidla vyznačuje vysokou náročnosťou, ktorá spočíva v potrebe zodpovedať vysoko odborné otázky, až vedecké poznatky znalcom, resp. znaleckým ústavom, čo má za následok ich dlhé časové trvanie. Už v úvode je potrebné poznamenať, že od štandardných pravidiel dokazovania v civilnom procese je možné badať odklon v tom zmysle, že žalobca môže byť v spore úspešný aj v tom prípade, ak sa mu nepodarilo preukázať bez ďalších pochybností príčinnú súvislosť medzi protiprávnym zásahom a vznikom škodlivého následku na zdraví alebo ujmy na osobnostných právach. V uvedenom tak dochádza k prieniku s *common law*, a to jeho inštitútu tzv. straty šancí alebo straty očakávaní (*loss of chance / loss of expectation*), na ktoré súdy v odôvodneniach svojich rozhodnutí poukazujú čoraz častejšie. Na potrebu pristupovať špecificky k dokazovaniu v medicínskych sporoch poukázal vo svojom náleze aj Ústavný súd SR, na čo bližšie poukážeme.

PREDPOKLADY VZNIKU ZODPOVEDNOSTI

Kým sa budeme zaoberať jadrom zvolenej témy, a to analýzou vybraných súdnych rozhodnutí ohľadom miery preukazovania príčinnej súvislosti, na úvod si stručne priblížime pojem *non lege artis* poskytnutá zdravotná starostlivosť a zadefinujeme si predpoklady, ktoré musia byť splnené, aby mohlo dôjsť k vzniku právnej zodpovednosti u zodpovedného subjektu, spravidla zdravotníckeho zariadenia. Zdravotná starostlivosť je poskytnutá správne, ak zodpovedá v čase jej poskytnutia dostupným poznatkom medicínskej vedy a biomedicínskych vied.¹ Podstatným znakom, ktorý sa skúma pri posudzovaní zdravotnej starostlivosti poskytnutej ako *non lege artis*, je existencia nesúlady s poznatkami medicíny a biomedicínskych vied, ktoré boli dostupné v čase jej poskytnutia. Uvedené sa skúma v rámci dokazovania v prípadnom súdnom spore.

V dôsledku postupu *non lege artis* môže dôjsť ku škode na zdraví alebo k ujme na osobnostných právach, pričom, aby mohlo dôjsť k poskytnutiu náhrady nemajetkovej ujmy, žalobca je povinný preukázať predpoklady zodpovednosti za škodu na zdraví alebo ujmu na osobnostných právach. Pri ujme na osobnostných právach je prvým predpokladom protiprávny zásah, ktorý je objektívne spôsobilý nemajetkovú ujmu vyvolať. Pri porušení právnej povinnosti pri medicínskom úkone ide o jednanie, ktoré je v rozpore s objektívnym právom a spočíva v konaní alebo opomenutí.² Spravidla sa jedná o postup *non lege artis*, ktorý má spôsobilosť ohroziť osobnosť fyzickej osoby. Druhým vyžadovaným predpokladom na založenie zodpovednosti za zásah do osobnosti pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti je ujma na chránenej osobnosti človeka (prípadne aspoň ohrozenie takou ujмой).³ Tretím predpokladom je príčinná súvislosť medzi predošlými dvoma atribútmi. U zodpovedného subjektu sa ako ďalší predpoklad nevyžaduje zavinenie, nakoľko zodpovednosť je založená na objektívnom princípe. Pri rozhodovaní medicínskych sporov všeobecnými súdmi dochádza k určitej diskrepancii v tom zmysle, v akej miere požadujú preukázanie príčinnej súvislosti, aby prijali pozitívny záver o splnení zákonom vyžadovaného predpokladu zodpovednosti za škodu, resp. ujmu na osobnostných právach pacienta a priznali tak žalobcom požadovanú náhradu.

Pre žalobcu je spravidla najťažšie preukázateľným predpokladom príčinná súvislosť medzi protiprávnym zásahom a ujмой (škodou). O vzťah príčinnej súvislosti (kauzálny nexus) ide vtedy, ak je medzi protiprávnym konaním škodcu a vznikom škody vzťah príčiny a následku.⁴ Musí sa pritom jednať o priamu väzbu javov, t. j. objektívnych súvislostí, v rámci ktorých jeden jav vyvoláva druhý jav. Zjednodušene povedané, prvý jav je príčinou, ktorý vyvolá druhý jav ako jeho následok. „Atribútom príčinnej súvislosti je totiž priamosť pôsobenia príčiny na následok pri ktorej príčina priamo (bezprostredne) predchádza následku a vyvoláva ho. Vzťah príčiny a následku musí byť preto priamy bezprostredný, neprerušovaný.“⁵ Výsledok civilného sporu je spravidla závislý práve od toho, či sa žalobcovi podarilo alebo naopak nepodarilo preukázať príčinnú súvislosť, ktorá musí byť v konkrétnom prípade preukázaná bez pochybností. „Príčinná souvislost mezi zaviněným protiprávním jednáním žalovaného a vznikem škody na zdraví musí být bezpečně prokázána, nestačí tu pouhá pravděpodobnost.“⁶ Príčinná súvislosť musí byť nielen tvrdená (domnelá), ale musí byť

1) Legálnu definíciu upravuje ust. § 4 ods. 3 zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov „Poskytovateľ je povinný poskytovať zdravotnú starostlivosť správne. Zdravotná starostlivosť je poskytnutá správne, ak sa vykonajú všetky zdravotné výkony na správne určenie choroby so zabezpečením včasnej a účinnej liečby s cieľom uzdravenia osoby alebo zlepšenia stavu osoby pri zohľadnení súčasných poznatkov lekárskej vedy a v súlade so štandardnými postupmi na výkon prevencie, štandardnými diagnostickými postupmi a štandardnými terapeutickými postupmi pri zohľadnení individuálneho stavu pacienta.“

2) ŠEVCOVÁ, K. *Kapitoly z medicínskeho práva*. Belanum. Banská Bystrica. 2016. str. 42

3) HOLČÁPEK, T.: *Dokazování v medicínských sporech*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 53

4) Rozsudok Najvyššieho súdu SR, zo dňa 28. októbra 2010, sp. zn. 3 Cdo 130/2010

5) Rozsudok Krajského súdu Trnava zo dňa 12. decembra 2013, sp.zn. 14S/83/2012

6) Rozsudok Najvyššieho súdu ČR, zo dňa 27.09.1990, sp. zn. 1 Cz 59/90 (R 21/1992)

bezpečne preukázaná, pričom povinnosť tvrdenia, bremeno tvrdenia, dôkazná povinnosť a dôkazné bremeno čo sa týka príčinnej súvislosti v civilnom procese, zaťažuje v zásade toho účastníka, ktorého tvrdenie má byť preukázané.⁷ Ako však uvádza Najvyšší súd SR „zo samotnej povahy ľudského organizmu vyplýva, že býva veľmi ťažké spojiť určitý následok (zhoršenie zdravia) s konkrétnou príčinou.“⁸ Ťažisko dokazovania tak v medicínskych sporoch spočíva na preukázaní príčinnej súvislosti, ktorej preukázanie zaťažuje žalobcu, nakoľko z preukázania príčinnej súvislosti medzi protiprávnym zásahom a vznikom ujmy na osobnostných právach (resp. škodou na zdraví) vyvodzuje pre seba priaznivé následky, a to priznanie náhrady nemajetkovej ujmy.

Posúdenie otázky príčinnej súvislosti nie je otázkou právnou, ale ide o skutkovú otázku, ktorá môže byť riešená výlučne v konkrétnych súvislostiach jednotlivého prípadu. Pri zisťovaní skutkovej veci súd spravidla vychádza z odborných vyjadrení a znaleckých posudkov, ktoré k vyriešeniu tejto otázky prispievajú veľkou mierou. Mohli by sme povedať, že znalecké dokazovanie pri medicínskych sporoch je v zásade pravidlom.

Práve pri preukazovaní predpokladu zodpovednosti – príčinnej súvislosti možno badať rozdielnosť prístupu súdov k miere, v akej má byť príčinná súvislosť stranou sporu preukázaná. Kým niektoré súdy stále zotrávajú na požiadavke jej preukázania v 100 % rozsahu, inak žalobu zamietnu, iné vo svojich rozhodnutiach prijali záver, že pri medicínskych sporoch nie je možné trvať na požiadavke jej preukázania v 100 % miere, nakoľko uvedené neprimerane zaťažuje žalobcu. Nedá sa vyvodiť záver, že by súdy generálne pristúpili k tomu, že v medicínskych sporoch upustili od potreby 100% preukázania príčinnej súvislosti žalobcom. Tým vytvorili stav spočívajúci v rozdielnosti rozhodovacej praxe všeobecných súdov pri preukazovaní jedného (spravidla aj najťažšie preukázateľného) predpokladu právnej zodpovednosti.

DOKAZOVANIE

Dokazovanie môžeme oprávnene považovať za ťažisko civilného procesu, ktoré úzko súvisí s hľadaním a poznaním pravdy. Je to právom a procesnými zvyklosťami upravený postup súdu a účastníkov, ktorého účelom je získanie poznatkov dôležitých pre meritórne či iné rozhodnutie súdu alebo pre ďalší procesný postup súdu alebo účastníkov.⁹ Medicínske spory sú štandardnými (klasickými) spormi a dokazovanie sa riadi zákonom č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „CSP“). V rámci štádia dokazovania nachádzajú svoje imanentné uplatnenie princípy prejednávaci, kontradiktórnosť, koncentrácia konania, procesná ekonómia, formálna pravda a princíp voľného hodnotenia dôkazov, ktoré ovplyvňujú tak kvalitu, ako aj kvantitu dokazovania. Aj keď v úvode poukazujeme na to, že medicínske spory, či už o náhradu škody na zdraví alebo náhradu nemajetkovej ujmy titulom zásahu do osobnostných práv sú klasickými spormi, práve pri nich je možné badať osobitný prístup, ktorý uplatňujú nie len slovenské, ale aj české súdy.

Bez záveru o 100 % preukázaní príčinnej súvislosti rozhodol v prospech žalobcov napríklad Okresný súd Prešov, pričom jeho rozhodnutie bolo následne potvrdené Krajským súdom Prešov. V danom prípade žalobcovia v žalobe uplatnili 3 nároky, a to náhradu škody na zdraví titulom sťaženia spoločenského uplatnenia, náhradu škody na zdraví titulom bolestného a náhradu nemajetkovej ujmy titulom zásahu do osobnostných práv fyzickej osoby. Súd mal z predložených listinných dôkazov (najmä posudkov) za preukázané porušenie právnej povinnosti a vznik škody, pričom k príčinnej súvislosti uviedol: „*Súd dospel k záveru, že je tu daná aj príčinná súvislosť medzi*

7) Rozsudok Krajského súdu v Trnave zo dňa 30. júla 2018, sp.zn. 24Co/6/2018

8) Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 30.01.2007, sp.zn. 2 Cdo/73/2006

9) SVOBODA, K. *Dokazování*. Praha: Aspi- Wolters- Kluwer, 2009. Str. 12

porušením právnej povinnosti a škodou. V danom prípade súd poukazuje na skutočnosť, že je nutné brať do úvahy špecifiká kauzálneho nexusu pri žalobách o náhrade škody na zdraví. Doteraz vyžadované preukázanie stopercentnej príčinnej súvislosti medzi protiprávnym konaním a škodlivým následkom práve v týchto špecifických prípadoch poskytovania zdravotnej starostlivosti je neudržateľné.¹⁰ Nemožnosť trvať na požiadavke 100 % preukázania príčinnej súvislosti videl súd predovšetkým v komplikovanosti ľudského tela, ktoré sa vyznačuje kvantom procesov, ich príčin a následkov, a preto jednoznačné preukázanie toho, že práve konkrétne konanie, resp. nekonanie lekára (prip. iného zdravotníckeho pracovníka), je možné v konkrétnom prípade určiť ako predpoklad pre vznik škodlivého následku, je takmer nemožné a v niektorých prípadoch dokonca vylúčené. „Súd má za to, že práve pri posudzovaní tejto zložky zodpovednosti za vznik škody je nutné posilniť slabšie postavenie pacienta vo vzťahu ku poskytovateľovi zdravotníckej starostlivosti tým, že nie je nutné stopercentne preukázať predmetnú príčinnú súvislosť, kedy stačí preukázať tzv. stratu šance, resp. stratu očakávania v tom zmysle, že postupom zdravotníckeho zariadenia, ktorý nebol v súlade s právom nepochybne došlo ku strate šance, že by bez nesprávneho lekárskeho zásahu bol následok na zdraví pacienta menší, respektíve žiadny.“¹¹

V predmetnom rozhodnutí tak súd aplikoval teóriu známu z *common law*, podstata ktorej spočíva v tom, že súd konfrontuje situáciu, kedy došlo k určitému spornému postupu a situáciu, ktorú možno očakávať pri nenarušenom prirodzenom chode vecí a pomerne odhaduje jednak dosiahnutie určitých šancí a zároveň reflektuje, či sú šance nižšie alebo vyššie.¹² Súd tak pri aplikácii teórie straty šancí porovnáva pravdepodobnosť dosiahnutia určitých šancí na vyliečenie či odvrátenie smrti v prípade, ak by postup žalovaného bol v súlade s *lege artis*.

Ústavný súd ČR uvádza, že pri doktríne straty šancí (*loss of chance*) „se vychází z toho, jaké by v případě lékařského postupu *lege artis* byly statisticky šance (prognózy) na úplné vyléčení, úplné odvrátení smrti či prodloužení života pacienta o určitou dobu.“¹³ Pri medicínskych sporoch poškodený nie je schopný v týchto prípadoch preukázať príčinnú súvislosť medzi pochybením lekára a vznikom ujmy s istotou, ale iba určitou mierou pravdepodobnosti.¹⁴ V rámci rozhodovacej činnosti všeobecných súdov SR predstavuje doktrína straty šancí prostriedok, aplikáciou ktorého dochádza k „prelomeniu“ požiadavky na potrebu preukázania príčinnej súvislosti bez pochybností, čo umožňuje vyhovieť žalobcom uplatnenému nároku, pričom v prípade neaplikácie tejto doktríny (prípadne iného odklonu od pravidiel dokazovania v civilnom procese) by sme o vzniku zodpovednosti ani nemohli uvažovať, nakoľko by sme nemali preukázaný jeden z jej zákonom vyžadovaných predpokladov, čo uľahčuje postavenie žalobcovi v civilnom procese a zvyšuje jeho šancu na priznanie uplatneného nároku. Pri uplatňovaní tohto odklonu v rámci dokazovania je potrebné uviesť aj názor, podľa ktorého je teória straty šancí problematický koncept, ktorý len obchádza problémy spôsobené nemožnosťou objasniť kauzálne priebehy v určitých situáciách, ale k riešeniu týchto situácií v rovine kauzálnej nijak neprispieva.¹⁵

Aj Krajský súd v Košiciach vo svojom rozhodnutí prijal záver, že žalobcami, ktorí sa domáhali náhrady škody na zdraví a náhrady nemajetkovej ujmy titulom zásahu do ochrany osobnosti, bola preukázaná príčinná súvislosť medzi neoprávneným zásahom a ujmom, kedy táto bola preukázaná na úrovni 80%.

10) Rozsudok Krajského súdu Prešov zo dňa 28. Novembra 2016, sp.zn. 8Co/298/2015

11) Rozsudok Krajského súdu Prešov zo dňa 28. Novembra 2016, sp.zn. 8Co/298/2015

12) Po 1x sa uvedená koncepcia spomína v prípade Taylor vs. Bradley z roku 1968

13) Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 1919/08 zo dňa 12.08.2008

14) BARANCOVÁ, Helena, a kol. *Medicínske právo*. VEDA, vyd. SAV. Bratislava. 2008. str. 300

15) DOLEŽAL, A – DOLEŽAL, T. *Kauzalita v civilním právu se zaměřením na medicínskoprávní spory*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2016. s.191

„Nebyť protiprávneho konania žalovaného, k úmrtiu pacienta by s pravdepodobnosťou 80% nebolo došlo, zodpovednosť žalovaného za vzniknutú škodu je daná.“¹⁶

Vzhľadom na vyššie uvádzané je potrebné poznamenať, že v našej rozhodovacej činnosti súdov sa doktrína straty šancí vyjadrená mierou pravdepodobnosti neuplatňuje ako predmet samostatnej kompenzácie,¹⁷ ale aplikácia tejto doktríny umožňuje v prípade, kedy príčinnú súvislosť medzi protiprávnym konaním a ujmom nie je možné preukázať s absolútnou istotou, avšak v konaní máme preukázané, že postupom *non lege artis* žalovaného skutočne došlo k zníženiu šance na prežitie, resp. uzdravenie pacienta, vyvodenie záveru o tom, že príčinná súvislosť je daná.

Trvanie na preukázanie príčinnej súvislosti v miere rovnajúcej sa absolútnej istote vyhodnotil Ústavný súd SR ako neprimerané z ústavnoprávneho hľadiska, nakoľko *„objektívne limity spojené s dokazovaním kauzálnej súvislosti, ako aj slabšie postavenie poškodeného pacienta sú tými skutočnosťami, ktoré v rámci štandardného dôkazného sylogizmu vedú v mnohých prípadoch k nespravodlivým výsledkom, pretože neadekvátna náročnosť unesenia dôkazného bremena o príčinnej súvislosti medzi škodovou udalosťou a vznikom škody zo strany pacienta je v prípade uplatňovania zásady „všetko alebo nič“ aj spravidla príčinou jeho neúspechu v spore. Takéto riešenie sa javí byť nespravodlivé najmä v prípadoch, keď pre pravdivosť skutkových tvrdení žalobcu hovorí vysoká miera ich pravdepodobnosti.“*¹⁸ V predmetnom náleze sa tak Ústavný súd SR vysloveným názorom takisto priklonil k postupu všeobecných súdov, ktoré pri dokazovaní v medicínskych sporoch upustili od požiadavky preukázania kauzálneho nexu s absolútnou istotou žalobcom. Kompenzáciu slabšieho postavenia žalobcov (sťažovateľov) však videl v modifikácii základnej konštrukcie bremena tvrdenia alebo dôkazného bremena prostredníctvom jeho sekundárneho prenesenia na žalovaného, teda prostredníctvom odklonu od štandardného konceptu preukazovania príčinnej súvislosti. Zároveň v predmetnom náleze máme ešte za potrebné upriamiť pozornosť na skutočnosť ohľadom záveru o postavení žalobcu v spore, ktoré bolo označené za slabšie.

Krajský súd Trnava potvrdil rozhodnutie súdu prvej inštancie, ktorý priznal nárok na náhradu nemajetkovej ujmy pozostalým žalobcom, pričom pri posudzovaní príčinnej súvislosti medzi protiprávnym zásahom a vznikom ujmy aplikoval iba pravdepodobnosť, nakoľko v spore bolo znaleckými organizáciami konštatované, že postupom žalovaného *lege artis* by sa výrazne zvýšili šance na prežitie pacientky aj dieťaťa, z čoho súd vyvodil, že znalcami uvádzaná vysoká pravdepodobnosť je pre záver o príčinnej súvislosti medzi nesprávnym postupom žalovaného a úmrtím pacientky v danej veci dostačujúca.¹⁹ V danom rozhodnutí odvolací súd ešte poukázal, že nakoľko neposkytnutím zdravotnej starostlivosti (t. j. postup *non lege artis*) žalovaný znemožnil 100% preukázanie príčinnej súvislosti, tým prispel k vytvoreniu priestoru neistoty a preto je potrebné danú skutočnosť pripísať na ťarchu práve žalovanému.

