

COMENIUS

časopis

Roč. 3 Číslo 1 (2023)



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

COMENIUS ČASOPIS

Jún 2023

ISSN 2454-0846

Vydavateľ: Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo n. 6
811 00 Bratislava
Slovenská republika

COMENIUS časopis je vedecko-odborný časopis so zameraním na príspevky z právnej teórie a praxe.

Redakcia:

Zodpovedný redaktor: doc. JUDr. Jozef Andraško, PhD. (prodekan)

Výkonný redaktor: JUDr. Matúš Mesarčík, PhD., LL.M.

Redakčná rada:

Predseda: doc. JUDr. Jozef Andraško, PhD. (prodekan)

Členovia: doc. JUDr. Rudolf Kasinec, PhD.

doc. JCDr. PaedDr. Róbert Brtko, CSc.

doc. Mgr. Matej Milkvý, PhD., LL.M.

JUDr. Lukáš Mareček, PhD.

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

JUDr. Yana Daudrikh, PhD.

JUDr. Jana Strémy, PhD.

doc. JUDr. Lenka Freel, PhD.

doc. Mgr. Lenka Dufalová, PhD.

JUDr. Stanislav Mihálik, PhD.

doc. JUDr. Hana Kováčiková, PhD.

doc. Mgr. Martin Daňko, PhD.

Mgr. Sylvia Mičíková PhD.

doc. JUDr. Zuzana Milkvá Illýová, PhD.

Ing. Zdenka Lukáčková, PhD.

Všetky príspevky prešli dvojitým anonymným recenzným konaním.

Adresa redakcie:

Ústav práva informačných technológií a práva duševného vlastníctva

Právnická fakulta

Univerzita Komenského v Bratislave

Šafárikovo n. 6

811 00 Bratislava

Slovenská republika

OBSAH**Články**

Viera JAKUŠOVÁ - Príčiny a prevencia vzniku nepovolených stavieb.....	6
Maximilián KIKO - Stanislav MIHÁLIK: Právoplatné odsúdenie nevinnej osoby v dôsledku jej zámery so skutočným páchatelom v trestnom konaní za trestný čin vyžadujúci prechádzajúce postihnutie	20
Jana MIKUŠOVÁ: Skončenie pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny.....	27
Erik PLOTH: Verejný prísľub z pohľadu teórie a praxe	37
Milan SKLENÁR: Význam medzirezortného pripomienkového konania v spojení s absenciou rozporového konania k poslaneckému návrhu zákona.....	45

ČLÁNKY

Viera JAKUŠOVÁ - Príčiny a prevencia vzniku nepovolených stavieb

Abstrakt

Článok analyzuje príčiny vzniku nepovolených stavieb, vhodnosť prevencie proti ich vzniku a posudzuje dostatočnosť právnych nástrojov v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, ktoré môžu slúžiť na uvedenie nepovolených stavieb do súladu s platnými a účinnými právnymi predpismi v Slovenskej republike. Príspevok prináša aj návrhy na zlepšenie týchto právnych nástrojov reflektujúc na novú právnu úpravu stavebných predpisov.

Abstract

The article analyses the causes of unauthorised constructions, the suitability of prevention against their occurrence and assesses the sufficiency of legal instruments in Act No. 50/1976 Coll. on Land-use Planning and Building Order (the Building Act) as amended, which can serve to bring unauthorised constructions into compliance with the valid and effective legislation in the Slovak Republic. The article also provides suggestions for improvement of these legal instruments reflecting the new legislation on building regulations.

Kľúčové slová: stavebné právo, stavebný zákon, nové stavebné predpisy, nepovolená stavba, príčiny vzniku nepovolených stavieb, prevencia.

Key words: construction law, the Building Act, new building legislation, unauthorised construction, the causes of unauthorised constructions, prevention.

Autor:

Mgr. Viera Jakušová, PhD.
Katedra správneho a environmentálneho práva
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
viera.jakusova@flaw.uniba.sk

ÚVOD

Existencia nepovolených stavieb na území Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) je výrazne diskutovanou a významnou témou, s ktorou sa spája mnoho právnych aspektov. Právna úprava, ktorá by vhodne regulovala právne otázky v oblasti nepovolených stavieb, by významne prispela nielen k ochrane verejných záujmov. Stavby, ktoré sú realizované v rozpore s právnymi predpismi, sú nežiaducim fenoménom spoločnosti a tiež môžu prinášať rôzne bezpečnostné riziká. Takéto stavby sú schopné narušiť bezpečnosť spoločnosti, ohroziť životné prostredie, prípadne zasahovať do okolitej zástavby a spôsobiť tak ich zjavnú neestetickosť. Nepriaznivých dôsledkov na spoločensky chránené záujmy je v tomto smere mnoho.