Z vyššie uvádzaného tak možno prijať záver, že všeobecné súdy spolu s uvádzaným názorom Ústavného súdu SR v medicínskych sporoch poukazujú jednak na objektívne limity nemožnosti preukázať kauzálny nexus so 100 % istotou pre žalobcu a zároveň v odôvodneniach svojich rozhodnutí poukazujú na postavenie medzi žalobcom a žalovaným v medicínskych sporoch, pri ktorom zastávajú názor, že je slabším. Aplikovaním tzv. straty šancí, resp. oslabenia dôkazného bremena v aktuálnej rozhodovacej činnosti vo vzťahu k žalobcovi sa snažia o „dorovnanie“ postavenia žalobcu voči žalovanému v prebiehajúcich sporoch. V jednom rozhodnutí Krajský súd

16) Rozsudok Krajského súdu v Košiciach zo dňa 21. júna 2016, sp.zn. 6Co/197/2015

17) K uvedenému pozri napríklad Barancová, Helena, a kol. *Medicínske právo*. VEDA, vyd. SAV. Bratislava. 2008. str. 300

18) Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. októbra 2017, sp. zn. II. ÚS 716/2016

19) Rozsudok Krajského súdu Trnava zo dňa 25. júna 2019, sp.zn. 9Co/51/2019

Prešov poukázal na to, že doktrína straty šancí sa inkorporuje do rozhodovacej praxe súdov preto, že trvanie na bezvýnimochom preukázaní aj predpokladu, kauzálneho nexu, výrazne oslabuje postavenie žalobcu.²⁰ *Ad hoc* aplikáciou doktríny straty šancí tak súdy v medicínskych sporoch vytvárajú stav, že je ich potrebné považovať za špecifické čo spolu s poukazom na slabšie postavenie žalobcov v medicínskom spore nás vedie k úvahe o tom, či v medicínskych sporoch postavenie strán zodpovedá princípu rovnosti zbraní v zmysle čl. 6 CSP, čo by otváralo priestor pre ich prípadné zaradenie, z hľadiska systematiky Civilného sporového poriadku, k už existujúcim sporom s ochranou slabšej strany. Osobitosť týchto sporov je možné vidieť okrem iného prístupu k požiadavke preukázania príčinnej súvislosti aj vo výskyte možného informačného deficitu, či dôkaznej núdze na strane žalobcov, čo možno takisto pokladať za charakteristický prvok sporov s ochranou slabšej strany.²¹ V súčasnosti môžeme daný stav uzavrieť tak, že ak sa žalobcovi nepodarí preukázať príčinnú súvislosť bez pochybností, a súd neaplikuje doktrínu straty šancí, resp. oslabenie dôkazného bremena, nárok žalobcu bude zamietnutý, kým pri jej aplikácii súd žalobcom uplatnenému nároku môže vyhovieť, čo sú najkrajnejšie alternatívy pri meritórnom rozhodnutí veci vyúsťujúce do úspechu, resp. neúspechu žalobcu. Vzhľadom na vyššie uvádzané nepochybne dochádza k zlepšeniu postavenia žalobcov v medicínskych sporoch a zvyšuje šancu na ich úspech v spore vyúsťujúci do priznania požadovanej náhrady.

Ako sme už v úvode tohto príspevku načrtli, nedá sa jednoznačne skonštatovať, že súdy generálne v medicínskych sporoch upustili od požiadavky na preukázanie kauzálneho nexu v 100% miere. Na bezvýnimochom preukázaní 100% príčinnej súvislosti zotrval napríklad Krajský súd Nitra, ktorým potvrdil rozhodnutie súdu prvej inštancie, ktorým bola žaloba o nároku na bolestné a nemajetkovú ujmu zamietnutá práve z dôvodu nepreukázania príčinnej súvislosti žalobcom *„Príčinná súvislosť medzi liečebným postupom, ktorý nebol lege artis a škodou na zdraví pacienta ako jedna zo základných podmienok všeobecnej zodpovednosti za škodu musí byť naisto zistená; dôkazné bremeno v tomto smere znáša žalobca.“*²²

Pacient je oprávnený v prípade *non lege artis* poskytnutej starostlivosti, v dôsledku ktorej došlo ku škode na zdraví sa domáhať odškodnenia jednak titulom bolestného alebo sťaženia spoločenského uplatnenia (§ 444 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších zákonov, ďalej len ako „OZ“), a rovnako tak môžu byť v jeho prípade splnené predpoklady pre nárok na náhradu nemajetkovej ujmy, ak týmto postupom došlo k zásahu na osobnostných právach pacienta, najmä zdravia, súkromia a rodinného života (§ 13 OZ). Otázke zodpovednosti za škodu spôsobenú pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti okolnosťami, ktoré majú svoj pôvod v povahe prístroja, a úvahe o možnom náraste medicínskych sporov pri takto koncipovanej skutkovej podstate sa venoval Koromház.²³ Náprava nemajetkovej ujmy nesleduje cieľ poskytnúť poškodenému náhradu peňažného ekvivalentu ani obnovu pôvodného stavu (ujmu v osobnej sfére postihnutého totiž pre jej povahu nemožno ani obnoviť, ani presne vyčíslieť), ale iba jej určité spravodlivé zmiernenie (tzv. zadostučinenie, satisfakciu).²⁴ Zásah do nemajetkovej sféry môže nastať aj v dôsledku spôsobenej škody na zdraví inému (napríklad vytrpenie bolesti matky nad stratou dieťaťa a pod.).²⁵ Keďže

20) Rozsudok Krajského súdu Prešov zo dňa 17. marca 2016, sp.zn. 13Co/159/2016

21) Pozri napríklad v Náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. októbra 2017, sp. zn. II. ÚS 716/2016 „Charakteristickou črtou týchto vzťahov, ktorá v priebehu súdneho konania mnohokrát zohráva rozhodujúcu úlohu, je aj to, že medzi úrovňou poznania zdravotníckeho zariadenia a pacientom je výrazná informačná asymetria v neprospech pacienta.“

22) Rozsudok Krajského súdu Nitra zo dňa 28. októbra 2017, sp.zn. 9Co/27/2018

23) Bližšie pozri Koromház. P.: *Zodpovednosť za škodu spôsobenú pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti okolnosťami, ktoré majú svoj pôvod v povahe v prístroja*. In: Právni ROZPRÁVY 2017 : mezinárodná vedecká konferencia oblasti práva a právnických vied – Právni rozpravy 2017 s podtitulom „Právo a bezpečnosť“. 2017. str. 157-163

24) ŠEVCOVÁ, K. *Kapitoly z medicínskeho práva*. Belanum. Banská Bystrica. 2016. str. 95

25) VOJČÍK. P. *Občianske právo hmotné*. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. str. 288

výpočet osobnostných práv v Občianskom zákonníku je len demonštratívny, ako príklad inej osobnostnej hodnoty, za zásah do ktorej bola priznaná náhrada nemajetkovej ujmy pacientovi, bol zásah do práva na slobodné individuálne rozhodovanie pacienta. V uvádzanom prípade bolo pacientke zoperované druhé koleno, než na operáciu ktorého dala pôvodný informovaný súhlas, pričom po zistení omylu žalovaný (zdravotnícke zariadenie) pacientke zoperoval aj prvé (ktoré mal zoperovať pôvodne). Žalobkyňa nárok odôvodňovala zásahom do súkromia, rodinného života ako aj zdravotnými problémami, ktoré jej vznikli v príčinnej súvislosti s nesprávne vykonanou operáciou, predovšetkým bolesti. Súd uplatnený nárok „rozmenil na drobné“ a poukázal na to, že „*nie je prípustné, aby navrhovateľka, ak bola dôsledkom nesprávne vykonanej operácie dotknutá na zdraví, v konaní o ochranu osobnosti nahradzovala resp. navyšovala uvedeným spôsobom nárok na náhradu škody na zdraví, ktorý by jej patril titulom bolestného, resp. sťaženia spoločenského uplatnenia.*“²⁶ Náhradu nemajetkovej ujmy však žalobkyňa priznal, nakoľko bolo zasiahnuté do jej osobnostných práv, a to slobody autonómie pacienta rozhodovať o poskytovaní zdravotnej starostlivosti.

Aj keď v zmysle vyššie uvádzaného rozhodnutia je potrebné dôsledne odlišovať jednotlivé nároky, nedá sa vylúčiť, že ten istý skutkový dej môže v niektorom prípade zakladať zároveň tak nárok na náhradu za bolesť a sťaženie spoločenského uplatnenia, ako aj nárok na náhradu nemajetkovej ujmy spôsobenej fyzickej osobe zásahom na jej osobnostných právach. Vždy sa však jedná o odlišné nároky, nakoľko zo zásad na hodnotenie bolesti, zásad na hodnotenie sťaženia spoločenského uplatnenia, ale ani zo sadzieb bodového ohodnotenia nie je možné vyvodiť, že by sa náhrada za bolesť a za sťaženie spoločenského uplatnenia poskytovali za ujmu, ktorá premieta do psychickej sféry fyzickej osoby a do jej postavenia v spoločnosti.²⁷ Pri uplatnení nároku na náhradu nemajetkovej ujmy musí žalobca preukázať závažnosť vzniknutej ujmy na osobnostných právach, ktorá musí byť objektívneho charakteru. V tejto súvislosti Najvyšší súd SR poukázal na to, že objektívne hľadisko spočíva v tom, či by predmetnú ujmu takto v danom mieste a čase (v tej istej situácii, prípadne spoločenskom postavení a pod.) vnímala aj každá iná fyzická osoba.²⁸

ZÁVER

Záverom autorky bolo poukázať na aktuálne prístupy v rámci dokazovania príčinnej súvislosti v medicínskych sporoch. Predpoklad stúpajúcej tendencie výskytu občianskoprávných žalôb, spolu so súčasným stavom spočívajúcim v existencii rozdielneho prístupu všeobecných súdov k vyžadovanej miere preukázania príčinnej súvislosti žalobcom, ako nevyhnutným predpokladom pre vznik právnej zodpovednosti, a rovnako tak zohľadnenie celkovej charakteristiky medicínskych sporov, včítane prítomnosti možného informačného deficitu či dôkaznej núdze na strane žalobcu podľa autorky odôvodňujú záver o úvahe *de lege ferenda* spočívajúcej v zmene úpravy týchto sporov na úrovni možnej novely Civilného sporového poriadku. Z hľadiska systematiky Civilného sporového poriadku, by „medicínske spory“ bolo možné subsumovať pod spory s ochranou slabšej strany a tým priznať žalobcovi obdobné postavenie ako spotrebiteľovi a zamestnancovi. Otvorenou otázkou však podľa autorky zostáva, či by v rámci ich začlenenia k sporom s ochranou slabšej strany malo dôjsť aj napríklad k oslabeniu pojednacieho princípu, jednostrannému vylúčeniu princípu koncentrácie voči žalobcovi, či rozsudku pre zmeškanie v neprospech žalobcu, nakoľko najmä týmito osobitosťami v porovnaní so štandardným civilným procesom sa v súčasnosti naplňa princíp ochrany slabšej strany v slovenskom civilnom procese v existujúcich kategóriách sporov s účasťou slabšej strany. Spory s ochranou slabšej strany nie sú ani aktuálne upravené totožne pre všetky kategórie a preto by bolo možné vytvoriť úpravu týchto sporov priamo na mieru medicínskym sporom, ktorá by zohľadňovala

26) Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 25. júla 2012, sp.zn. 17Co/136/2012

27) Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. mája 2014, sp. zn. 7 Cdo 65/2013

28) Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 29. júna 2011, sp. zn. 4 Cdo 232/2010

ich špecifiká, čím by sa dosiahla ucelená koncepcia ich právnej úpravy, ktorá by prispela k zvýšeniu právnej istoty.

ZOZNAM LITERATÚRY

- BARANCOVÁ, Helena, a kol. *Medicínske právo*. VEDA, vyd. SAV. Bratislava. 2008. ISBN 978-80-224-1007-6
- DOLEŽAL, Adam – DOLEŽAL, Tomáš. *Kauzalita v civilním právu se zaměřením na medicínskoprávní spory*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-27-2
- HOLČÁPEK, Tomáš.: *Dokazování v medicínských sporech*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-643-1
- KOROMHÁZ, P. *Zodpovednosť za škodu spôsobenú pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti okolnosťami, ktoré majú pôvod v povahe prístroja*. In.: Právni ROZPRÁVY 2017 : mezinárodní vědecká konference oblasti práva a právních věd – Právni rozpravy 2017 s podtitulem „Právo a bezpečnost“, ročník 7. : recenzovaný sborník příspěvků : 20. – 22. február 2017, Hradec Králové, Česká republika. – Hradec Králové : MAGNANIMITAS, 2017. – ISBN 9788087952184. str. 157-163
- LAVICKÝ, Petr. *Důkazní břemeno v civilním řízení soudním*. Praha : Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-203-5
- SVOBODA, Karel. *Dokazování*. Praha: Aspi- Wolters- Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-414-7
- ŠEVCOVÁ, Katarína. *Kapitoly z medicínskeho práva*. Belanium. Banská Bystrica. 2016. ISBN 978-80-557- 1150-8
- VOJČÍK, Peter a kol. *Občianske právo hmotné*. 2. aktualizované vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-719-1

SÚDNE ROZHODNUTIA

- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. októbra 2017, sp. zn. II. ÚS 716/2016
- Rozsudok Krajského súdu Trnava zo dňa 25. júna 2019, sp.zn. 9Co/51/2019
- Rozsudok Krajského súdu Nitra zo dňa 28. Októbra 2017, sp.zn. 9Co/27/2018
- Rozsudok Krajského súdu Prešov zo dňa 17. Marca 2016, sp.zn. 13Co/159/2016
- Rozsudok Krajského súdu v Košiciach zo dňa 21. júna 2016, sp.zn. 6Co/197/2015
- Rozsudok Krajského súdu Prešov zo dňa 28. Novembra 2016, sp.zn. 8Co/298/2015
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. mája 2014, sp. zn. 7 Cdo 65/2013
- Rozsudok Krajského súdu Trnava zo dňa 12. Decembra 2013, sp.zn. 14S/83/2012
- Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 25. Júla 2012, sp.zn. 17Co/136/2012
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 30.01.2007, sp.zn. 2 Cdo/73/2006
- Rozsudok Najvyššieho súdu ČR, zo dňa 27.09.1990, sp. zn. 1 Cz 59/90 (R 21/1992)
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 29. júna 2011, sp. zn. 4 Cdo 232/2010
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 24. júna 2010, sp. zn. 5Obo/52/2010
- Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 1919/08 zo dňa 12.08.2008

ZOZNAM PRÁVNÝCH PREDPISOV

- Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov

**PRÁVNA ÚVAHA K ZNEUŽÍVANIU PRÁVA NA INFORMÁCIE V ROZSAHU ČINNOSTI
SPRÁVNÝCH ORGÁNOV MINISTERSTVA VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

*LEGAL CONSIDERATION OF ABUSE OF THE RIGHT TO INFORMATION WITHIN THE SCOPE
OF ACTIVITY OF THE ADMINISTRATIVE AUTHORITIES
OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE SLOVAK REPUBLIC*

MJR. JUDR. MARTIN PAGÁČ

ODDELENIE ORGANIZÁCIE A PRÁVNEHO ZASTUPOVANIA

VNÚTORNÝ ODBOR

KRAJSKÉ RIADITELSTVO PZ V TREŇČINE

Kľúčové slová:

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, zákon o Policajnom zbore, správny orgán, povinná osoba, sprístupňovanie informácií, oprávnená osoba, Policajný zbor, rozhodnutie

KEY WORDS:

Freedom of information law, Police Corps law, administrative authority, obliged person, acces to information, authorized person, Police force, judgment

ABSTRAKT:

Článok sa zaoberá úvahou o obsahu a následkoch zneužitia výkonu práva na prístup k informáciám. Článok popisuje právnu koncepciu princípu zákazu zneužitia práva v žiadostiach oprávnených osôb v konfrontácií s aplikačnou súdnou praxou. Autor rozoberá praktické problémy a ich riešenie využitím uplatnenia princípu dobrej verejnej správy a aplikácie subsidiarity osobitných právnych predpisov. Autor ponúka vzorové príklady riešenia žiadostí oprávnených osôb, ktoré sú vyjadrením zneužitia práva na prístup k informáciám.

ABSTRACT/SUMMARY:

The article deals with a consideration of content and consequences of abuse the right to information. The article describes the legal concept of the principle of prohibition of abuse of the rights in applications of authorized persons in confrontation with the application judicial practice. Author discusses practical problems and their solution by applying the principle of good governance and applying the subsidiarity of specific legislation. Author offers exemplary examples of dealing with requests of authorized persons, that are an expresion of abuse of the right of access to information.

Úvod

Problematika vybraných inštitútov zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o slobodnom prístupe k informáciám“) bola opakovane predmetom predchádzajúcich publikovaných článkov, v ktorých sme sa rozsiahle venovali aplikácii ústavou a zákonom garantovaného práva na informácie v konfrontácii so zákonným obmedzením tohto práva v rozsahu úkonov a postupov správnych orgánov v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, konkrétne správnych orgánov v organizačnej štruktúre Policajného zboru. Aplikačná prax zákona o slobodnom prístupe k informáciám prináša mnoho konkrétnych situácií, ktoré vo svojej podstate obsahujú priame vyjadrenie svojvoľného výkladu práva na informácie zo strany oprávnených osôb v podobe žiadostí o sprístupnenie informácií zameraných na získanie údajov bez konkretizácie individuálneho prejavu vôle.

A práve posúdenie reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle oprávneného žiadateľa o informáciu, je v mnohých prípadoch hranicou, ktorá správnym orgánom umožní oprieť rozhodnutia obmedzujúce právo na informácie o základy ústavných princípov právneho štátu, ktoré predstavujú hodnotovú časť formálnej aplikácie práva, aj v prípadoch keď sa zákon o slobodnom prístupe k informáciám o tom osobitne nezmieňuje. Pozadie princípu zneužívania práva vyjadruje záujem štátu na preskúmaní, či aplikáciou zákona o slobodnom prístupe k informáciám nedochádza k narušeniu obsahu právnej regulácie práva na informácie. Správne orgány v štruktúrach Policajného zboru, ktoré v rámci zverenej vecnej príslušnosti a určenej miestnej príslušnosti rozhodujú v konaniach o žiadostiach o sprístupnenie informácií, tak môžu a majú okrem práv žiadateľa preskúmať aj individuálny charakter obsahu podanej žiadosti, aby odhalili prípadnú existenciu indícií preukazujúcich, že cieľom žiadosti o informáciu nie je reálny záujem na jej získaní.

ZNEUŽÍVANIE VÝKONU PRÁVA NA PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM

Pre praktickú aplikáciu princípu zákazu zneužívania práva na prístup k informáciám je predovšetkým dôležité posúdiť spornú otázku, či kvalita a rozsah informácií, požadovaných konkrétnou oprávnenou osobou indikuje, že ide o porušenie princípu zákazu zneužívania práva vo verejnoprávnej sfére. Tu je pre konkrétny správny orgán rozhodujúce, že každé podanie sa v prvom rade posudzuje podľa ustanovenia § 19 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov /ďalej len „Správy poriadok“) a vyhodnocuje sa podľa obsahu. A práve z obsahu podanej žiadosti je možné posúdiť existenciu reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa. Vážnosť vôle však treba odlíšiť od formálneho právneho záujmu na poskytnutie informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukazovať. Formálny záujem žiadosti o informácie je daný priamo ustanovením § 3 ods. 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý určuje, že informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje. Tento pasívny charakter publicity verejnej správy je vyjadrením ochrany práva na informácie garantovaného Ústavou Slovenskej republiky.

Pravidlo pasívneho prístupu však nie je vhodné aplikovať automaticky pri každej podanej žiadosti, ale je potrebné ho podrobiť právnej úvahe v spojení s uplatnením princípu zákazu zneužitia práva. Takzvaný test vážnosti prejavenej vôle je vyjadrením praktickej aplikácie precedenčnej praxe v rozhodovaní správnych orgánov, ktoré v rámci správnej úvahy posudzujú znaky vážnosti vôle v obsahu konkrétnej žiadosti o sprístupnenie informácie tak, aby nedochádzalo k bezdôvodnému odopretiu prístupu k legitímne požadovaným informáciám. Test vážnosti vôle možno zdôvodniť aj ustálenou súdnou praxou, ktorá vyjadruje, že výkon práva bez vážnosti prejavenej vôle získať informáciu nepožíva právnu ochranu. Podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám na základe zákona sa realizujú na právnom pozadí ústavných princípov, medzi ktoré patrí i zákaz zneužitia práva.¹

Skutočnosť, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám určuje poskytovanie informácií bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu, neznamena, že pri každej žiadosti o informácie je daná aj vôľa žiadateľa informácie získať. Úlohou správnych orgánov je konať okrem iného aj v záujme zachovania princípu dobrej verejnej správy k čomu im správny poriadok priznáva diskrečnú právomoc, ktorej obsahom je aj spôsobilosť vyhodnotiť, či ide alebo nejde o zneužitie práva. Správny orgán povinnej osoby musí byť spôsobilý brániť sa proti žiadostiam, ktoré sú v rozpore s princípom dobrej verejnej správy a ktoré vo svojom obsahu vyjadrujú obštrukčné metódy vedúce k tomu, že orgány verejnej správy sa nevenujú svojej primárnej činnosti, ale vybavovaniu nezmyselných žiadostí. Flagrantným znakom obštrukčných žiadostí charakteristickým pre zneužitie práva na

1) Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 35ži 4/2014

informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada všetko, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie pred jej rozsahom. Súdna prax sa stavia reštriktívne k žiadostiam, ktoré nie sú konkrétne a v ktorých žiadateľ požaduje „všetko“ a v ktorých pozadí je cítiť absenciu vážne prejavenej vôle. Sám žiadateľ by mal byť schopný adresne a konkrétne popísať, čo sa vlastne chce dozvedieť využitím práva na informácie. Ďalším typickým znakom je aj to, že žiadateľ požaduje rôzne druhy, typy a rôzny rozsah prevádzkových informácií, ktoré si vyžadujú aktívnu činnosť správneho orgánu pri ich vyhľadávaní, zhromažďovaní a spracovaní.

Pri aplikácii diskrečnej právomoci správneho orgánu povinnej osoby, ktorá sa prejavuje aj v hodnotení obsahu žiadosti a zisťovania indícií preukazujúcich zneužitie práva na informácie, je výrazným predpokladom na priznanie alebo obmedzenie práva na informácie aj samotná definícia konkrétnej a individualizovateľnej informácie, ktorá je predmetom konkrétnej žiadosti. Informácie ako právny pojem nie sú v zákone o slobodnom prístupe k informáciám konkrétne definované a preto pri rozhodovaní o konkrétnej žiadosti je pre správny orgán povinnej osoby rozhodujúce posúdenie pojmových znakov informácie podľa obsahu žiadosti a to znakov naplňajúci konkrétnosť a individuálnu identitu informácie

Zo znenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám nemožno vyvodiť, že informáciou je aj poskytnutie obsahu spisu alebo rôznych dokumentov a ich kópií o právnych úkonoch, ktoré sú súhrnom množstva údajov rôznej povahy. Zo znenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám nemožno vyvodzovať ani to, že informáciou by malo byť spracovanie údajov podľa požiadaviek, respektíve pokynov toho kto o poskytnutie informácií žiada. Rovnako nevyplýva so zákona povinnosť, že by povinné osoby museli na žiadosť oprávnených osôb vykonávať také úkony, ktoré nesmerujú k výkonu ich právomoci alebo realizovať šetrenia, či kontrolnú alebo vyhodnocovaciu činnosť na požiadanie oprávnených osôb. Rozširujúci výklad, podľa ktorého by povinná osoba musela spracovávať údaje do inej formy, ako je tá, v ktorej sa nachádzajú, alebo poskytovať oprávnenej osobe kompletne podklady, ktoré má k dispozícii, by žiadosť o poskytnutie informácie zmenil na pokyn nadriadeného, čo nebolo a nie je účelom zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Informáciou nie je poskytovanie obsahu spisov ani spracovanie údajov zo spisov podľa požiadaviek toho, kto o poskytnutie informácie žiada.²

Žiadatelia o informácie zdôvodňujú svoje právo na informácie odkazom na proaktívne povinnosti povinnej osoby, ktorými zákon o slobodnom prístupe k informáciám určuje povinnej osobe povinnosť zverejňovať taxatívne stanovené informácie charakterizujúce povinnú osobu vrátane základného prehľadu právnych predpisov, na základe ktorých povinná osoba rozhoduje, informácie o tom, ako povinná osoba aplikuje zákon o slobodnom prístupe k informáciám a iné právne predpisy a iné okruhy povinností ako je povinnosť zverejňovať informácie o ich činnosti, ktoré sa zverejňujú zo zákona a nie na základe žiadostí oprávnených osôb. Ide o výpočet základných, povinne zverejňovaných informácií, ktoré nie sú viazané na žiadosť oprávnenej osoby, ale vychádzajú z princípu publicity verejnej správy a otvorenosti štátnych orgánov voči verejnosti. Právo na informácie zdôvodňujú žiadatelia aj ustanoveniami zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktoré upravujú predovšetkým spôsoby sprístupnenia informácií, ktoré môže žiadateľ požadovať a demonštratívny výpočet spôsobov sprístupnenia týchto informácií a ktoré nijako nezaväzujú povinnú osobu k tomu, aby na základe akejkolvek žiadosti poskytovala informácie tak, ako si to predstavuje oprávnený žiadateľ.

Zneužívanie práva na prístup k informáciám sa prejavuje predovšetkým v žiadostiach, ktoré sa charakterom svojho obsahu podobajú skôr na pokyny ako na žiadosť. Oprávnené osoby si pod

2) Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 5 Sž/3/2011

vplyvom subjektívneho extenzívneho výkladu ustanovení zákona o slobodnom prístupe k informáciám spájajú právo požadovať informácie s bezhraničnou povinnosťou povinnej osoby vybaviť ich požiadavky bez právnej kritiky. Zo znenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám nemožno vyvodzovať, že informáciou by malo byť spracovanie údajov podľa požiadaviek, respektíve pokynov toho, kto o poskytnutie informácie žiada. Oprávnené osoby môžu požadovať len informácie o takých neznámych skutočnostiach, ktoré má povinná osoba k dispozícii, a ktoré je povinná na žiadosť poskytnúť.

V súvislosti so zneužívaním práva na prístup k informáciám je podstatnou skutočnosťou definovanie informácií, ktoré má povinná osoba k dispozícii. Oprávnené osoby vychádzajú s predpokladu, že všetky údaje, ktoré Policajný zbor pri výkone svojej činnosti a pri plnení úloh určených právnymi predpismi spracováva, sa automaticky nachádzajú v rôznych evidenčných systémoch v takej podobe, že prístup k nim a ich zhromaždenie je jednoduché a že informácie o týchto údajoch sú plne v dispozícii povinnej osoby a že tá je povinná ich podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám sprístupniť bez toho, aby bolo potrebné analyzovať vážnosť vôle žiadateľa alebo rozsah požadovaných informácií.

Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám má každý právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii. Oprávnené osoby si aj v prípade definície dispozície neprímerane extenzívne priznávajú právo prístupu ku všetkým údajom povinnej osoby bez ohľadu na charakter a najmä rozsah požadovaných informácií. Prístup k informáciám znamená možnosť pozrieť sa na údaje, ktoré u povinnej osoby ležia, s ktorými povinná osoba pracuje. Povinná osoba reálne pri svojej činnosti pracuje s množstvom údajov, ktoré má z pohľadu oprávnenej osoby k dispozícii ale treba si uvedomiť, že nie všetky údaje sa u povinnej osoby nachádzajú v takej podobe v akej ju požadujú oprávnené osoby. Podmienka dispozície s údajmi v sebe nezahŕňa povinnosť povinnej osoby, aby vytvárala rôzne súborné zostavy, rozbor, prehľad z údajov a informácií podľa požiadaviek oprávnenej osoby. Rovnako je potrebné v záujme naplnenia znakov dispozície rozlišovať konkrétne štatistické údaje a vytváranie informácie vo forme zhromažďovania, vyhodnocovania, vyhľadávania a spracovania materiálov podľa požiadaviek oprávnenej osoby do podoby v akej sa reálne v dispozícii povinnej osoby nenachádzajú.³

V záujme zachovania princípu dobrej verejnej správy nie je vhodné využívať extenzívny výklad zákona o slobodnom prístupe k informáciám, nakoľko by to viedlo k narušeniu tohto princípu a k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie zneužívania práva na prístup k informáciám formálnou aplikáciou práva.

PRAKTICKÉ PŘÍKLADY ZNEUŽÍVANIA PRÁVA NA PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM

Údaje v nasledovných príkladoch sú spracované na motívy reálne podaných žiadostí a slúžia iba ako ukážky zneužitia práva na prístup k informáciám a ako ukážky možného vybavenia, ktoré je v záujme zachovania princípu dobrej verejnej správy.

1. Oprávnený žiadateľ požaduje sprístupnenie informácií v rozsahu:
 - Zaslať oskenovaný spis vo veci trestného oznámenia na osobu X. Y. a jeho fyzického napadnutia osoby X. Y. v meste Trenčín
 - Zaslať oskenovaný spis vo veci trestného oznámenia na osobu X. Y. z vyhrážania sa osobe X. Y. ako aj z neprímeraného zásahu polície
 - Zaslať oskenovaný spis vo veci fyzického napadnutia osoby X. Y. osobou X. Y. v Trenčíne

3) Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 2 Sžo/2008

- Zaslať oskenovaný spis vo veci trestného oznámenia z brutálneho fyzického zásahu voči osobe X. Y. v Trenčíne

V rámci konania o sprístupnenie informácie preskúmal správny orgán povinnej osoby predmetnú žiadosť a dospel k záveru, že v danej veci nie je možné požadované informácie sprístupniť nakoľko ide o informácie ktoré povinná osoba nemá k dispozícií. V danom prípade nie je predmetom žiadosti požiadavka o poskytnutie konkrétnej individuálne určiteľnej informácie, ale ide o žiadosť, ktorej predmetom je poskytnutie kompletných spisových materiálov obsahujúcich veľký počet údajov rôznej povahy. Vyhodenie takejto informácie vo forme kópie spisov by si vyžiadalo zber a zhromaždenie množstva údajov a bolo by považované za aktívnu činnosť povinnej osoby na základe pokynov žiadateľa, ktorej obsahom a reálnym predmetom by nebola konkrétna informácia, ale išlo by o vytvorenie novej informácie, ktorá sa v dispozícií povinnej osoby nenachádza. Povinná osoba by tak na pokyn žiadateľa zhotovila kompletne kópie spisov, čo predstavuje výraznú aktívnu činnosť.

2. Oprávnený žiadateľ požaduje sprístupnenie informácií v rozsahu:

- Koľko vodičov bolo riešených v blokovom konaní na mieste kde stáli príslušníci PZ za rovnaké státie aké vykonávali príslušníci PZ, v rozsahu údajov podľa § 5 zákona o slobodnom prístupe k informáciám?
- Aká bola výška sadzieb v jednotlivých blokových konaniach?
- Osobné čísla príslušníkov PZ, ktorí predmetné blokove konania riešili?
- V prípade ak existujú, tak spisové čísla správnych konaní za rovnaký typ priestupku na rovnakom mieste.

V rámci konania o sprístupnenie informácie preskúmal prvostupňový správny orgán povinnej osoby predmetnú žiadosť a dospel k záveru, že v danej veci nie je možné požadované informácie sprístupniť nakoľko ide o informácie, ktoré povinná osoba nemá k dispozícií. Podanie žiadateľa, ako aj priame sprístupnenie, musia obsahovať konkrétnu informáciu a z toho dôvodu je zákon vo svojich ustanoveniach reštriktívny k žiadostiam, ktoré nie sú konkrétne a v ktorých žiadateľ požaduje údaje s výraznou absenciou vážne prejavenej vôle o získanie konkrétnej a individuálne identifikovateľnej informácie. Žiadosti o rozbor, štatistiky a iné analýzy alebo subjektívne názory povinnej osoby na určitú problematiku alebo oblasť činnosti povinnej osoby sú žiadosťami o informáciu, ktorú povinná osoba nemá vo svojej dispozícií a nemá ich nijakým spôsobom spracované, evidované ani ich nevytvára pre svoje potreby. Poskytnutie takej informácie by bolo v rozpore s ustanovením § 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám. V danom prípade je predmetom žiadosti požiadavka o poskytnutie informácie o širokom rozsahu nešpecifikovaných údajov z konaní, ktorých identifikácia nie je konkretizovaná. Správny orgán povinnej osoby by takéto informácie musel osobitne vyhľadávať a vytvárať údaje evidenčného charakteru, ktoré by mali povahu a charakter novovzniknutej informácie, ktorá do tej doby nebola v dispozícií povinnej osoby. Spracovanie takých údajov by bola aktívna činnosť povinnej osoby, ktorou dochádza k vytvoreniu novej informácie a zákon o slobodnom prístupe k informáciám sa na takúto činnosť povinnej osoby nevzťahuje.

3. Oprávnený žiadateľ požaduje sprístupnenie informácií v rozsahu

- Čo možno považovať za úkon, alebo iný úkon OČTK?
- Kto je legitímny vykonať činnosť podľa bodu 1?
- Či sa vždy realizuje subjektom podľa bodu 2. z činnosti podľa bodu 1. zázpisnica?
- Či sa činnosť podľa bodu 1. realizuje za osobnej účasti subjektu podľa bodu 2., čiže či je prítomnosť policajta nevyhnutná?
- Čo všetko a konkrétne obsahuje akt policajta, ak realizuje činnosť podľa bodu 3?

V rámci konania o sprístupnenie informácie začatého dorúčením žiadosti preskúmal prvostupňový správny orgán povinnej osoby predmetnú žiadosť a dospel k záveru, že v danej veci nie je možné požadované informácie sprístupniť nakoľko ide o informácie ktoré povinná osoba nemá k dispozícii. Žiadosti o rozbor, štatistiky a iné analýzy alebo subjektívne názory povinnej osoby na určitú problematiku alebo oblasť činnosti povinnej osoby sú žiadosťami o informáciu, ktorú povinná osoba nemá vo svojej dispozícii a nemá ich nijakým spôsobom spracované, evidované ani ich nevytvára pre svoje potreby. Poskytnutie takej informácie by bolo v rozpore s ustanovením § 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám. V danom prípade nie je predmetom žiadosti požiadavka o poskytnutie konkrétnej individuálne určiteľnej informácie, ale ide o žiadosť, ktorej predmetom je dosiahnutie odpovedí na položené otázky smerujúce k získaniu právnych názorov, úvah a stanovísk povinnej osoby na situáciu subjektívne vnímanú žiadateľom. Vyhotovenie takejto informácie, ktorá by mala charakter právnych záverov, prípadne záverov o povahe činnosti povinnej osoby by bolo považované za aktívnu činnosť povinnej osoby na základe pokynov žiadateľa, ktorej obsahom a reálnym predmetom by nebola konkrétna informácia, ale išlo by o vytvorenie novej informácie, ktorá sa v dispozícii povinnej osoby nenachádza. Poskytnutie informácie tohto rozsahu nie je možné a preto je potrebné rozhodnúť o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie.

4. Oprávnený žiadateľ požaduje sprístupnenie informácií v rozsahu:

- prehľad trestných oznámení, priestupkových oznámení a iných podaní, ktoré Okresnému riaditeľstvu PZ v Trenčíne zaslali osoby X.Y. a X. Y: za obdobie od júna 2013 doposiaľ v rozsahu informácií o počte podaní, podaných na jednotlivých pracoviskách OR PZ a špecifikácie údajov o tom, koľko z týchto podaní bolo trestných oznámení, priestupkových oznámení, sťažností, námietok zaujatostí, opravných prostriedkov a iných podaní a prípadne aj informácií, či uvedené osoby podali trestné oznámenie prípadne priestupkové oznámenie proti pracovníkom s uvedením počtu takých oznámení.

V rámci konania o sprístupnenie informácie začatého dorúčením predmetnej žiadosti preskúmal prvostupňový správny orgán povinnej osoby predmetnú žiadosť a dospel k záveru, že v danej veci nie je možné požadované informácie sprístupniť nakoľko ide o informácie ktoré povinná osoba nemá k dispozícii. Rozširujúci výklad zákona o slobodnom prístupe k informáciám, podľa ktorého by povinná osoba musela poskytovať oprávnenej osobe kompletne podklady, ktoré má k dispozícii, by žiadosť o poskytnutie informácie zmenil na pokyn nadriadeného a to nie je účelom zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Koncepcia ustanovení zákona o slobodnom prístupe k informáciám rozlišuje informácie na tzv. ležiace informácie a informácie vyžadujúce spracovanie údajov. Spracovanie údajov je totiž aktívna činnosť povinnej osoby, ktorou dochádza k vytvoreniu novej informácie a zákon o slobodnom prístupe k informáciám sa na takúto činnosť povinnej osoby nevzťahuje. V danom prípade nie je predmetom žiadosti požiadavka o poskytnutie konkrétnej individuálne určiteľnej informácie, ale ide o žiadosť, ktorej predmetom je poskytnutie veľkého počtu údajov z rôznych evidencií povinnej osoby za rozsiahle časové obdobie bez konkretizovania individuálneho charakteru požadovanej informácie a časť údajov, ktoré žiadateľ vo svojej žiadosti požaduje sa osobitne ani nespracúva v žiadnych evidenciách, v ktorých by bolo možné vykonať lustráciu. Vyhotovenie takejto informácie by si vyžiadalo zber a zhromaždenie množstva údajov a bolo by považované za aktívnu činnosť povinnej osoby na základe pokynov žiadateľa, ktorej obsahom a reálnym predmetom by nebola konkrétna informácia ale išlo by o vytvorenie novej informácie, ktorá sa v dispozícii povinnej osoby nenachádza.

Tieto prípady vzorových žiadostí o poskytnutie informácií sú flagrantnou ukážkou požiadaviek, na ktoré sa zákon o slobodnom prístupe k informáciám nevzťahuje. Z obsahu požadovaných informácií možno správnou úvahou správneho orgánu povinnej osoby vyvodiť dostatočne odôvodnený záver o existencii indícií poukazujúcich na absenciu reálneho záujmu o získanie informácie, ktorý by bol

podmieneny vážnosťou prejavenej vôle. V rámci adresnej správnej úvahy možno takúto žiadosť posúdiť v zásade aj ako zámer na zneužitie práva na prístup k informáciám. Zabezpečenie takého rozsahu informácií je preto možné považovať za zneužitie práva na úkor činnosti povinnej osoby. Poskytnutie informácií tohto rozsahu nie je možné a preto je potrebné v prípade takýchto typov žiadostí rozhodnúť o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie.

Zneužívanie práva na prístup k informáciám svojim rozsahom často zasahuje aj do údajov, ktoré orgány Policajného zboru síce spracúvajú z povahy svojej služobnej činnosti a ktoré majú aj reálne k dispozícii v príslušných evidenčných systémoch, ale prístup k nim je obmedzený osobitnými právnymi predpismi. Oprávnené osoby sa v rámci subjektívneho neprímerane extenzívneho výkladu zákona o slobodnom prístupe k informáciám domnievajú, že ich právo na informácie je koncipované nad rámec právnych možností jeho obmedzenia, ktoré sú upravené v osobitných právnych predpisoch. Pre pochopenie rozsahu zneužitia práva na prístup k informáciám poslúžia príkladné ukážky vzorových podaní.

5. Oprávnený žiadateľ požaduje sprístupnenie informácií v rozsahu:

- údaje o dopravnej nehode, ktorej účastníkom bola osoba X. Y. v rozsahu deň, mesiac, rok dopravnej nehody a dĺžku zadržania vodičského preukazu.

Správny orgán povinnej osoby posúdil žiadosť v zmysle ustanovenia § 19 správneho poriadku a vzhľadom na individuálny charakter jej obsahu ju vyhodnotil ako žiadosť o informácie z evidencie dopravných nehôd a z evidencie vodičov podľa zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“). Informácie z evidencie dopravných nehôd sa poskytujú iba orgánom a osobám vymedzeným v ustanovení § 68 zákona o cestnej premávke. Informácie z evidencie vodičov sa poskytujú iba orgánom a osobám vymedzeným v ustanovení § 109 zákona o cestnej premávke. Požadované informácie vzhľadom na svoj charakter podliehajú režimu osobitného zákona a ich poskytovanie je možné len po splnení zákonom vymedzených podmienok. Žiadateľovi o informáciu, ktorý nepatrí do kategórie osôb určených zákonom o cestnej premávke nie je možné takéto informácie z uvedených evidencií poskytnúť.

6. Oprávnený žiadateľ požaduje sprístupnenie informácií v rozsahu:

- Má osoba X. Y. vydaný zbrojný preukaz?
- Aké zbrane má X. Y. evidované na svoju osobu?
- Boli osobe X. Y. zaistené zbrane a strelivo?
- Akých priestupkov na úseku zbraní a streliva sa dopustila osoba X. Y.?
- Koľko priestupkov bolo riešených s osobu X. Y.?