Na úvod je potrebné vymedziť pojmy nepovolená a neoprávnená stavba, pretože sa v praxi často stotožňujú. Pod pojmom nepovolená stavba rozumieme stavbu alebo jej zmenu, nadstavbu a prístavbu, ktorá je realizovaná bez verejnoprávneho oprávnenia, teda bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním. Nepovolené stavby sú v právnej praxi často označované aj ako „čierne stavby“. Čo sa týka stavieb, na ktorých uskutočnenie stačí ohlásenie, tak tie sú považované za „čierne“ vtedy ak boli zriadené bez ohlásenia stavebnému úradu alebo v rozpore s ohlásením.¹ Je dôležité povedať, že nepovolená stavba môže byť zároveň buď stavbou oprávnenou alebo neoprávnenou. Taktiež, neoprávnená stavba môže byť súčasne aj stavbou povolenou alebo nepovolenou. Pri definovaní pojmu neoprávnená stavba vychádzame z ustanovenia § 135c ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov. Neoprávnenou stavbou sa rozumie stavba, ktorá je zriadená stavebníkom bez právneho titulu k pozemku, ktorý by mu svedčil zriadiť stavbu na cudzom pozemku. Je to stavba, ktorá je zriadená v rozpore so stavebným právom súkromným.²

Cieľom článku je definovať príčiny vzniku nepovolených stavieb a posúdiť vhodnosť prevencie proti vzniku nepovolených stavieb v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SZ“). Cieľom je tiež posúdiť dostatočnosť právnych nástrojov v SZ na uvedenie nepovolených stavieb do súladu s platnými a účinnými právnymi predpismi v SR a poskytnúť návrhy na zlepšenie týchto právnych nástrojov reflektujúc na novú právnu úpravu stavebných predpisov.

Pri písaní príspevku boli použité metódy analýzy, komparácie a syntézy.

1 PRÍČINY VZNIKU NEPOVOLENÝCH STAVIEB

Vznik nepovolených stavieb ovplyvňujú rôzne faktory, ktorými sú napr. právne, sociálne, ekonomické, politické a iné podmienky života spoločnosti. Rôzne faktory majú aj vplyv na vznik a zmenu už existujúcich právnych pravidiel, z ktorých tvorba práva vychádza. SZ ako hlavný právny predpis v oblasti stavebného práva na území SR, účinný od roku 1976, bol viackrát novelizovaný. Po čiastkových úpravách SZ po roku 1989, dňa 1. augusta 2000 nadobudol účinnosť zákon č. 237/2000 Z. z., ktorým sa zmenil a doplnil SZ a niektoré ďalšie zákony. Tento zákon bol v tom čase vnímaný ako tzv. „Veľká novela“. Bola najväčšia od jeho účinnosti v roku 1976.³ Podľa nášho názoru, SZ nie je vyhovujúcim predpisom pre súčasné spoločenské

¹ KOREC, Š. - PRÁZNOVSKÝ, A., *Stavebný zákon a stavebné právo v praxi*. Bratislava : Nová práca, 2001, s. 298.

² FEKETE, I., *Občiansky zákonník. 2. zväzok. Veľký komentár*. Bratislava : Eurokódex, 2015, s. 234.

³ MIČEGA, M., *Vývoj, súčasnosť a problémy stavebného práva na Slovensku*. [online] 2014. [cit. 2023-05-01]. s. 32. Dostupné na internete: <https://www.micega.sk/data/micega.sk/documents/Historia-stavebneho-prava.pdf>

pomery. Jeho častou novelizáciou⁴ sa stal neprehľadným a upravujúcim duplicitne niektoré procesy, nehovoriac o jeho obsolétnej štvrtej časti s názvom „Vylvlastnenie“.⁵ Ako zákon má však svoju právnu silu, záväznosť a postavenie v právnom systéme SR spolu s jeho vykonávacou vyhláškou č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška č. 453/2000 Z. z.“) a ďalšími právnymi predpismi z oblasti stavebného práva.

Medzi **prvú príčinu** vzniku nepovolených stavieb by sme zaradili pomerne komplikovanú a časovo náročnú procedúru územného a stavebného konania. Súčasná právna úprava územného a stavebného konania sa nám javí zložitá a v niektorých prípadoch i duplicitná. SZ dovoľuje umiestniť stavby, meniť využitie územia a chrániť dôležité záujmy v území, ak § 32 ods. 2 SZ neustanovuje inak, len na základe územného rozhodnutia, ktorým je rozhodnutie o umiestnení stavby, rozhodnutie o využití územia, rozhodnutie o chránenom území alebo o ochrannom pásme, rozhodnutie o stavebnej uzávere.⁶

SZ upravuje v § 32 a nasl. a § 60 a nasl., územné a stavebné konanie. Vyhláška č. 453/2000 Z. z. upravuje v § 3 a § 8 náležitosti žiadosti o územné rozhodnutie a stavebné povolenie, vrátane definície ich príloh.

V územnom a stavebnom konaní môžu dotknuté orgány podľa § 36 ods. 3 SZ a § 61 ods. 6 SZ oznamovať svoje stanoviská k navrhovanej alebo povolovanej stavbe. V praxi môže nastať aj situácia, keď viaceré dotknuté orgány vydajú rôzne záväzné stanoviská. Podľa § 140b ods. 5 SZ sa pri riešení rozporov medzi dotknutými orgánmi vyplývajúcich zo záväzných stanovísk postupuje podľa § 136 SZ. Ak námietky účastníkov konania smerujú proti obsahu záväzného stanoviska, stavebný úrad konanie preruší a vyžiada si od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam. Ak dotknutý orgán stanovisko nezmení, stavebný úrad si vyžiada potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska od orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie vo veci stavebným úradom.⁷ Táto situácia výrazne predlžuje či už územné alebo stavebné konanie.