Správny orgán aj v tomto prípade posúdil žiadosť v zmysle ustanovenia § 19 správneho poriadku podľa obsahu a v časti bodov 1 až 3 ju vyhodnotil ako žiadosť o informácie z informačného systému o zbraniach a strelive a strelniciach, ktorý vedie Policajný zbor v zmysle ustanovenia § 64 zákona č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov pri plnení úloh podľa tohto zákona. Poskytovanie údajov z tohto informačného systému je osobitne upravené ustanovením § 66 zákona č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov a poskytnutie evidovaných informácií iným osobám ako tým, ktoré sú taxatívne vymedzené v tomto zákone nie je možné. V časti bodov 4 až 5 vyhodnotil správny orgán podanie ako žiadosť o poskytnutie informácií z evidencie priestupkov, ktorá sa vedie podľa ustanovenia § 89a zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Údaje z tejto evidencie sa poskytujú osobám taxatívne vymedzených v ustanovení § 89a ods. 4 zákona o priestupkoch. Na poskytovanie údajov z evidencie priestupkov sa v zmysle ustanovenia § 89a ods. 9 zákona o priestupkoch nevzťahujú ustanovenia osobitného zákona

o sprístupňovaní informácií. Vzhľadom na uvedené ustanovenia osobitných zákonov nie je možné poskytnúť požadované údaje. Takáto žiadosť nie je vybavovaná v režime zákona o slobodnom prístupe k informáciám vzhľadom k tomu, že podľa obsahu sa požadované informácie a ich poskytovanie spravujú osobitnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

V **prípade** ochrany pred zneužívaním práva na prístup k informáciám je výrazným pomocníkom aj princíp subsidiarity aplikácie správneho poriadku, ktorý správnym orgánom dáva možnosť uplatniť právne inštitúty osobitných právnych predpisov. Okrem vyššie uvedených prípadov, kedy sú informácie chránené pred zneužitím práva ustanoveniami upravujúcich osobitné druhy evidencií vedených Policajným zborom, je možné chrániť aj informácie z konkrétnych konaní práve využitím aplikácie správneho poriadku.

Pri ochrane princípu dobrej verejnej správy pred zneužívaním práva na prístup k informáciám využitím princípu subsidiarity aplikácie správneho poriadku je však potrebné, každý prípad posudzovať individuálne vzhľadom na špeciálny charakter zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Správne konanie nepožíva v ustanoveniach zákona o slobodnom prístupe k informáciám ani v ustanoveniach správneho poriadku takú procesnú ochranu ako trestné konanie. Oprávnený žiadateľ môže využitím inštitútov zákona o slobodnom prístupe k informáciám vstúpiť do prebiehajúcich aj ukončených správnych konaní a aj do konania o priestupku v štádiu objasňovania vedenom podľa ustanovení zákona o priestupkoch v prípade, ak vo svojej žiadosti špecifikuje svoje požiadavky a konkretizuje údaje a dokumenty, ktoré požaduje sprístupniť. Rozsah týchto požadovaných informácií by však nemal byť v značnom nepomere s ich kvalitou a rovnako by sa individuálne mala posudzovať aj intenzita prípadných opakovaných požiadaviek oprávnenej osoby, ktorá by svojou povahou a charakterom poukazovala na možné zneužitie práva na prístup k informáciám. Typickým príkladom zneužitia práva na prístup k informáciám zo strany osôb, ktoré nie sú v postavení účastníka konania, sú žiadosti o kópie spisov alebo o nahliadnutie do spisov bez špecifikovania odôvodnenosti a bez konkretizácie požadovaných dokumentov alebo samostatných informácií. Práve požiadavky o kompletné spisy a požiadavky o prelomenie procesných práv účastníka konania napíňajú svojou povahou pojmové znaky zneužitia práva na prístup k informáciám. Ako príklad poslúžia opäť vzorové ukážky žiadostí oprávnených osôb.

7. Oprávnený žiadateľ ako osoba podozrivá zo spáchania priestupku požaduje sprístupnenie informácií v rozsahu:

- nahliadnutia do spisu a vyhotovenie kópie spisu vedenom na Okresnom riaditeľstve PZ v Trenčíne pod číslom ORPZ-TN-000000/2020 v konaní o priestupku

Správny orgán podanie posúdil v zmysle ustanovenia § 19 správneho poriadku a vzhľadom na individuálny charakter jeho obsahu ho vyhodnotil ako žiadosť o nazretie do spisu podľa § 23 správneho poriadku. Z obsahu žiadosti, ako aj z posúdenia naplnenia podmienok procesnej spôsobilosti k uplatneniu práva nazerať do spisov, bolo zrejmé, že žiadateľ nie je v postavení osoby, ktorej by orgán vykonávajúci objasňovanie priestupku podľa § 58 ods.3 písm.a) zákona o priestupkoch mohol umožniť uplatniť právo účastníka konania vo forme nazretia do spisu. Správny orgán oznámil žiadateľovi, že vo veci prebieha objasňovanie v zmysle § 58 zákona o priestupkoch, ktoré nie je správnym konaním ale je konaním o priestupku, kde orgán oprávnený objasňovať priestupky obstaráva podklady potrebné na neskoršie rozhodnutie o priestupku pred správnym orgánom. Účastníkom konania o priestupku sú osoby taxatívne vymedzené v ustanovení § 72 zákona o priestupkoch. Osoba podozrivá zo spáchania priestupku, ktorá vystupuje v konaní o priestupku pred orgánom vykonávajúcim objasňovanie nie je účastníkom konania, ktorému by boli priznané všetky procesné práva ako účastníkovi správneho konania vrátane práva nazerať do spisu. Právo nazerať do spisu má účastník správneho konania, teda obligatórne najmä osoba obvinená. Občan je

obvineným z priestupku, len čo správny orgán vykonal voči nemu prvý procesný úkon. Uvedené právo de lege lata teda neprislúcha osobe podozrivej zo spáchania priestupku počas obhajobovania priestupkov, pretože nie je účastníkom konania. Právo nazrieť do spisu bude možné uplatniť v konaní pred správnym orgánom. Na základe uvedeného správny orgán žiadosti nevyhovel a vec vybavil mimo režimu zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

8. Oprávnený žiadateľ požaduje sprístupnenie informácií v rozsahu:

- nahliadnutie do spisu a žiadosť o poskytnutie informácií a vyhotovenie kópie zo spisu vednom v správnom konaní pod číslom ORPZ-TN-000000/2020

Správny orgán vyhodnotil podanie ako žiadosť o nahliadnutie do spisu a vyhotovenie fotokópie zo spisu vedenom v správnom konaní. Podanie posúdil v zmysle ustanovenia § 19 správneho poriadku a vzhľadom na individuálny charakter ich obsahu bolo vyhodnotené ako žiadosť o nazretie do spisu podľa § 23 správneho poriadku. Z obsahu žiadosti, ako aj z posúdenia naplnenia podmienok procesnej spôsobilosti k uplatneniu práva nazerať do spisov, je zrejmé, že žiadateľ nie je v postavení osoby, ktorej by správny orgán mohol priznať práva účastníka správneho konania. Z podania nie je zjavná ani odôvodnenosť požiadavky, ktorá by umožnila uplatniť procesnú výnimku z práva nazretia do spisu upravenú v ustanovení § 23 ods. 2 správneho poriadku. Účastníkom konania o priestupku sú osoby vymedzené v ustanovení § 14 správneho poriadku. Vo vzťahu k podaniu nie je možné priznať právo účastníka konania vo forme inštitútu nazretia do spisu.

Ako je uvedené vyššie, konanie o priestupku a samostatné správne konanie nie sú procesne chránené koncepciou implicitného obmedzenia prístupu k informáciám z týchto konaní tak, ako je tomu v trestnom konaní. Možnosť obmedzenia prístupu je preto potrebné hľadať práve v obsahu zákazu zneužívania práva. Právo na informácie zo správneho konania alebo konania o priestupkoch nie je možné obmedziť absolútne a je potrebné vždy vykonať právnu úvahu vzhľadom na obsah a charakter konkrétnej podanej žiadosti. Obmedzenie v záujme ochrany informácií a samotnej činnosti povinnej osoby pred zneužitím práva, je vhodné aplikovať v prípadoch, keď kvantita požadovaných informácií prevažuje nad ich kvalitou a ak je s posúdenia žiadosti zrejmé, že žiadateľ požaduje kompletný súbor údajov tvoriacich samotný spis.

ZÁVER

Zákaz zneužívania výkonu práva je jedným z ústavných princípov, ktorý Ústava Slovenskej republiky implicitne obsahuje a ktorý priamo umožňuje vykonávať testy zneužitia práva aj pri aplikácii práva na prístup k informáciám. Cieľom tohto testu je preskúmanie, či aplikáciou zákona o slobodnom prístupe k informáciám nedochádza k porušeniu ústavného pozadia právnej regulácie. Test zneužitia práva má svoje opodstatnenie aj z ohľadom na ústavnú povinnosť správnych orgánov povinnej osoby konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Kumulatívne požiadavky na aplikáciu zákona o slobodnom prístupe k informáciám vyžadujú od správnych orgánov konanie nie len v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, ale súčasne aj konanie, ktorým sa garantuje zachovanie ústavných princípov.

Zneužívanie práva na prístup k informáciám je možné často pozorovať v pozadí uplatňovania inštitútov zákona o slobodnom prístupe k informáciám zo strany oprávnených osôb. Prvky a znaky charakterizujúce zneužívanie práva nie sú vždy zjavné a správne orgány povinnej osoby sa často krát snažia vyhovieť aj takým žiadostiam, ktoré sú neprimerane rozsiahle, obštrukčné a v určitých prípadoch aj priamo šikanózne a nezmyselné. Využitie extenzívneho prístupu k princípu publicity verejnej správy, ktorý je nekritický a ústretový k oprávneným osobám, sa pri konfrontácii s princípom dobrej verejnej správy a ústavného princípu zákazu zneužívania výkonu práva javí ako nevhodné práve s ohľadom na skutočnosť, že oprávnené osoby svojimi žiadosťami vstupujú do

oblastí činnosti orgánov Policajného zboru, ktoré by mali byť chránené pred žiadosťami postihnutých absenciou konkrétnosti a individuálnosti vážne prejavenej vôle. Vybavovanie takých žiadostí ide priamo na úkor správnych orgánov povinnej osoby a na úkor plnenia služobných úloh Policajného zboru. Princíp zákazu zneužitia výkonu práva by sa mal uplatňovať v oveľa širšej sfére ako je tomu teraz. K vymedzeniu presného postupu povinnej osoby by výraznou mierou prispelo aj zakotvenie pojmových znakov informácie, dispozície s informáciou a samotného zákazu zneužitia práva v zákone o slobodnom prístupe k informáciám tak, aby znenie zákona reflektovalo aplikačnú súdnu prax.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

1. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
2. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov
3. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
4. Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov
5. Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
6. Zákon č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
7. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov
8. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 3 Sži 4/2014
9. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 3 Sži 5/2013
10. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 2 Sžo 190/2008
11. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 6 Sži 27/2013
12. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 5 Sži 10/2012
13. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 6 Sži 9/2013
14. Nálež Ústavného súdu SR IV. ÚS 40/2003
15. Uznesenie Ústavného súdu SR II. ÚS 482/2013

ZOZNAM PRÁVNÝCH PREDPISOV, KTORÝCH SA PRÍSPEVOK TÝKA:

- Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov
- Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
- Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

**PRINCÍP VIAZANOSTI PRÁVOM AKO URČUJÚCI LIMIT ZÁKONNOSTI KONANIA
A ROZHODOVANIA VYKONÁVATEĽOV VEREJNEJ SPRÁVY**

*PRINCIPLE OF LEGALITY AS A DEFINING LIMIT IN DECISION MAKING PROCESS
OF ADMINISTRATIVE BODIES*

DOC. JUDr. JANA VALLOVÁ, PhD.

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

EXTERNÝ DOKTORAND FAKULTY PRÁVA PANEURÓPSKEJ VYSOKEJ ŠKOLY

Kľúčové slová:

princíp viazanosti právom, zákonnosť, správne konanie, vykonávateľ verejnej správy

KEY WORDS:

principle of lawfulness, lawfulness, administrative procedure, public administrator

ABSTRAKT:

Princíp viazanosti právom sa odôvodnene považuje za fundamentálny princíp fungovania dobrej verejnej správy v podmienkach modernej Európy. Elementárny charakter tohto princípu v systéme európskeho správneho práva podčiarkuje aj jeho existenciu v majoritnom počte ústavných dokumentov členských štátov Európskej únie. Týmto princípom sú stanovené limity zákonnosti pre vykonávateľov verejnej správy, ktorí sú oprávnení konať len v prípadoch, ak tak ustanoví zákon. Článok pojednáva o vykonávateľovi verejnej moci s poukázaním na skutočnosť, že tento pojem sa používa častejšie v správnom práve hmotnom.

ABSTRACT/SUMMARY:

The principle of lawfulness is, for a good reason, recognized as a fundamental principle of good public administration in modern Europe. The elementary character of this principle in system of European administrative law is declared by its existence in majority of constitutional documents of the Member States of the European Union. This principle stipulates limits of lawfulness for public administrators, allow them to execute their powers just according to the law. This Article deals with terms public administrator with focus on using this term more frequently in substantive law.

Princíp viazanosti právom sa odôvodnene považuje za fundamentálny princíp fungovania tzv. dobrej verejnej správy v podmienkach modernej Európy. Oficiálne bol na medzinárodnej úrovni garantovaný a prijatý v rámci 999. zasadnutia zástupcov ministrov Výboru ministrov členských štátov Rady Európy, ako odporúčanie pod označením CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov členských štátom o dobrej správe. Elementárny charakter princípu viazanosti právom v systéme európskeho správneho práva podčiarkuje aj skutočnosť jeho výskytu v majoritnom počte ústavných dokumentov členských štátov Európskej únie.

„**Namiesto** pojmu princíp viazanosti právom sa v slovenskej teórii správneho práva používa pojem princíp zákonnosti.“¹ V rámci zvoleného pojmu je nevyhnutné konštatovať, že termín zákonnosť sa musí chápať extenzívne. Vykonávatelia verejnej moci sú viazaní aj predpismi inej právnej sily ako zákonmi, predovšetkým medzinárodnými zmluvami a Ústavou Slovenskej republiky, ako aj inými všeobecne záväznými právnymi predpismi a právnymi normami podzákonného charakteru.

1) KOŠIČIAROVÁ, S. 2012. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*, právna monografia. Bratislava : IURA EDITION člen skupiny Wolters Kluwer, 2012. s. 28.

V prípade, ak vykonávateľ verejnej moci poruší zákonnú povinnosť, vzniká na základe dikcie § 65 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) účastníkovi konania nárok na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu mimo odvolacieho konania.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. augusta 2002, sp. zn. 4 SŽ 31/2002 zmysel správneho konania a dôležitosť dodržania procedurálnych pravidiel, ktoré tvoria jeho súčasť, je daná predmetom konania. Správne konanie – procedúra – výlučne sleduje, aby bola zaistená správna aplikácia hmotného práva, aby rozhodnutie vo veci, ktorým sa zakladajú, menia alebo zrušujú konkrétne práva a povinnosti, bolo v súlade s hmotným právom. Zrušenie alebo zmena právoplatných rozhodnutí na základe mimoriadnych opravných prostriedkov (aj preskúmaním podľa § 65 ods. 2 Správneho poriadku) takto prichádza do úvahy len za situácie, ak sa v konaní (o mimoriadnom opravnom prostriedku) preukáže, že rozhodnutie je v rozpore s hmotným právom. Inštitút mimoriadnych opravných prostriedkov pri rešpektovaní stability práv priznaných právoplatným rozhodnutím nie je určený na odstraňovanie procesných väd a nedostatkov, ktoré nemali vplyv na zákonnosť rozhodnutia z hľadiska hmotného práva. Či právoplatné rozhodnutie je v rozpore s hmotným právom, musí byť zistené nepochybným spôsobom pred jeho zrušením. To predstavuje potrebu objasniť všetky okolnosti rozhodné pre posúdenie veci, t. j. zabezpečiť potrebné skutkové zistenia a tiež stanoviská účastníkov k týmto zisteniam, ako aj orgánu, ktorý preskúmané rozhodnutie vydal. Tento proces nemožno zrušením rozhodnutia posunúť do pôvodného konania a až tam zisťovať, či skutočne došlo alebo nedošlo k porušeniu zákona, a ak áno, či verejný záujem prevyšuje nad záujmom dobromyseľne nadobudnutých práv účastníka.²

Dôvodom na uskutočnenie preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania nemôžu byť faktické/vecné vady a nedostatky, ale len vady právneho charakteru, t. j. také, ktoré spočívajú v nezákonnosti rozhodnutia, resp. v jeho rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením.³ „Už na prvý pohľad vidno, že právna povinnosť správať sa pri výkone úradu zákonom, rovnako uložená všetkým procesným orgánom, je s ohľadom na svoj obsah takou ich spoločnou vlastnosťou, od ktorej možno dôvodne čakať, že bude mať vzápätí mnoho zásadne rovnakých vlastností ako jednotlivých druhov procesov tak aj ich výsledkov rozhodnutí.“⁴ Podobná situáciu extenzívneho, teda rozširujúceho výkladu pojmu sa uplatňuje aj na Čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v časti: „Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.“⁵ Podobne pri výklade pojmu princíp zákonnosti, tak aj v prípade citovaného Čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je úvahou de lege lata nevyhnutné dospieť k záveru, že zákonodarcu, respektíve autor ústavy, zamýšľal na dané ustanovenie použiť z hľadiska rozsahu významu použitých slov rozširujúci výklad. Je potrebné poznamenať, že uvedené chápanie použitej terminológie sa opiera aj o bod 2 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7, na základe ktorého sú vykonávatelia verejnej moci povinní bez výnimky dodržiavať: „vnútroštátne zákony, medzinárodné právo a všeobecné právne zásady, ktorými sa riadi ich organizácia, fungovanie a činnosť“.⁶ Z uvedeného je zjavné, že citované odporúčanie negarantuje rozhodovanie vykonávateľov verejnej moci len v súlade so všeobecno-záväznými právnymi predpismi ale aj s internými normatívnymi predpismi vykonávateľov verejnej správy. Uvedená formulácia sa môže chápať ako rozšírenie princípu viazanosti zákonom, čo sa považuje za systémový

2) Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. augusta 2002, sp. zn. 4 SŽ 31/2002

3) POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol. 2011. *Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty)*, 2. vydanie s judikatúrou. Bratislava : Paneurópska vysoká škola a EUROKÓDEX, 2011. s. 131.

4) RATICA, J. 1948. *Základy procesného práva*. Bratislava : Právnická fakulta Slovenskej univerzity v Bratislave, 1948. s. 9.

5) Čl. 7 ods. 2 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

6) Odporúčanie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy CM/Rec (2007) 7 členským štátom o dobrej verejnej správe: Článok 2, bod 2.

a komplexný krok, ktorého akceptácia predstavuje zasadenie sa o vytvorenie systému dobrej správy. Obligatorná povinnosť správnych orgánov dodržiavať pri aplikácii práva okrem iných právnych noriem aj interné predpisy je síce, z pohľadu teórie, samozrejma, avšak v samotnej praxi neraz predstavuje komplikáciu, v podobe nerešpektovania tohto ustanovenia. Vykonávatelia verejnej moci nie sú viazaní internými predpismi len v prípade, ak by takýto predpis bol v rozpore s právnou normou väčšej právnej sily.

Samotné znenie Čl. 2 Odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 poskytuje širší pohľad na obsah princípu viazanosti právom. Z uvedeného textu v časti: „Neprijímajú svojvoľné opatrenia, ani keď uplatňujú svoje právo voľnej úvahy.“⁷, je zrejme širšie chápanie tohto pojmu. Inštitút správnej úvahy predstavuje nástroj, ktorý napomáha správneho orgánu pri snahe vydať kvalitné a spravodlivé rozhodnutie.

V Čl. 2 bod 4 Odporúčania Výboru ministrov je jasne zadaná požiadavka, ktorá stanovuje limity pre konania vykonávateľov verejnej správy. V tomto bode je zadaný princíp, na základe ktorého sú vykonávatelia verejnej správy oprávnení konať len v prípadoch, kedy to ustanoví zákon.

1. PRINCÍP VIAZANOSTI PRÁVOM V PODMIENKACH EURÓPSKEJ ÚNIE A SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Nemenej významným dokumentom prijatým na medzinárodnej úrovni, ktorý sa zaoberá systémom dobrej správy je Charta základných práv Európskej únie. Pri vytvorení bola normatívne nezáväzným prameňom práva Európskej únie, ktorý v rámci soft law sekundárne upravoval postoj členských štátov Únie k otázke ľudských práv, pričom dané štáty boli už skôr viazané Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako prameňom medzinárodného práva. Dohovor síce sám o sebe nenarába s pojmom dobrá správa či konkrétnejšie princíp viazanosti právom, z jeho obsahu a definovaných princípov je zrejme, že v danom prípade sa jedná len o rozdielnu terminológiu a zadefinovanie pojmov. Charta základných práv Európskej únie v Čl. 47 akcentuje najmä princíp práva na spravodlivý proces, ktorý taktiež veľmi úzko súvisí s princípom viazanosti právom, najmä v otázkach správneho súdnictva, ktoré okrem iného preskúmava dodržiavanie princípu zákonnosti správnymi orgánmi konajúcimi vo veciach ochrany práv, právom chránených záujmov a povinností fyzických osôb a právnických osôb.

Významným medzníkom bolo nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009, ktorou sa okrem iného stala Charta základných práv Európskej únie právne záväzným dokumentom a bola začlenená do systému primárneho práva Únie.

Dôležitým článkom Charty v zmysle priznaných procesných práv je Čl. 41 – právo na dobrú správu vecí verejných. „Každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.“⁸ Odsek 2 tohto článku detailnejšie rozpracováva jednotlivé práva obsiahnuté vo všeobecnom ustanovení ods. 1. V -Čl. 41 ods. 2 Charty je uvedené napríklad právo na prístup k spisu či administratívne odôvodnenie svojho rozhodnutia orgánom verejnej moci.

7) Odporúčanie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy CM/Rec (2007) 7 členským štátom o dobrej verejnej správe: Článok 2, bod 1.

8) Čl. 41 ods. 1 Charty základných práv Európskej Únie

2. PRINCÍP VIAZANOSTI PRÁVOM VO VNÚTROŠTÁTNEJ PRÁVNEJ ÚPRAVE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Ďalším významným ľudsko-právnym dokumentom prijatým orgánmi s príslušnou kompetenciou na území dnešnej Slovenskej republiky je Listina základných práv a slobôd, ktorá bola prijatá Federálnym zhromaždením Českej a Slovenskej federatívnej republiky ako ústavný zákon č. 23/1991 Zb. Listina základných práv a slobôd. Listina je významným dokumentom, ktorým sa vtedajšia federatívna republika, ako ak jej nástupnícke republiky, prihlásili k idei materiálno-právneho štátu, teda štátu, ktorým okrem pozitívneho platného práva dodržiava aj základné hodnoty demokracie a ľudských a občianskych práv zaručených ústavou.⁹ Princíp zákonnosti, resp. princíp viazanosti právom je v príslušnom dokumente premietnutý do Čl. 2, najmä do bodov 2 a 3 a je veľmi úzko prepojený s ideou právneho štátu. V tejto súvislosti Rática uvádza: „Právny štát môže mať len toľko „moci“, koľko mu poskytne objektívne právo a táto jeho „moc“ môže vystupovať len vo forme jeho osobných právnych nárokov proti občanovi. Občan je podrobený štátu len cez objektívne právo a v dôsledku konštrukcie objektívneho práva len cez svoje osobné právne povinnosti voči štátu.“¹⁰

Najvýznamnejším prameňom práva vnútroštátnej povahy je zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky. Z uvedeného je zrejmé, že v dokumente daného významu bolo nevyhnutné zadefinovať základné právne princípy prelínajúce sa celým právnym poriadkom Slovenskej republiky. Východiskovými materiálmi prameňmi práva bola staršia ústavná a právna tradícia ako aj hodnoty prijaté ostatnými štátmi v prevažnej miere na európskom kontinente. Význam princípu viazanosti právom je podčiarknutý aj jeho zaradením do Čl. 2 ods. 2 Ústavy, na základe ktorého vyplýva pre vykonávateľov verejnej správy povinnosť konať výhradne len na základe ústavy, v jej medziach a rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.¹¹ Uvedenú skutočnosť možno relevantne podporiť najmä judikatúrou najvyšších súdnych autorít, v tomto prípade Ústavného súdu Slovenskej republiky: „Zásada zákonnosti je vyjadrením základného znaku právneho štátu formulovaného v ústave, v zmysle ktorého štátne orgány môžu konať len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (Čl. 2 ods. 2 ústavy).“¹² „Dôležitou zárukou princípu viazanosti právom je, aby bol v demokratickom a právnom štáte zabezpečený stav, keď dodržiavanie predpisov je kontrolovateľné sudcami, ktorí sú pri výkone svojej právomoci nezávislí a rozhodnutia ktorých sú vynútiteľné.“¹³

Aplikácia princípu viazanosti právom je v rámci práva Európskej únie viditeľná aj zo vzťahu práva Únie a ústavných a právnych tradícií členských štátov. „Súd aplikuje pri svojom rozhodovaní princípy, ktoré nachádza priamo v prameňoch práva Európskej únie, alebo pri najmenšom v systéme právnych tradícií členských štátov.“¹⁴ Aj z ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie je zrejmé, že ustálené právne princípy sú neodmysliteľnou súčasťou práva Únie, ktorá nemalou mierou prispieva k samotnému formovaniu úniového právneho poriadku.

Zakotvenie princípov práva na dobrú správu však nie je výsadou len medzinárodných dokumentov a ústav. Z dôvodu právnej istoty, ako aj vhodnosti ich uvedenia v podmienkach Slovenskej republiky sa uvedené princípy nachádzajú aj v Správnom poriadku.

9) KOŠIČIAROVÁ, S. 2012. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*, právna monografia. Bratislava : IURA EDITION člen skupiny Wolters Kluwer, 2012. s. 29.

10) RÁTICA, J. 1948. *Základy procesného práva*. Bratislava : Právnická fakulta Slovenskej univerzity v Bratislave, 1948. s. 12.

11) Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

12) Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky I. ÚS 241/07-44

13) BERTHOTYOVÁ, E. 2013. Dobrá správa – zásade modernej verejnej správy. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2013, roč. 19, č. 12. s. 2.

14) LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. 2011. *European Union Law, Third edition*. Londýn : Sweet and Maxwell, 2011. s. 852.

Vo všeobecnosti sa rozlišuje konštituovanie zásad v právnom predpise na dve základné formy výstavby. Prvou je koncentrácia princípov a zásad využívaných pri aplikácii a na interpretáciu daného právneho predpisu v úvodnej časti paragrafového znenia. Druhou, tzv. dekoncentrovanou formou, je prípad, v ktorom zákonodarca nerovnomerne rozmiestnil princípy a zásady v texte zákona na základe vhodnosti zvýraznenia daného princípu či zásady s konkrétnym právnym inštitútom.

Oba tieto spôsoby zakotvenia základných princípov majú svoje ako negatívne, tak aj pozitívne stránky. Najvýznamnejšou pozitívnu stránkou prípadu, keď sa základné zásady a princípy nachádzajú v koncentrovanej forme na začiatku paragrafového znenia daného zákona, je skutočnosť, že sa nachádzajú na jednom špecificky určenom mieste a tým je vo významnej miere eliminovaná možnosť toho, že ich adresát právnej normy prehliadne v texte, čo môže potenciálne viesť k nesprávnemu výkladu skúmanej právnej normy, či k nesprávnej aplikácii konkrétneho právneho predpisu. Naproti tomu dekoncentrácia zásad a princípov do celého paragrafového znenia zákona, teda k jednotlivým ustanoveniam sústreďuje pozornosť na jednotlivé zásady či princípy v režime konkrétneho právneho inštitútu.

Správny poriadok platný a účinný na území Slovenskej republiky využíva hybridnú formu uvedenia zásad a princípov jemu vlastných. To znamená, že pokiaľ je jedna časť zásad koncentrovaná do § 3 a 4 Správneho poriadku, príkladom môže byť aj práve spomínaná zásada zákonnosti či tiež zásada účinnosti a mnohé iné.

3. VNÚTROŠTÁTNA ÚPRAVA PRINCÍPU VIAZANOSTI PRÁVOM V NIEKTORÝCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EURÓPSKEJ ÚNIE

S prihliadnutím na medzinárodné pramene práva garantujúce dodržiavanie princípu zákonnosti je zrejmé, že Slovenská republika je len jednou z mnohých krajín, ktoré princíp viazanosti právom premietli aj do svojich vnútroštátnych právnych úprav.

Medzi európske krajiny, ktoré inkorporovali princíp viazanosti právom do správno-právnych predpisov procesného charakteru, patrí aj Fínska republika. Konkrétne ide o právny predpis č. 434/2003 Zákon o správnom konaní, ktorý v prvej časti, druhej kapitole, šiestej sekcii pojednáva o základných princípoch dobrej správy. Táto sekcia konkrétne ustanovuje: „Správne orgány majú so spravovanými subjektmi zaobchádzať rovnako a vykonávať svoje kompetencie len za účelom ustanoveným zákonom.“¹⁵ Takáto formulácia presvedčivo reflektuje požiadavku na dobrú správu v časti rešpektovania princípu viazanosti právom a zároveň predstavuje všeobecné interpretačné pravidlo slúžiace subjektu aplikujúcemu konkrétny právny predpis k správnomu výkladu. Uvedená formulácia zodpovedá kumulácii princípu rovnosti účastníkov konania a princípu zákazu zneužitia právomoci. Najmä druhá časť uvedeného výňatku z fínskej právnej úpravy reflektuje už spomenutý princíp zákazu zneužitia právomoci, ktorý je užší ako pojem zákonnosť. Napriek tomu aj užší pojem jednoznačne poukazuje na prítomnosť princípu zákonnosti vo fínskej správno-právnej úprave.

Za jasnejší prípad konštituovania princípu zákonnosti vo vnútroštátnej právnej úprave členského štátu Európskej únie je príklad z Rakúska. „V niektorých krajinách, ako napríklad v Rakúsku, to je (princíp zákonnosti, pozn. autora) spojené s verejnou správou.“ Článok 18, podsekcia 1 rakúskej ústavy znie: „Celá verejná správa má byť založená na práve.“¹⁶

¹⁵) Zákon č. 434/2003 o správnom konaní prijatý fínskym parlamentom Eduskunta

¹⁶) Analýza *Princípy dobrej správy v členských štátoch Európskej únie* vypracovaná Švédskou Agentúrou pre verejnú správu (Statskontoret), 2005, s. 23.

4. VYKONÁVATEĽ VEREJNEJ MOCI

Pojem vykonávateľ verejnej správy vystihuje orgán či osobu, právnickú alebo fyzickú, presnejšie než označenie orgánu verejnej správy či správny orgán. „Orgán verejnej správy sa ako označenie používa spravidla v hmotnom práve, kým termín správny orgán má svoje uplatnenie v procesnom práve.“¹⁷ Uvedený pojem treba vykladať v tom zmysle, že sa nejedná len o orgány štátu, ale o každú inštitúciu, úrad či osobu, ktorá vykonáva verejnú správu. „Správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.“¹⁸

Významným faktom úzko spojeným s princípom viazanosti právom v oboch jeho dimenziách, teda po stránke rozsahu ako aj spôsobu, ktorým vykonávatelia verejnej správy vykonávajú verejnú moc¹⁹ je právo na súdnu ochranu, garantované ako Ústavou Slovenskej republiky, tak aj viacerými medzinárodnými dokumentmi zaoberajúcimi sa problematikou ľudských práv.

V súvislosti s uvedeným treba poukázať najmä Čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý garantuje právo na spravodlivé súdne konanie. Značne podobným spôsobom ako spomínaný Čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je koncipovaný aj Čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky ako vnútroštátny prameň práva najvyššej právnej sily.

ZÁVER

Princíp viazanosti právom „zásada zákonnosti“ môže naznačovať len deklaratórny charakter predmetného ustanovenia Správneho poriadku, no nie je tak, keďže s porušením resp. nedodržaním základných princípov /zásad/ správneho konania, a teda aj s princípom viazanosti právom, spája Správny poriadok veľa právnych následkov a reparačných nástrojov napr. / § 65 Správneho poriadku – preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania z dôvodu nezákonnosti rozhodnutia – porušenie princípu viazanosti právom, § 62 Správneho poriadku – obnova konania a pod./.

Základné princípy správneho konania sú nielen záväznou súčasťou právneho predpisu, ale sú tiež interpretačným pravidlom pre riadnu aplikáciu zákona ako celku. Jednotlivé ustanovenia Správneho poriadku treba vykladať a aplikovať tak, aby bola táto aplikácia v súlade so základnými pravidlami konania.²⁰

Záverom možno konštatovať, že porušenie resp. nedodržanie princípu viazanosti právom je porušením zákona zo strany vykonávateľa verejnej správy /správneho orgánu/, s ktorým sú, resp. môžu byť spojené tak verejnoprávne, ako aj súkromnoprávne následky, vrátane potencionálnych nárokov účastníka konania / napr. uplatnenie si nároku na náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci, sťažnosť na nečinnosť a pod./, a preto je povinnosťou správnych orgánov postupovať podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

17) POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol. 2011. *Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty)*, 2. vydanie s judikatúrou. Bratislava : Paneurópska vysoká škola a EUROKÓDEX, 2011. s. 16.

18) § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

19) MASLEN, M. 2012. Princíp viazanosti právom a slovenská úprava správneho trestania. In *Dny práva*. Brno : Masaryková univerzita. 2012.

20) POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 17-18.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY:

- KOŠIČIAROVÁ, S. 2012. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, právna monografia. Bratislava : IURA EDITION člen skupiny Wolters Kluwer, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2,
- LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. 2011. European Union Law, Third edition. Londýn : Sweet and Maxwell, 2011. 1083 s. ISBN 978-1-847-03743-5,
- POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol. 2011. Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty), 2. vydanie s judikatúrou. Bratislava : Paneurópska vysoká škola a EUKÓDEX, 2011. 568 s. ISBN 978-80-89447-38-1,
- POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019, 624 s. ISBN 978-80-7400-773-6,
- RATICA, J. 1948. Základy procesného práva. Bratislava : Právnická fakulta Slovenskej univerzity v Bratislave, 1948,
- BERTHOTYOVÁ, E. 2013. Dobrá správa – zásade modernej verejnej správy. In Bulletin slovenskej advokácie. 2013, roč. 19, č. 12,
- MASLEN, M. 2012. Princíp viazanosti právom a slovenská úprava správneho trestania. In Dny práva. Brno : Masaryková univerzita. 2012,
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky,
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 434/2003 o správnom konaní prijatý fínskym parlamentom Eduskunta,
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky I. ÚS 241/07-44,
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. augusta 2002, sp. zn. 4 SŽ 31/2002
- Charta základných práv Európskej Únie,
- Odporúčanie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy CM/Rec (2007) 7 členským štátom o dobrej verejnej správe,
- Analýza Princípy dobrej správy v členských štátoch Európskej únie vypracovaná Švédskou Agentúrou pre verejnú správu (Statskontoret), 2005.

SPRÁVNE KONANIE A PRECEDENČNÁ ZÁSADA*ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND PRINCIPLE OF PRECEDENT***DOC. JUDr. JANA VALLOVÁ, PhD.**

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

EXTERNÝ DOKTORAND FAKULTY PRÁVA PANEURÓPSKEJ VYSOKEJ ŠKOLY

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

správne konanie, základné zásady, precedenčná zásada, legitímne očakávania, princíp právnej istoty

KEY WORDS:

administrative procedure, principles, precedential principle, legitimate expectation, principle of legal certainty

ABSTRAKT:

Príspevok sa venuje vymedzeniu pojmov zásada a princíp, bližšie analyzuje precedenčnú zásadu/materiálnu rovnosť, legitímne očakávanie, ktoré je užšou kategóriou ako kategória právnej istoty s poukázaním na „problematickú“ zákonnú formuláciu slova „dbať“ – ako obligatórnu povinnosť správnych orgánov rešpektovať túto zásadu v rozhodovacej činnosti správnych orgánov.

ABSTRACT/SUMMARY:

The Article deals with definition of legal terms fundament and principle, analyzes precedential principle, legitimate expectations, what is a closer category compare to category of legal certainty with focus on „problematic“ legal formulation „take care“ – as duty of administrative authorities to respect mentioned principle in decision making process.

Správne konanie je jedným z najrozšírenejších procesov, v ktorých sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb. Na rozdiel od súdneho konania, správne konanie je najčastejšie aplikované vo veciach, v ktorých sa adresátom správy priznávajú určité práva, resp. realizujú sa ich právom chránené záujmy – nie sú žiadnou ojedinelosťou ani správne procesy, ktoré smerujú k uloženiu povinnosti.

Správne konanie upravené zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) vychádza zo zásad, ktoré sú určujúce pre celkovú konštrukciu a ciele správneho konania, ako i náplň jeho jednotlivých procesných inštitútov.

Pred konkretizáciou precedenčnej zásady je nevyhnutné konštatovať, že zásady vzťahujúce sa na správne konanie nie sú upravené len v § 3 a § 4 Správneho poriadku, ale sú obsiahnuté aj v ďalších ustanoveniach Správneho poriadku. Pre úplnosť treba dodať, že ďalšie zásady môžu vychádzať aj z osobitných právnych predpisov.

Základné pravidlá konania (ďalej ako „zásady konania“) sú dôležité pri vymedzovaní esenciálnych pilierov a koncepcných ukazovateľov správneho konania.¹

1) POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., MILUČKÝ, J., VALLOVÁ, J., Všeobecné správne konanie – Teória a prax. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., apríl 2017, s. 21.

1. VÝZNAMOVÝ ROZDIEL V POUŽÍVANÍ POJMOV PRINCÍP A ZÁSADA

Na tomto mieste je potrebné poskytnúť priestor zadefinovaniu rozdielu medzi dvoma často opakujúcimi sa termínami, a to pojmom „zásada“ a pojmom „princíp“. Táto problematika bola predmetom značného počtu vedeckých diskusií a téz.

K inštitútu zásad existujú v teórii práva dva základné prístupy, a to prístup pozitivistický a prístup prirodzenoprávny (iusnaturalistický). V právnych vedách sa v tomto bode neraz objavuje aj diskusia o tom, či je vhodnejšie označenie „princíp“ alebo „zásada“. Aj keď to z hľadiska aplikácie príslušných ustanovení zákona nemá väčšie opodstatnenie, za princíp môžeme spravidla považovať také východiskové tézy, ktoré sú vlastné celému právnemu poriadku (bez ohľadu na konkrétne odvetvie) – napr. princíp legality (zákonnosti). Na druhej strane, termínom „zásada“ sa spravidla označuje taký postulát, ktorý najčastejšie vychádza z konkrétneho princípu a používa sa v konkrétnom právnom odvetví.²

Význam zásad v právnom poriadku je často podceňovaný, avšak ich relevantnosť v režime správneho konania podčiarkuje napr. aj Odporúčanie Výboru ministrov (2007) 7, z ktorého vyplýva, že okrem pozitívneho práva majú správne orgány v rámci konania prihliadať aj na zásady vlastného právnemu poriadku.

2. PRECEDENČNÁ ZÁSADA AKO SÚČASŤ PRÁVNEHO PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

V prípade precedenčnej zásady ide o zrejme najdiskutovanejší princíp. Dôvodom je značne heterogénny komplex názorov na jeho pomenovanie, zaradenie či samostatnú existenciu a aplikáciu. Prípados zaradenia zásady legitímnych očakávaní je aj jej subsumovanie pod všeobecnejší princíp právnej istoty. Podľa Košičiarovej, pozostáva tento princíp z viacerých čiastkových požiadaviek. „Je to najmä požiadavka na jasnosť, zrozumiteľnosť a predvídateľnosť právnych noriem, predvídateľnosť postupu správnych orgánov verejnej moci (tiež princíp legitímneho očakávania), ochrana práv nadobudnutých v dobrej viere a zákaz retroaktivity právnych noriem (obzvlášť dôležitý v rámci administratívneho trestania).“³ K relatívne problematickému vzťahu princípu právnej istoty a zásady legitímnych očakávaní sa vyjadril aj Ústavný súd Slovenskej republiky: „Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota.“⁴ Problematické v prípade tohto princípu nie je len jeho systematické zaradenie v systéme správneho práva, ale aj otázka jeho obligatórnej záväznosti. Tento problém vyvstáva najmä v dôsledku nie práve najjednoznačnejšieho výberu slov v ustanovení § 3 ods. 4 druhej vety Správneho poriadku, ktorá znie: „Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.“⁵ Za problematické sa považuje v uvedenej formulácii slovo „dbať“, ktoré môže vyvolávať dojem odporúčacieho charakteru danej zásady. S takýmto doslovným gramatickým výkladom sa však nemožno stotožniť. Vzhľadom na teleologický a systematický výklad, ukladá toto ustanovenie správnomu orgánu obligatórny záväzok dodržiavania tohto princípu rovnako ako ostatných princípov a zásad uvedených v Správnom poriadku. Konštatovanie je založené na skutočnosti, že zákonodarca

2) POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., MILUČKÝ, J., VALLOVÁ, J., Všeobecné správne konanie – Teória a prax. Bratislava : EUKÓDEX, s. r. o., apríl 2017, s. 21.

3) KOŠIČIAROVÁ, S. 2012. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, právna monografia. Bratislava : IURA EDITION člen skupiny Wolters Kluwer, 2012, s. 47.

4) Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 10/04-27

5) § 3 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

využíva rovnaké slovné spojenie aj v súvislosti so zásadou hospodárnosti konania, či v § 81 Správneho poriadku, ktorý pojednáva o výsadách a imunitách vybraných subjektov.⁶

V zmysle uvedeného v časti o správnosti, respektíve vhodnosti používaní presných pojmov je zrejmé, že precedenčná zásada nie je svojím pôvodom príslušná k slovenskej vnútroštátnej tvorbe práva. Prvýkrát bola táto zásada upravená v Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o dobrej správe. Významným rozšírením tohto princípu v porovnaní so slovenskou vnútroštátnou právnou úpravou v Správnom poriadku je výslovne upravená možnosť konania v rozpore s týmto princípom, avšak len ak je takéto konanie vynútené objektívnymi skutočnosťami. Uvedené Odporúčanie svojím záverom taktiež ustanovuje: „Pre to aby bolo rešpektované, by právo na dobrú správnu úvahu malo byť v súlade s rozumnými a legitímnymi očakávaniami adresátovej verejnej správy.“⁷

S prihliadnutím na uvedené normy medzinárodného práva ako aj na samotný zmysel konštituovania precedenčnej zásady do vnútroštátnych právnych predpisov možno považovať jej význam za nespochybniteľný. Dôležité je taktiež uviesť, že zásada legitímnych očakávaní je veľmi úzko spojená s ústavným princípom právnej istoty, v tom zmysle, že je jeho konkrétnym vyjadrením v odvetví správneho práva. Pre úplnosť a podloženie daného textu uvádzame aj implicitné zakotvenie princípu právnej istoty v Ústave Slovenskej republiky a to v znení: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“⁸ Okrem iného z uvedeného ústavného textu jasne vyplýva požiadavka kladená na správne orgány, na základe ktorej sa vyžaduje aby v rozhodovacej činnosti správnych orgánov nevznikali excesívne odklony v skutkovo zhodných, respektíve podobných prípadoch.⁹ V nadväznosti na ústavno-právnu úpravu zákonodarca premietol požiadavku princípu právnej istoty do zásady legitímnych očakávaní v správnom práve tak, že: „Správny poriadok s účinnosťou od 01. januára 2004 zakotvil ako základné pravidlo konania povinnosť správnych orgánov dbať o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.“¹⁰

Napriek dostatočne preukázanej a odôvodnenej potrebe bezvýnimочnej aplikácie precedenčnej zásady nielen v správnom konaní nemožno považovať jej aplikáciu za bezproblémovú. V poradí prvou zásadnou komplikáciou predstavuje relatívne všeobecná právna úprava tejto zásady v § 3 ods. 4 Správneho poriadku, v ktorej zákonodarca využíva relatívne neurčité pojmy, akým je bez sporu napríklad termín „podobný“. Vzhľadom na skutočnosť, že v danej časti zákona sú definované všeobecné princípy a zásady je nielen prínosné, ale priam nevyhnutné zvoliť čo najširšie formulácie, ktoré svojou existenciou vytvárajú čo najväčší priestor na uplatnenie diskrečnej právomoci zo strany vykonávateľa verejnej správy, okrem iného aj v prípade medzier v pozitívnom práve. Táto teória sa priamo dotýka moderného prístupu k legislatívnej tvorbe, ktorá upustila od prílišného formalizmu a kazustického prístupu k tvorbe práva a zamerala sa na precizovanie všeobecno-právnych postulátov, vytvárajúcich značný priestor pre aplikáciu právnych noriem. Nielen v akademických kruhoch, ale najmä v širokej verejnosti môžu vznikaf neodôvodnené obavy zo zneužitia týchto rozsiahlych právomocí zo strany správnych orgánov. Napriek značnej voľnosti v rozhodovacom

6) POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol. 2011. Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty), 2. vydanie s judikatúrou. Bratislava : Paneurópska vysoká škola a EUROKÓDEX, 2011. s. 22.

7) Odporúčanie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy CM/Rec (2007) 7 členským štátom o dobrej verejnej správe

8) Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, čl. 1 odsek 1

9) POTÁŠCH, P. 2012. Materiálna rovnosť účastníkov konania v kontexte správneho trestania vs. Legitímne očakávania a rovnosť pred zákonom. In *Magister Officiorum*. 2012, č. 3. s. 2.

10) BERTHOTYOVÁ, E. 2013. Dobrá správa – zásade modernej verejnej správy. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2013, roč. 19, č. 12. s. 3.

procesu sú tieto orgány neustále viazané okrem iného aj princípom právnej istoty, či precedenčnou zásadou.

3. PRECEDENČNÁ ZÁSADA A ROZHODNUTIA SÚDOV

Je však dôležité poznamenať, že rešpektovanie zásady legitímnych očakávaní nie je možné absolutizovať. V tomto duchu sa vyjadril aj Súdny dvor Európskej únie, pričom jeho rozhodnutie bolo prebraté aj do rozhodovacej praxe najvyšších súdnych autorít na území Slovenskej republiky. Z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, teda z praxe najvyššej súdnej autority vyplýva významné postavenie zásady materiálnej rovnosti. „Ústavný súd sa hlási k modernej európskej konštitucionalistike, ku ktorej patrí ochrana legitímneho očakávania (legitimate expectation, Vertrauensschutz). Už z pomenovania legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali.“¹¹ Najvyšší súd Slovenskej republiky v jednom zo svojich rozsudkov preberá skoršiu judikatúru Súdneho dvora Európskej únie a konštatuje: „Je potrebné zdôrazniť, že hoci z legitímnych očakávaní v pomere k správnym rozhodnutiam možno správne predpokladať určitú istotu účastníkov, že o ich veci bude rozhodnuté obdobne ako o veci skutkovo a právnej podobnej, legitímne očakávania sa nedajú absolutizovať. Nemožno vždy nemennosť legitímne očakávať tam, kde je určitému správnenému orgánu daná diskrečná právomoc (rozsudok Európskeho súdneho dvora /teraz Súdny dvor Európskej únie/ vo veci Crispoltoni, v spojených veciach C-133/93, C-300/93, C-362/93 zo dňa 5.10.1994, bod 56, Správa 1994, str. I-04863), pričom uvedené je možné a potrebné aplikovať aj v oblasti správneho trestania.“¹²

Obdobný názor zastáva aj Najvyšší správny súd Českej republiky, vyjadrený v rozsudku sp. zn.: 5 As 14/2015 – „Najvyšší správní soud konstatuje, že správní orgán je nepochybně povinen respektovat zásadu rovného přístupu a nestranného postupu, jakož i zásadu legitimního očekávání, tedy aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tyto zásady však nelze chápat izolovaně; každý případ je vždy jedinečný a jeho řešení musí vycházet z konkrétních okolností a skutečností zjištěných správním orgánem. ...“¹³

ZÁVER

Precedenčná zásada je v správnom konaní tiež dlhodobo detailnejšie neriešenou otázkou. Ide o inštitút, ktorý sa v praxi preukázateľne málo aplikuje. Podstata tejto zásady spočíva v tom, aby v rámci rozhodovacej činnosti správnych orgánov nevznikali excesívne odklony v skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch, pričom ide nielen o extrémne odklony (napr. jednému účastníkovi sa vyhovie, druhému v tej istej veci a za tých istých podmienok nie), ale aj o akékoľvek iné neopodstatnené odklony majúce parciálny charakter (napr. výška uloženej pokuty za ten istý skutok páchatelovi s podobnou charakteristikou by mala byť podobná). Záverom je potrebné uviesť, že podľa slovenskej právnej úpravy neexistuje žiadny systém väzieb a viazaností, ktorý by mal byť pri uplatňovaní tejto zásady smerodajný. Neexistuje jednoznačné deklarovanie toho, či sa záväznosť viaže na hierarchický systém správnych orgánov, či je vrcholný, resp. vyšší správny orgán viazaný svojimi vlastnými (skoršími) rozhodnutiami. Nie je zrejmé ani to, či záväznosť rozhodnutiami je viazaná len na jeden orgán, alebo na ich hierarchiu. Taktiež neexistuje ani centrálna databáza rozhodnutí správnych orgánov, okrem § 89a zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení

11) Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 10/04-27

12) Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 8 Sžo 163/2010

13) Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn.: 5 As 14/2015

neskorších predpisov, ktorý správnym orgánom príslušným na prejednanie priestupku, vrátane jeho prejednania v blokovaní, uložil povinnosť viesť evidenciu priestupkov.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY:

- KOŠIČIAROVÁ, S. 2012. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, právna monografia. Bratislava : IURA EDITION člen skupiny Wolters Kluwer, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2,
- POTÁŠCH, P. a kol. Zákon o priestupkoch – Veľký komentár. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., marec 2016. 408 s. ISBN 9788081550614,
- POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol. 2011. Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty), 2. vydanie s judikatúrou. Bratislava : Paneurópska vysoká škola a EUROKÓDEX, 2011. 568 s. ISBN 978-80-89447-38-1,
- POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., MILUČKÝ, J., VALLOVÁ, J.: Všeobecné správne konanie – Teória a prax. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., apríl 2017. 216 s. ISBN 978-80-8155-071-3,
- BERTHOTYOVÁ, E. 2013. Dobrá správa – zásade modernej verejnej správy. In Bulletin slovenskej advokácie. 2013, roč. 19, č. 12,
- POTÁŠCH, P. 2012. Materiálna rovnosť účastníkov konania v kontexte správneho trestania vs. Legitímne očakávania a rovnosť pred zákonom. In Magister Officiorum. 2012, č. 3,
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky,
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov,
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 10/04-27,
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 8 Sžo 163/2010,
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn.: 5 As 14/2015,
- Odporúčanie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy CM/Rec (2007) 7 členským štátom o dobrej verejnej správe.

SŤAŽNOSŤ PROTI POSTUPU POLICAJTA PRI VYKONANÍ SLUŽOBNÉHO ZÁKROKU¹*COMPLAINT AGAINST THE POLICE PROCEDURE WHILE UNDERTAKING A SERVICE ACTION***JUDr. MGR. JANKA HAŠANOVÁ, PhD.**

AKADÉMIA POLICAJNÉHO ZBORU V BRATISLAVE

KATEDRA SPRÁVNEHO PRÁVA

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

sťažnosť, služobný zákrok, policajt, prešetrovanie sťažnosti, vybavenie sťažnosti

KEY WORDS:

service action, police officer, examination of complaints, resolving complaints

ABSTRAKT:

Príspevok sa venuje právnej a internej úprave procesného postupu pri podávaní, prešetrovaní a vybavovaní sťažností smerujúcich proti postupu policajta, ktorý vykonal služobný zákrok.

ABSTRACT/SUMMARY:

The paper deals with the legislative and internal framework of the procedural guide for complaints against a police officer who has undertaken a service action – how to file, examine and resolve the complaints.

VŠEOBECNÝ ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Príslušníci Policajného zboru (ďalej len „policajti“) v rámci plnenia úloh vyplývajúcich zo služobnej činnosti, denne vykonávajú mnoho služobných zákrokov. V zmysle zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Policajnom zbore“) treba striktné rozlišovať medzi pojmami služobná činnosť a služobný zákrok. Podľa § 8 ods. 3 sa služobnou činnosťou rozumie činnosť policajta spojená s plnením úloh podľa zákona o Policajnom zbore alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov. V zmysle § 9 ods. 3 zákona o Policajnom zbore je **služobný zákrok** *zákonom ustanovená a v jeho medziach vykonávaná činnosť policajta, pri ktorej sa bezprostredne zasahuje do základných práv a slobôd osoby.*² Keďže služobný zákrok sa vykonáva spravidla počas služobnej činnosti, je možné konštatovať, že uvedený pojem odvodzujeme od služobnej činnosti, ale zároveň je jej podriadeným pojmom.

So služobnými zákrokmi policajtov sa často spájajú konfliktné, vyhrotené a kritické situácie, ktoré si nepochybne vyžadujú osobitné postupy a prístupy policajta. Pri každom služobnom zákroku sa musí dbať na zachovanie podstaty a zmyslu konkrétneho základného práva alebo slobody osoby. Intenzita zásahu nesmie prekročiť mieru nevyhnutnú na dosiahnutie účelu sledovaného zákroku. Policajt si zároveň musí plniť povinnosti podľa zákona, dbať na česť, vážnosť a dôstojnosť osoby i svoju vlastnú, nepripustiť, aby vznikla bezdôvodná ujma, dodržiavať etický kódex policajta. Kumulácia mnohých zákonných podmienok sa premieta v jednom služobnom zákroku, ktorý je vždy sám o sebe jedinečný a osobitný, čiže je ho potrebné posudzovať prísne individuálne.³

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

2) Bližšie o základných ľudských právach pozri napr. MARCZYOVÁ, K. – PIVÁČEK, M. Ústavnoprávne aspekty policajného práva. In: MARCZYOVÁ, K. – HAŠANOVÁ, J. – STRÉMY, T. – ŠIMONOVÁ, J. a kol. *Policajné právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019, s. 126 a nasl.

3) MARCZYOVÁ, K. – HAŠANOVÁ, J. – STRÉMY, T. – ŠIMONOVÁ, J. a kol. *Policajné právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019, s. 40 – 41.

Dôvodom na vykonanie služobného zákroku je porušenie alebo ohrozenie zákonom chráneného záujmu. Medzi vykonaním služobného zákroku a protiprávnym konaním osoby musí existovať časová súvislosť. Ak by takáto súvislosť neexistovala, pominuli by dôvody na vykonanie služobného zákroku, nepominul by však dôvod na postih osoby za jej protiprávne konanie, či už pôjde o trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt. Cieľom služobných zákrokov je najmä zabrániť, resp. prekaziť páchanie trestného činu, priestupku, zamedziť narušovanie verejného poriadku, zmierniť následky trestného činu, zadržať páchateľa a pod.

Každý služobný zákrok je individuálny, osobitý a neopakovateľný a policajt vykonávajúci služobný zákrok musí v reálnom čase s možnosťami, informáciami, vlastnými skúsenosťami a poznatkami z terénu improvizovať, zvážiť ďalší možný postup tak, aby v ideálnom stave bolo prístupné k optimalizácii jednotlivých jeho krokov a zrealizovaných úkonov (zaistenie dôkazov, vecí a osôb) bez toho, aby jeho konanie bolo v budúcnosti spochybňované.⁴

Napriek tomu, že väčšina policajtov sa snaží zvládnuť služobný zákrok čo najlepšie a v súlade s právnymi predpismi, objektívne, ale aj subjektívne faktory môžu spôsobiť, že vzniknú pochybnosti o zákonnosti jeho realizácie. V dôsledku toho, že každým služobným zákrokom dochádza k zásahu do základných práv a slobôd osoby, voči ktorej sa zakročuje, sú jedinci, ale aj celá spoločnosť, obzvlášť citliví na zákonnosť a primeranosť vykonania služobného zákroku. Z tohto dôvodu, musia existovať právne nástroje, ktoré v prípade vzniku pochybnosti o zákonnosti vykonania služobného zákroku, bude môcť osoba, voči ktorej bol služobný zákrok vykonaný a ktorá v dôsledku služobného zákroku utrpela ujmu na svojich právach, uplatniť. Tieto právne nástroje povedú k účinnému prevereniu dodržania všetkých právnych aj interných noriem upravujúcich vykonanie služobného zákroku policajtom.⁵

Jedným z právnych nástrojov preskúmania postupu policajta pri vykonávaní služobného zákroku je sťažnosť. V právnom štáte je sťažnosť možné vnímať ako výrazný prvok demokracie, ktorým sa poukázaním na porušovanie práv a slobôd osôb alebo porušovanie právnych predpisov policajtnými orgánmi zabezpečuje verejná diskusia.⁶ V policajnej správe sú sťažnosti vnímané ako prostriedok spoločenskej kontroly výkonu policajnej činnosti.⁷ Sťažnosti z hľadiska určitej systematiky prostriedkov kontroly možno zaradiť medzi inštitúty vonkajšej kontroly policajnej správy, ktoré slúžia na ochranu verejných subjektívnych práv fyzických a právnických osôb.⁸ *Sťažnosť je univerzálny právny nástroj*, ktorý je určený na preskúmanie postupu policajta realizujúceho služobný zákrok. Podanie sťažnosti nie je spoplatnené a na jej prešetrenie a vybavenie má právny nárok každá osoba, ktorej práva boli porušené. Sťažnosť je najjednoduchšou a najkomfortnejšou formou podania proti postupu policajta a mala by byť primárnym a prvotným úkonom, ak sa osoba domnieva, že služobný zákrok nebol vykonaný v súlade so zákonom.

DESKRIPCIA PODÁVANIA SŤAŽNOSTÍ PROTI POSTUPU POLICAJTA

Prijímanie, prešetrovanie, vybavovanie, evidovanie a kontrolu vybavovania sťažností upravuje **zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o sťažnostiach“),

4) HAŠANOVÁ, J. – ŠIMONOVÁ, J. – MARCZYOVÁ, K. – MEDELSKÝ, J. – PIVÁČEK, M. 2020. *Policajné právo a policajná správa*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2020. 90 s.

5) V zmysle § 48 ods. 3 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov je policajt povinný plniť nielen úlohy, ktoré sú mu uložené ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ale aj úlohy uložené rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených, ak bol s nimi riadne oboznámený, teda dodržiavať interné predpisy.

6) HORVAT, M. 2019. *Zákon o sťažnostiach. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2012, s.10.

7) HORVAT, M. In: CEPEK, B. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 295.

8) PEKÁR, B. In: VRABKO, M. a kol. 2012. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 231.

zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov, ako aj interné predpisy a to nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 48/2019 o sťažnostiach (ďalej len „nariadenie ministerstva o sťažnostiach“), nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 99/2019 o vnútornom systéme vybavovania oznámení o protispoločenskej činnosti, nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 81/2011 o vnútornom kontrolnom systéme, nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 40/2015 o operatívnych kontrolách.

Z § 3 ods. 1 zákona o sťažnostiach je možné dedukovať, že sťažnosťou je podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnievajú, že boli *porušené činnosťou* alebo nečinnosťou *policajta* alebo ktorým poukazujú na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie je v pôsobnosti policajného orgánu.⁹

Sťažnosť musí byť písomná a možno ju podať buď v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe, pričom minimálnymi náležitosťami, ktoré musí obsahovať sú meno, priezvisko a adresa pobytu (trvalého, prechodného, prípadne iného pobytu) sťažovateľa. Sťažnosť podaná v listinnej podobe musí obsahovať aj vlastnoručný podpis sťažovateľa. Ak je sťažovateľovi možné doručiť písomnosti v elektronickej podobe, môže obsahovať aj e-mailovú adresu sťažovateľa na takéto elektronické doručenie. Ak sťažnosť neobsahuje uvedené údaje, policajný orgán sťažnosť odloží bez toho, aby mal zákonnú povinnosť vyzvať sťažovateľa na odstránenie nedostatkov sťažnosti. Z uvedenej zákonnej dikcie vyplýva, že anonymné sťažnosti sa nevybavujú. V praxi sa však takéto sťažnosti môžu (ale nemusia) posúdiť ako podnet na preskúmanie protiprávneho konania policajta a preveria sa prostredníctvom nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 40/2015 o operatívnych kontrolách.

Sťažnosť podaná sťažovateľom v elektronickej podobe musí byť autorizovaná podľa osobitného predpisu.¹⁰ Neplatí to, ak bola odoslaná prostredníctvom prístupového miesta, ktoré vyžaduje úspešnú autentifikáciu sťažovateľa (v Slovenskej republike napr. prostredníctvom ústredného portálu verejnej správy www.slovensko.sk).¹¹ Ak sťažnosť podaná elektronicky nie je autorizovaná ani odoslaná prostredníctvom prístupového miesta, ktoré vyžaduje úspešnú autentifikáciu, musí ju sťažovateľ do 5 pracovných dní od jej podania potvrdiť vlastnoručným podpisom, jej autorizáciou alebo jej odoslaním prostredníctvom prístupového miesta, v opačnom prípade sa sťažnosť odloží. Ak sa sťažovateľ dostaví na policajný útvar osobne podať sťažnosť a nemá ju vyhotovenú písomne, policajný útvar sťažovateľovi umožní, aby si sťažnosť vyhotovil v listinnej podobe.

Ďalej musí byť sťažnosť čitateľná a zrozumiteľná. Musí z nej byť zjavné, proti komu smeruje (identifikácia zakročujúceho policajta), na aké nedostatky sťažovateľ poukazuje (opis priebehu služobného zákroku, špecifikácia, v čom sťažovateľ vidí nezákonnosť služobného zákroku) a čoho sa sťažovateľ domáha (akú nápravu žiada, aký dôsledky žiada vyvodiť). Ak sťažnosť neobsahuje uvedené údaje, policajný orgán písomne vyzve sťažovateľa, aby ju v lehote 10 pracovných dní od doručenia výzvy doplnil a zároveň sťažovateľa poučí, že ak sťažnosť v stanovenej lehote nedoplní, odloží ju.¹²

9) PETRUŇA, J. – LIČKO, T. 1998. *Sťažnosti a petície*. Bratislava : Interlingua, 1998, s. 56.

10) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (Ú. v. EÚ L 257, 28. 8. 2014), zákon č. 272/2016 Z. z. o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o dôveryhodných službách) v znení neskorších predpisov.

11) Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov.

12) SREBALOVÁ, M. 2018. Konanie o sťažnostiach. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Osobitná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín : Heuréka, 2018. s. 360.

POSTUP PRI PREŠETROVANÍ A VYBAVOVANÍ SŤAŽNOSTI

Niektorí teoretici označujú proces prešetrovania a vybavovania sťažností za konanie.¹³ Tým vzbudzujú dojem, že postupy podľa zákona o sťažnostiach sú osobitným druhom správneho konania, v ktorom sa autoritatívnym spôsobom rozhoduje o právach a povinnostiach osôb, čím dochádza k zmene právneho stavu fyzických a právnických osôb. Postup pri prešetrovaní a vybavovaní sťažností však nemá charakter správneho konania, keďže pri skúmaní sťažností sa zisťuje skutočný stav veci a jeho súlad alebo rozpor s právnym predpisom. Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu SR prešetrovanie sťažností je procesným postupom, ktorého výsledkom nie je rozhodnutie ako individuálny správny akt.¹⁴ Zistenia sú len konštatovaním porušenia alebo dodržania súladu policajnej činnosti s právom. Zápisnica o prešetrení sťažnosti ani oznámenie o vybavení sťažnosti nie sú spôsobilé zmeniť právny status osoby. Môžu slúžiť len ako prípadný podklad pri aplikácii ďalších prostriedkov ochrany práv osôb napr. v konaní o žalobe proti nečinnosti policajného orgánu podľa § 242 a nasl. Správneho súdneho poriadku.¹⁵

Podľa nariadenia ministerstva o sťažnostiach sú sťažnosti povinné prijímať všetky útvary Policajného zboru. Na prešetrenie a vybavenie sťažnosti sú však zásadne príslušné krajské riaditeľstvá Policajného zboru, a to v rozsahu činností organizačných zložiek v pôsobnosti krajského riaditeľstva Policajného zboru, v pôsobnosti okresného riaditeľstva Policajného zboru a jeho organizačných zložiek a útvarov, s výnimkou tých sťažností, o ktorých rozhodol minister, riaditeľ Úradu inšpekčnej služby alebo prezident Policajného zboru, a budú prešetrované a vybavené priamo v pôsobnosti ministra vnútra, Prezídia Policajného zboru alebo Úradu inšpekčnej služby. Útvary príslušné na vybavovanie sťažností evidujú sťažnosti v centrálnej evidencii sťažností v programe CEVISTA, ktorý obsahuje údaje o podaniach a o spôsobe ich vybavenia.

V zmysle nariadenia ministerstva o sťažnostiach je sťažnosť povinný prijať každý policajný útvar (policajná stanica, obvodné oddelenie, okresné a krajské riaditeľstvo Policajného zboru, Prezídium Policajného zboru). V prípade, ak na vybavenie sťažnosti nie sú príslušní, postúpia ju najneskôr do 10 pracovných dní od jej doručenia orgánu príslušnému na jej vybavenie (spravidla inému krajskému riaditeľstvu PZ), prípadne inému orgánu verejnej moci a zároveň o postúpení sťažnosti upovedomia sťažovateľa.

Ak o to sťažovateľ požiada, je orgán pri prešetrovaní sťažnosti povinný utajiť jeho totožnosť. Orgán je taktiež oprávnený utajiť totožnosť sťažovateľa bez toho, aby o to požiadal, ak vyhodnotí, že je to v záujme vybavenia sťažnosti. Pri prešetrovaní sťažnosti s utajenou totožnosťou sťažovateľa sa používa len jej odpis, prípadne kópia, bez uvedenia údajov, ktoré by identifikovali sťažovateľa. Ak sťažovateľ požiadal o utajenie totožnosti, ale predmet sťažnosti neumožňuje jej prešetrenie bez uvedenia údajov o jeho osobe, orgán prešetrujúci sťažnosť o tom sťažovateľa bezodkladne upovedomí a poučí ho, že vo vybavovaní sťažnosti môže pokračovať iba v prípade, ak písomne udelí súhlas s uvedením potrebnej informácie o svojej osobe. Ak sťažovateľ v lehote určenej orgánom neudelí súhlas, sťažnosť sa odloží.

Sťažnosť, v ktorej sťažovateľ požiadal o utajenie totožnosti, na ktorej vybavenie policajný orgán nie je príslušný, najneskôr do 10 pracovných dní od jej doručenia vráti sťažovateľovi a uvedie dôvod jej vrátenia.

13) Napr. SREBALOVÁ, M. In: CEPEK, B. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. s. 278.

14) Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžz/1/2011 – zverejnený aj v Zbierke stanovísk NS SR a rozhodnutí súdov SR.

15) HORVAT, M. 2019. *Zákon o sťažnostiach. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. s. 11.

Po prijatí sťažnosti nasleduje fáza prešetrovania. Pri prešetrovaní je možné použiť všetky metódy, formy a prostriedky, ktorými sa prispeje k zisteniu skutočného stavu veci, a je možné vychádzať zo všetkých podkladov získaných počas prešetrovania sťažnosti, vrátane podkladov zaobstaraných v rámci súčinnosti a spolupráce. Pri prešetrovaní sťažnosti sa vychádza z predmetu sťažnosti, a to bez ohľadu na osobu sťažovateľa a toho, proti komu sťažnosť smeruje.

Policajný orgán príslušný na vybavenie sťažnosti je povinný bezodkladne oboznámiť toho, proti komu sťažnosť smeruje, s jej obsahom v takom rozsahu a čase, aby sa jej prešetrovanie nemohlo zmaríť. Zároveň mu umožní vyjadriť sa k sťažnosti, predkladať doklady, písomnosti, informácie a údaje potrebné na vybavovanie sťažnosti. Prešetrojúci orgán je taktiež oprávnený v nevyhnutnom rozsahu písomne vyzvať sťažovateľa na spoluprácu s určením spôsobu jej poskytnutia a s poučením, že v prípade neposkytnutia spolupráce alebo jej neposkytnutia v stanovenej lehote, sťažnosť odloží. Lehota na poskytnutie spolupráce sťažovateľa je desať pracovných dní od doručenia písomnej výzvy sťažovateľovi. Ak sťažovateľ v odôvodnených prípadoch preukáže, že lehota na poskytnutie spolupráce nie je dostatočná, môže pred jej uplynutím písomne požiadať o určenie novej lehoty. Policajný orgán môže sťažovateľovi určiť novú lehotu na poskytnutie spolupráce. V čase od odoslania výzvy na poskytnutie spolupráce do jej poskytnutia lehota na vybavenie sťažnosti neplynie.

Po skončení prešetrovania príslušný orgán vyhotoví zápisnicu o prešetrení sťažnosti. V zápisnici sa uvedie konkrétne ustanovenie právneho predpisu a záver, či je zistený skutočný stav veci v súlade alebo v rozpore s daným právnym predpisom, ďalej či je sťažnosť opodstatnená, neopodstatnená alebo sa nedá prešetriť, ako aj iné skutočnosti súvisiace s vybavovaním sťažnosti. Zápisnica musí obsahovať komplexnú informáciu o spôsobe vybavenia sťažnosti.

Ak má sťažnosť viacero predmetov, v zápisnici sa uvedie skutočne zistený stav veci a výsledok prešetrenia osobitne ku každému predmetu sťažnosti. V prípade zistenia nedostatkov sa vedúcemu útvaru, v ktorom sa sťažnosť prešetrovala, uložia v zápisnici povinnosti podľa zákona o sťažnostiach a určia sa lehoty ich splnenia. Pri zistení nedostatkov vo viacerých častiach sťažnosti sa v zápisnici uloží, aby vedúci útvaru plnil povinnosti ku každej časti, v ktorej boli nedostatky zistené. Ak sťažnosť alebo jej časť nebolo možné prešetriť, uvedie sa to v zápisnici a oznámi sťažovateľovi. Za nemožnosť prešetriť sťažnosť alebo jej časť sa okrem iných dôvodov považuje aj tvrdenie proti tvrdeniu, ak niet inej skutočnosti potvrdzujúcej pravdivosť niektorého z tvrdení. Nedostatky zistené nad rámec predmetu sťažnosti sa v zápisnici neuádzajú, je ich však potrebné písomne oznámiť vedúcemu policajného útvaru, v ktorom boli nedostatky zistené, a to za účelom prijatia vlastných opatrení na odstránenie protiprávneho alebo neželaného stavu.

Sťažnosť sa považuje za *prešetrenú prerokovaním zápisnice o prešetrení sťažnosti*. Prerokovaním zápisnice sa rozumie osobné oboznámenie vedúceho policajného útvaru (prípadne ním splnomocneného zástupcu) s jej obsahom a podpísanie zápisnice. Ak zápisnicu nemožno prerokovať, je sťažnosť prešetrená dorúčením jedného vyhotovenia zápisnice o prešetrení sťažnosti policajnému útvaru, v ktorom bola prešetrovaná. Za nemožnosť prerokovať zápisnicu sa považuje najmä stav, ak sa vedúci útvaru odmietne s obsahom zápisnice oboznámiť alebo ju po oboznámení sa s jej obsahom odmietne podpísať. Zápisnica sa prerokuje ešte pred odoslaním oznámenia výsledku prešetrenia sťažnosti sťažovateľovi.

Po prešetrení sťažnosti nasleduje posledná fáza, a to vybavenie sťažnosti. Policajný útvar je povinný sťažnosť *vypaviť do 60 pracovných dní*. V prípade, ak je náročná na prešetrenie, môže vedúci (prípadne ním splnomocnený zástupca) lehotu pred jej uplynutím predĺžiť o *30 pracovných dní*. Policajný útvar písomne oznámi predĺženie lehoty aj s uvedením dôvodu predĺženia bez zbytočného

odkladu sťažovateľovi.¹⁶ Lehota na vybavenie sťažnosti začína plynúť prvým pracovným dňom nasledujúcim po dni doručenia sťažnosti policajnému útvaru príslušnému na jej vybavenie. V prípade sporu o príslušnosť lehota na vybavenie začína plynúť prvým pracovným dňom, ktorý nasleduje po dni doručenia rozhodnutia o spore.

Sťažnosť sa považuje za *vybavenú odoslaním písomného oznámenia výsledku jej prešetrovania sťažovateľovi*.¹⁷ V oznámení sa uvedie, či je opodstatnená, alebo neopodstatnená. Oznámenie musí obsahovať odôvodnenie výsledku prešetrovania sťažnosti vychádzajúceho zo zápisnice. Ak je sťažnosť opodstatnená, v oznámení sa zároveň uvedie, že policajnému útvaru, v ktorom sa sťažnosť prešetrovala, boli uložené povinnosti na odstránenie zistených nedostatkov. Ak má sťažnosť viacero častí, musí písomné oznámenie obsahovať výsledok prešetrovania každej z nich.¹⁸

OPAKOVANÁ SŤAŽNOSŤ A ĎALŠIA OPAKOVANÁ SŤAŽNOSŤ

Ak ten istý sťažovateľ podá sťažnosť v tej istej veci a neuvádza v nej nové skutočnosti, považuje sa táto sťažnosť za opakovanú sťažnosť, resp. ďalšiu opakovanú sťažnosť. Ak však sťažovateľ podá sťažnosť v tej istej veci, ale uvedie nové skutočnosti, ide o novú sťažnosť. Nová skutočnosť je napr. nový svedok, o ktorom sa sťažovateľ dozvedel až po vybavení sťažnosti, a tento svedok videl priebeh služobného zákroku a jeho vyjadrenie by mohlo mať podstatný vplyv na výsledok prešetrovania sťažnosti, pričom sa pri prešetrovaní sťažnosti nemohol uplatniť bez zavinenia sťažovateľa, prípadne ak poukazuje na to, že výsledok prešetrovania sťažnosti sa opiera o dôkazy, ktoré sa dodatočne ukázali ako nepravdivé.

Podľa nariadenia ministerstva vnútra o sťažnostiach je na vybavenie opakovanej sťažnosti oprávnený v závislosti od toho, kto vybavoval predchádzajúcu žiadosť, buď minister vnútra, prezident Policajného zboru alebo riaditeľ Úradu inšpekčnej služby, ktorých činnosť spočíva v *prekontrolovaní správnosti vybavenia predchádzajúcej sťažnosti a vyhotovení záznamu*.

Ak bola predchádzajúca sťažnosť vybavená správne, orgán túto skutočnosť oznámi sťažovateľovi s poučením, že ďalšie opakované sťažnosti budú odložené. V prípade, ak predchádzajúca sťažnosť nebola vybavená správne, príslušný orgán je povinný sťažnosť v lehote 60 pracovných dní prešetriť a vybaviť. Ak je sťažnosť náročná na prešetrovanie, možno lehotu 30 pracovných dní predĺžiť.

Za ďalšiu opakovanú sťažnosť sa považuje v poradí tretia a ďalšia sťažnosť toho istého sťažovateľa v tej istej veci, ktorá už bola vybavená, ak na základe opakovanej sťažnosti bola vykonaná kontrola správnosti vybavenia predchádzajúcej sťažnosti. Každá ďalšia opakovaná sťažnosť sa odloží, pričom sťažovateľ sa už o jej odložení neupovedomuje.

SŤAŽNOSŤ PROTI VYBAVOVANIU SŤAŽNOSTI A SŤAŽNOSŤ PROTI ODLOŽENIU SŤAŽNOSTI

Ak sťažovateľ v sťažnosti vyjadruje *nesúhlas s vybavovaním alebo odložením* svojej predchádzajúcej sťažnosti, ide o *novú sťažnosť proti postupu* policajného orgánu pri vybavovaní alebo odložení sťažnosti. Takáto sťažnosť sa nepovažuje za opakovanú sťažnosť, a to ani vtedy, ak v nej sťažovateľ opakuje skutočnosti z predchádzajúcej sťažnosti.

Sťažnosť proti vybavovaniu alebo odloženiu sťažnosti vybavuje minister, prezident Policajného zboru alebo riaditeľ Úradu inšpekčnej služby. Sťažnosť proti vybavovaniu sťažnosti, ktorú vybavil minister, postúpi kancelária ministra alebo Úrad inšpekčnej služby ústrednému orgánu štátnej

16) Lehotu nemôže predĺžiť splnomocnený zástupca, ak sťažnosť prešetruje.

17) Sťažnosť sa považuje za vybavenú aj jej vrátením alebo odložením.

18) HAŠANOVÁ, J. 2020. Právne inštitúty pri ochrane práv osôb pri výkone policajnej správy. In: HAŠANOVÁ, J. – ŠIMONOVÁ, J. – MARCZYOVÁ, K. – MEDELSKÝ, J. – PIVÁČEK, M. 2020. *Policajné právo a policajná správa*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2020. s. 181 a nasl.

správy na kontrolu vybavovania sťažností, teda Úradu vlády Slovenskej republiky.

Pri vybavovaní tejto sťažnosti sa prešetruje, či v postupe alebo pri dosiahnutí výsledku prešetrenia sťažnosti nedošlo k porušeniu právnych predpisov. Lehota na vybavenie sťažnosti proti vybavovaniu alebo odloženiu sťažnosti je 60 pracovných dní.

Kontrolu vybavovania sťažností vykonáva podľa nariadenia ministerstva vnútra o sťažnostiach Úrad inšpekčnej služby. Kontrolu plnenia opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov, ako aj príčin ich vzniku vykonáva útvar vybavujúci sťažnosť.

ZÁVER

Sťažnosti sú dôležitým právnym nástrojom slúžiacim na preskúmanie zákonnosti výkonu policajnej činnosti. Osoba, ktorá sa cíti byť dotknutá na svojich právach a právom chránených záujmov v dôsledku vykonania služobného zákroku policajtom, môže nájsť informácie o podávaní sťažností aj na stránke ministerstva vnútra: https://www.minv.sk/?policia_podanie_staznosti. Dozvie sa tu všetky podrobnosti o spôsobe podania sťažnosti, náležitostiach sťažnosti, aj miestach, kde je možné sťažnosti na policajta podávať. K dispozícii na stiahnutie je aj zákon o sťažnostiach účinný od 01. 06. 2017, čo možno hodnotiť negatívne, keďže uvedený predpis mal odvtedy dodnes ešte dve novely, a to s účinnosťou od 01. 07. 2017 a 01. 02. 2019.¹⁹

Treba dodať, že v dnešnej dobe ľudia hľadajú informácie a právne rady predovšetkým na internete. Nie všetky rady a odporúčania sú však v súlade s dikciou zákona, a preto by mali osoby získavať informácie o podávaní sťažností predovšetkým priamo na stránkach polície a neriadiť sa usmerneniami, ktoré môžu byť už neaktuálne, resp. sú úplne neaplikovateľné. Niektoré internetové zdroje napr.: <https://autobild.pluska.sk/poradca/policajna-inspekcia-ako-stazovat-policajta> nabádajú aj na podanie sťažnosti telefonickou formou zavolaním na číslo 158, na ktorom sa hovory zaznamenávajú. Tento spôsob podania nemožno považovať za legitímny prostriedok pre začatie prešetrovania sťažnosti. Telefonické nahlásenie „incidentu“ môže slúžiť ako podnet pre kompetentné orgány na preskúmanie postupu policajta, ale v zmysle zákona sa nepovažuje za sťažnosť proti činnosti (nečinnosti) policajta, a preto tento spôsob realizovania podania nemožno uplatniť v prípadoch, ak osoba mieni riešiť svoj podnet oficiálnou cestou ako sťažnosť.

Čo sa týka legislatívnych nedostatkov, môžeme skonštatovať, že zákon o sťažnostiach prešiel niekoľkými novelami, ktorými sa odstránili najväčšie aplikačné problémy a v súčasnosti nevykazuje závažné nedostatky, ktoré by mali negatívny dopad na aplikačnú prax. Napr. novelou č. 94/2017 Z. z. sa umožnilo odložiť sťažnosť aj z dôvodu, že vo veci, ktorá je predmetom sťažnosti, *koná* alebo *koná* súd, prokuratúra, iný orgán činný v trestnom konaní alebo *koná* iný orgán verejnej správy. Podľa nepresností predchádzajúcej úpravy mohli sťažnosť odložiť len ak uvedený orgán stále vo veci *koná*, ak orgán už ukončil konanie vo veci, ktorá je predmetom sťažnosti, policajný orgán nemohol sťažnosť odložiť, ale ju musel prešetriť, čo predstavovalo vykonanie častokrát zbytočných a nezmyselných úkonov.

Problémovjším pri prešetrovaní vybavovaní sťažnosti proti služobnému zákroku policajta sa javia ľudské faktory, ktoré môžu viesť najmä do prešetrovania sťažností dávku subjektivity, keďže policajný orgán môže sklznúť k prešetreniu sťažnosti v prospech policajta, ktorého pozná, prípadne s ním má kamarátsky vzťah. V takýchto prípadoch, ktoré sú síce právne neakceptovateľné, ale ľudsky

19) https://www.minv.sk/?policia_podanie_staznosti: citované dňa 23. 07. 2020

pochopiteľné, sa vykonávajú úkony, ktoré môžu viesť k legalizovaniu postupu policajta a vyhodnoteniu sťažnosti ako neopodstatnenej

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- HAŠANOVÁ, J. – ŠIMONOVÁ, J. – MARCZYOVÁ, K. – MEDELSKÝ, J. – PIVÁČEK, M. 2020. *Policajné právo a policajná správa*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2020. 355 s. ISBN 978-80-7380-801-3.
- CEPEK, B. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- HAŠANOVÁ, J. – BALGA, J. – ANDOROVÁ, P. – DUDOR, L. 2018. *Policajná správa*. 2. vydanie. Plzeň: Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2018, 304 s. ISBN 978-80-7380-733-7.
- HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L. 2019. *Základy správneho práva*. 4. aktualizované vydanie. Plzeň: Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2019. 414 s. ISBN 978-80-7380-757-3
- HORVAT, M. 2019. *Zákon o sťažnostiach. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2012. 126 s. ISBN 978-80-8168-978-9.
- ZELENAYOVÁ, M. 1998. *Petície a sťažnosti. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 1998. 174 s. ISBN 978-80-9676-533-3.
- MARCZYOVÁ, K. – HAŠANOVÁ, J. – STRÉMY, T. – ŠIMONOVÁ, J. a kol. 2019. *Policajné právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019. 324 s. ISBN 978-80-7380-790-0.
- PETRUŇA, J. – LIČKO, T. – HEGEROVÁ, K. 1998. *Sťažnosti a petície*. Bratislava : Interlingua, 1998. 192 s. ISBN 978-80-8872-114-8.
- VRABKO, J. a kol. 2012. *Správne právo hmotné. Osobitná časť*. Bratislava : VO PF UK v Bratislave, 2012. 455 s. ISBN 978-80-7160-325-2.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (Ú. v. EÚ L 257, 28. 8. 2014), zákon č. 272/2016 Z. z. o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov(zákon o dôveryhodných službách) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 171/1993 Z. z. zákon o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov
- Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 48/2019 o sťažnostiach
- Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 99/2019 o vnútornom systéme vybavovania oznámení o protispoločenskej činnosti
- Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 81/2011 o vnútornom kontrolnom systéme
- Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 40/2015 o operatívnych kontrolách
- Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžz/1/2011 – zverejnený aj v Zbierke stanovísk NS SR a rozhodnutí súdov SR
- https://www.minv.sk/?policia_podanie_staznosti
- <https://autobild.pluska.sk/poradca/policijna-inspekcia-ako-stazovat-policijta>

ZÁSADA MATERIÁLNEJ PRAVDY V SPRÁVNOM KONANÍ*PRINCIPLE OF MATERIAL TRUTH IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE***PhDr. JUDr. MAROŠ VALACH**

EXTERNÝ DOKTORAND

ÚSTAV VEREJNÉHO PRÁVA

FAKULTA PRÁVA PEVŠ

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

správne konanie, zásady správneho konania, zásada materiálnej pravdy

KEY WORDS:

administrative proceedings, principles of administrative proceedings, principle of material truth

ABSTRAKT:

Správne konanie predstavuje postup orgánov verejnej správy, ktorým dochádza k rozhodovaniu o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb. Základné myšlienky, na ktorých sa formovalo správne konanie označujeme za princípy správneho konania, ktoré sú ťažiskovými myšlienkami, ktorými sa správne konanie riadi. Tieto umožňujú jednoduchšie chápanie zložitého procesu správneho konania. Princípy a zásady správneho konania vzhľadom na ich dôležitosť je potrebné podrobnejšie skúmať, z tohto dôvodu sa v predkladanom príspevku zameriame konkrétnejšie na zásadu materiálnej pravdy.

ABSTRACT/SUMMARY:

Administrative procedure is characterized as a procedure of public administration bodies, which decides on the rights and obligations of natural and legal persons. The basic ideas on which the administrative procedure was formed are known as the principles of the administrative procedure, which are the central ideas that govern the administrative procedure. These make it easier to understand the complex process of administrative proceedings. The principles of the administrative procedure, given their importance, need to be examined in more detail, for this reason we will focus more specifically on the principle of material truth in this article.

Úvod

Predtým, ako sa dostaneme k samotnému výkladu pojmu materiálnej pravdy v správnom konaní, zameriame sa na to, čo je vlastne definíciou pravdy, a to hlavne s pohľadu filozofie.

Už počas rozhodovania o osude Ježiša Krista povedal Poncius Pilát vetu „A čo je pravda?“ (Ján 18, 38). Táto veta znamená, že štát sa vôbec nestará o to, aká pravda sa tvrdí o mužovi, ako je Ježiš. Tento liberálny a tolerantný postoj, ktorý tu štátna moc zaujíma k celej situácii je čosi veľmi pozoruhodné. Niečo podobné by sme márne hľadali v antickom svete alebo aj v moderných štátoch až do dôb liberalizmu.

Takýto tolerantný postoj umožnila osobitá štátoprávna situácia spočívajúca v nerozhodnutých právomociach štátnej moci medzi židovským „kráľom“ a rímskym prokurátorom. Možno, že politický aspekt tolerancie je vždy takmer taký istý; politická úloha, ktorú pred nás kladie ideál tolerancie, by potom spočívala práve v navodzovaní podobných rovnovážnych situácií v rámci štátnej moci.¹

1) GADAMER, H., G., *Čo je pravda?* Filozofia, roč. 64, 2009, č. 3 str. 252

Významný antický a grécky filozof Aristoteles definoval súdnu pravdu: „Súd je pravdivý vtedy, keď necháva spolu to, čo je spolu aj v samotných veciach; súd je nepravdivý vtedy, keď v reči ukazuje spolu to, čo v skutočnosti spolu nie je.“²

Pravda reči sa teda určuje ako primeranosť reči veciam, to znamená ako primeranosť ukazovania prostredníctvom reči samotným veciam. Preto dobre známa definícia pravdy pochádzajúca z logiky hovorí, že pravda je *adaequatio intellectus ad rem*. Ako úplne samozrejmé sa pritom predpokladá, že reč – t. j. *intellectus*, ktorý sa vyslovuje v reči – má možnosť stať sa tak primeranou veciam, že v tom, čo sa hovorí, prichádza k slovu iba to, čo naozaj je, teda že reč ukazuje veci skutočne tak, ako sú.

To vo filozofii nazývame – s ohľadom na to, že jestvujú aj iné možnosti pravdy reči – výrokovou pravdou. Miestom tejto pravdy je súd.³

Slovo pravda je tak môžeme chápať v rôznych smeroch a historicky ako aj vývojom spoločnosti sa jej význam formoval a menil. Pre sporové konanie je hlavne veľmi dôležité vysvetliť a rozlíšiť pojem formálnej pravdy vs. materiálnej pravdy.

Základnú procesnú povinnosť sporových strán predstavuje povinnosť subsumovať všetky podstatné a rozhodujúce skutkové okolnosti, z ktorých vyvodzujú svoju procesnú taktiku (obranu alebo útok).⁴

Dôkazné bremeno tak v kontradiktórnom spore nemá len žalobca, ale aj žalovaný. Dôkazné bremeno v spore nepredstavuje statický prvok, ale nasleduje konkrétny priebeh kontradiktórneho sporu, pri ktorom procesné strany procesne útočia alebo sa procesne bránia.⁵

Z ustanovení Civilného sporového poriadku vyplýva, že v sporovom konaní platí tzv. prejednací princíp/princíp formálnej pravdy, a teda strany majú povinnosť pravdivo a úplne opísať podstatné a rozhodujúce skutkové okolnosti sporu, pričom tak musia urobiť do momentu, ktorý určuje zákon, resp. súd (zásada koncentrácie), inak na ne súd nebude prihliadať. Na včasné uplatnenie prostriedkov útoku alebo obrany majú strany sporu právo sa oboznámiť s vyjadreniami, návrhmi a dôkazmi protistrany a môžu k nim vyjadriť svoje stanovisko.

Platí, že skutkové tvrdenia strany, ktoré protistrana výslovne nepoprela, sa považujú za nesporné. V rámci princípu formálnej pravdy súd nevykoná iné dôkazy, ako tie, ktoré navrhli sporové strany; výnimky z tohto princípu určuje len zákon⁶.

ZÁSADA MATERIÁLNEJ PRAVDY

Zásadu materiálnej pravdy, môžeme zaradiť popri zásade zákonnosti medzi hlavné zásady správneho konanie bez, ktorej by nebolo možné zákonne rozhodnúť. Rovnako ako zásada zákonnosti tvorí pilier právneho štátu.

V zmysle právnej vety z Rozsudku Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3 Sžo/226/2010 možno charakterizovať ako povinnosť „*správneho orgánu, aby zistil všetky skutočnosti dôležité pre rozhodnutie a tak doplnil*

2) Tamtiež, str. 255

3) GADAMER, H., G., *Čo je pravda?* Filozofia, roč. 64, 2009, č. 3 str. 252

4) DOBOŠ, I., Postavenie a úlohy prokurátora v postupe pred začatím trestného stíhania (ako časti trestného konania v Slovenskej republike) I., In: Právni rozpravy 2017, Hradec Králové, ISBN 9788087952184

5) DOBOŠ, I., Postavenie a úlohy prokurátora v postupe pred začatím trestného stíhania (ako časti trestného konania v Slovenskej republike) II., In: Právni rozpravy 2017, Hradec Králové, ISBN 9788087952184

6) ZVERKOVÁ, K., *Civilný sporový poriadok a Civilný mimosporový poriadok – vybrané spoločné a rozdielne princípy*, Visegrad Journal on Human Rights, volume 2, 2007, str. 65

podklad pre rozhodovanie do tej miery, aby bol spoľahlivým základom pre jeho rozhodovanie. Táto povinnosť sa vzťahuje tak na prvostupňový ako aj druhostupňový správny orgán, až do vydania rozhodnutia. Keďže rozhodnutie správneho orgánu zasahuje do právnych pomerov osôb, musí byť vydané na základe spoľahlivo a presne zisteného stavu. Presné a úplné zistenie skutočného stavu znamená, že jednak je nevyhnutné vykonať všetky šetrenia potrebné na objasnenie rozhodujúcich okolností a pre posúdenie veci (úplnosť zistenia), jednak zabezpečiť, aby skutkové zistenia odvodené z vykonaných šetrení zodpovedali skutočnosti. Správny orgán je povinný vykonať zisťovanie z úradnej povinnosti a nemôže byť viazaný len na podklady, ktoré mu poskytnú účastníci konania. Správny orgán teda nie je len pasívnym vykonávateľom vôle účastníka konania, ale naopak zohráva aktívnu úlohu pri zhromažďovaní dôkazov, ktoré sú podkladom pre jeho rozhodnutie, a to i v prípade, ak je účastník konania nečinný, alebo sa nachádza v dôkaznej núdzi. To platí o každom konaní, v ktorom môže byť dotknutý verejný záujem.“⁷

V správnom poriadku je uvedená v §3 ods. 4 a 5. V odseku. 4 sa uvádza, že správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnenému vybaveniu veci.

Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmiernie vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.

V konaní teda musí správny orgán zistiť skutočný, objektívne pravdivý stav veci, o ktorej rozhoduje, a nie iba zdanlivý stav veci, ako vyplýva z návrhu účastníka konania alebo z úvodných dôkazov. Na tento účel má správny orgán k dispozícii právo rozhodovať o tom, čo sa bude dokazovať, ako sa bude dokazovať a aké dôkazy potrebuje a právo voľného hodnotenia dôkazov.

Miera dokazovania je závislá od okolností a od vedomostí správneho orgánu a je naplnená momentom, keď správny orgán nadobudne presvedčenie, že pozná skutočný stav veci umožňujúci objektívne rozhodnúť⁸.

Ustanovenie §3 ods.5 správny poriadok uvádza Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. *Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnenému vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmiernie vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.*

Správny poriadok odkazuje aj iných ustanovenia na zásadu materiálnej pravdy o možno konštatovať, že na zásadu materiálnej pravdy odkazuje v § 32 ods. 1 „*správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie*“, v § 46 „*rozhodnutie.....musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci*“ a je potrebné spomenúť aj §60 Správneho poriadku, ktorý obligatórne ukladá odvolaciemu orgánu povinnosť preskúmať aj odvolania podané oneskorene alebo neprípustné odvolanie.

7) Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3 Sžo/226/2010

8) MACHAJOVÁ, J. a kolektív: Všeobecné správne právo, 3. Aktualizované vydanie, marec 2009, Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, spol. s r.o.,EUROKÓDEX, ISBN 978-80-89363-36-0, s. 154

Ide o špecifický inštitút správneho poriadku, ktorý iné procesné predpisy nepoznajú, ako napr. v minulosti platný a účinný Občiansky súdny poriadok alebo zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov.⁹

Zásada materiálnej pravdy tak vyžaduje požiadavku, podľa ktorej správny orgán je povinný zistiť skutočný stav prejedávanej veci. Na tento účel si musí správny orgán obstarat' dôkazy o všetkých rozhodujúcich skutočnostiach bez ohľadu na to, v prospech svedčia. „Dôkazy získavané v správnom konaní sa delia na osobné a vecné. Za osobné sa považujú také dôkazy, ktoré správny orgán získava od fyzických osôb (napr. výpoveď svedka, znalca, vyjadrenie účastníkov konania). Medzi vecné dôkazy zaraďujeme tie, ktoré správny orgán získa na základe poznania určitej veci. (napr. obhliadka miesta, predloženie listiny).“¹⁰ Ďalej je možné deliť v zmysle toho či je možné si z dôkazu vyvodit' konkrétny záver (priamy dôkaz) ale len slúži len ako indícia (nepriamy dôkaz). Samostatné dokazovanie v správnom konaní je možné rozdeliť do troch štádií. V prvom štádiu si správny orgán obstaráva dôkazy. Tu je potrebné konštatovať, že správny orgán nečaká na účastníkov konania kedy predložia dôkazy ale vyhľadáva dôkazy z úradnej povinnosti. Účastníci konania ako ja zúčastnená osoba majú právo na dopĺňanie dôkazov pre potreby podporenia svojej obhajoby. Druhým štádiom je vykonávanie dôkazov, na ktoré je oprávnený výlučne správny orgán. Poslednou fázou je hodnotenie dôkazov. Správny orgán hodnotí každý dôkaz samostatne a potom všetky dôkazy vo vzájomnej súvislosti.

Vyhodnotenie dôkazov musí správny orgán náležite odôvodniť v odôvodnení rozhodnutia. V správnom súdnictve už bolo vydaných niekoľko judikátov týkajúcich sa povinnosti správnych orgánov vychádzať pri rozhodnutí za spoľahlivo zisteného skutkového stavu.¹¹ ako napr. V Rozsudku Najvyššieho súdu S sp.zn. 6Sžp/6/2011, kde súd konštatoval: „...*správny poriadok zveruje správnomu orgánu zákonné oprávnenie voľne hodnotiť dôkazy v rozsahu vyššie citovanom, avšak toto oprávnenie je zároveň limitované jeho povinnosťou uviesť v odôvodnení svojho rozhodnutia jednak skutočnosti, ktoré tvorili podklad rozhodnutia (nestačí však len uviesť aké dôkazy boli vykonané), a jednak musí uviesť aj podrobné hodnotenie jednotlivých dôkazov, t. j. správny orgán musí zdôvodniť, ktoré skutočnosti mal dokazovaním jednoznačne preukázané, resp. do akej miery bola určitá skutočnosť preukázaná...*“¹²

Správny orgán tak na rozdiel od civilných sporov je povinný vychádzať nie len z dôkazov a návrhov účastníkov, ale je povinný si zadovážiť a vyhľadať dôkazy z vlastnej povinnosti aby mohol vo veci spravodlivo a zákonne rozhodnúť.

ZÁVER

„**V porovnaní** s normou je právna zásada základom právnej normy a vysvetľuje dôvody jej existencie. Norma odpovedá na otázku „čo“, právna zásada na otázku „prečo“.¹³ V tomto príspevku sme sa pokúsili priblížiť niektoré skutočnosti súvisiace so zásadou materiálnej pravdy. Táto zásada je nepochybne veľmi dôležitá pri realizácii správneho konania. Veríme, že predkladaný príspevok priniesol nové skutočnosti o tejto zásade a bude prínosný pre laickú i odbornú verejnosť.

9) SOBIHARD, J. 2011. Správny poriadok – komentár. 5.vyd. Bratislava: Iura Edition, 2011. s. 240

10) POTASCH, P.: Všeobecné správne konanie – teória a prax, vyd. Bratislava: EURO KODEX, 2017, str. 94

11) BABIAKOVÁ, E.: Správny poriadok komentár – výklad niektorých ustanovení zákona o správe daní a poplatkov – judikatúra-súvisiace predpisy, Manz, Bratislava 2008, ISBN-80-85719-16-9

12) Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 6Sžp/6/2011

13) TRIDIMAS, T.: The General Principles of EC Law, Oxford 1999, s. 1 a nasl.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

- DOBOŠ, I., Postavenie a úlohy prokurátora v postupe pred začatím trestného stíhania (ako časti trestného konania v Slovenskej republike) I., In: Právni rozpravy 2017, Hradec Králové, ISBN 9788087952184
- DOBOŠ, I., Postavenie a úlohy prokurátora v postupe pred začatím trestného stíhania (ako časti trestného konania v Slovenskej republike) II., In: Právni rozpravy 2017, Hradec Králové, ISBN 9788087952184
- BABIAKOVÁ, E.: Správny poriadok komentár – výklad niektorých ustanovení zákona o správe daní a poplatkov – judikatúra- súvisiace predpisy, Manz, Bratislava 2008, ISBN-80-85719-16-9
- GADAMER, H., G., *Čo je pravda?* Filozofia, roč. 64, 2009, č. 3 str. 252
- HEIDEGGER, M., *Analýza ľudskej existencie a otázky bytia*, Filozofia, roč. 64, 2009, č. 3 str. 264
- MACHAJOVÁ, J. a kolektív: Všeobecné správne právo, 3. Aktualizované vydanie, marec 2009, Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, spol. s r.o.,EUROKÓDEX, ISBN 978-80-89363-36-0, s. 154
- POTASCH, P.: Všeobecné správne konanie – teória a prax, vyd. Bratislava: EURO KODEX, 2017, str. 94
- SOBIHARD, J. 2011. Správny poriadok – komentár. 5.vyd. Bratislava: Iura Edition, 2011. s. 240
- TRIDIMAS, T.: The General Principles of EC Law, Oxford 1999, s. 1 a nasl.
- ZVERKOVÁ, K.,: *Civilný sporový poriadok a Civilný mimosporový poriadok – vybrané spoločné a rozdielne princípy*, Visegrad Journal on Human Rights, volume 2, 2007, str. 65

JUDIKATÚRA:

- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 6Sžp/6/2011
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3Sžo/226/2010

***Vážení čitatelia, priaznivci a priatelia
občianskeho združenia Učená právnická spoločnosť,***

*tak ako mnohé iné občianske združenia, nadácie či neziskové organizácie,
aj občianske združenie Učená právnická spoločnosť, o. z.
sa v tomto roku uchádza o Vašu priazeň a podporu
poukázaním podielu zaplatenej dane.*

Aj touto cestou

ĎAKUJEME

***všetkým fyzickým a právnickým osobám,
ktoré venovali podiel zaplatenej dane v prospech našej organizácie.
Získané prostriedky budú využité účelne,
aby znamenali prínos pre rozvoj spoločnosti a našej organizácie,
a aby slúžili dobrému a poctivému cieľu.***