Ako uviedol podpredseda vlády SR Š. Holý, územné i stavebné konania sú časovo náročné, zložité a v niektorých prípadoch i duplicitné, v dôsledku čoho môže od podania žiadostí odrádzať žiadateľa o územné rozhodnutie alebo stavebné povolenie súčasná účinná právna úprava.⁸

Podľa prieskumu medzi podnikateľmi o územnom plánovaní a stavebnom konaní, ktorý realizovala Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) v spolupráci s inštitútom INEKO, až 90,9 % podnikateľov nepovažuje v súčasnosti stavebné konanie za efektívne, kvalitné a rýchle. Spomedzi respondentov s priamou skúsenosťou trvalo vybavenie stavebného povolenia najväčšej časti (38,5 %) 6 až 12 mesiacov, približne tretine (32,7 %) viac ako 12 mesiacov a zvyšku (28,8 %) do 6 mesiacov.⁹

Možno povedať, že v dôsledku novej časovej náročnosti sa stavebník za vidinou ušetrenia času prikloní skôr k výstavbe bez vydaného právoplatného stavebného povolenia, nakoľko mu SZ ponúka v § 88a konanie o dodatočnom povolení stavby.

⁴ Do dnešného dňa (máj 2023) bol SZ novelizovaný celkom 47 krát.

⁵ Vylvlastnenie upravuje už zákon č. 282/2015 Z. z. o vylvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁶ Pozri § 32 ods. 1 SZ.

⁷ Pozri § 140b ods. 5 SZ.

⁸ Info.sk. Via Iuris považuje schválené stavebné zákony za nekvalitné. [online] 2022. [cit. 2023-05-01]. Dostupné na internete: <https://www.info.sk/sprava/203490/via-iuris-povazuje-schvalene-stavebne-zakony-za-nekvalitne/>

⁹ PAS. Stavebné konanie je príliš zdĺhavé a zložité, tvrdia podnikatelia. [online] 2021. [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://www.alianciapas.sk/2021/05/21/stavebne-konanie-je-prilis-zdlhave-a-zlozite-tvrdia-podnikatelia/>

Zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe účinný od 01.04.2024 (ďalej len „ZoV“)¹⁰, zakotvuje v § 37 nové konanie o stavebnom zámere. Toto konanie akoby „spája“ územné a stavebné konanie, tak ako ho poznáme dodnes. Jeho výsledkom bude rozhodnutie o povolení stavby.¹¹

Medzi druhú príčinu zaradíme nízke zákonné sankcie, prípadne nesankcionovanie uskutočňovania nepovolených stavieb alebo ukládanie veľmi nízkych sankcií v praxi.

Výška pokút je v § 105 a § 106 SZ stanovená jej hornou hranicou. Je vecou voľného uváženia správneho orgánu, ako určí výšku pokuty v rámci určeného rozpätia, neznamená to však, že môže byť uložená v ľubovoľnej výške.¹² Podľa nášho názoru, pokuta stanovená v SZ nie je hrozbou pre stavebníka, ktorý zriadi stavbu postavenú bez vydaného právoplatného stavebného povolenia, ak je pri nej investícia značne finančne vysoká. Pri realizácii developerských projektov existuje riziko, že stavebník nepožiada o stavebné povolenie, nakoľko sa spolieha na dodatočné povolenie stavby. Dôsledkom sú vysoké výnosy pre stavebníka v porovnaní s nízkymi sankciami, ktoré mu môžu byť uložené za porušenie jeho povinností.

Medzi ďalšie príčiny vzniku nepovolených stavieb zaradíme aj možné nedôsledné vykonávanie štátneho stavebného dohľadu alebo úplnú absenciu jeho vykonávania príslušnými orgánmi. Zo sociálnych príčin by sme uviedli ako príčiny vzniku nepovolených stavieb, chudobu časti obyvateľstva a nízky rešpekt k právu vo verejnosti.¹³

Je dôležité si položiť otázku, či je možné zaradiť absentujúce, neaktuálne a neprehľadné územné plány regiónov, obcí a zón medzi príčinu vzniku nepovolených stavieb.

Mestá a obce s viac ako 2 000 obyvateľmi sú povinné mať územný plán obce. Ostatné obce sú povinné mať územný plán obce, hoci majú menej ako 2000 obyvateľov, len v prípade, ak treba riešiť koncepciu ich územného rozvoja, uskutočňovať rozsiahlu novú výstavbu a prestavbu v obci alebo umiestniť verejnoprospešné stavby, alebo to vyplýva zo záväznej časti územného plánu regiónu, najmä na splnenie medzinárodných záväzkov alebo na umiestnenie verejného dopravného a technického vybavenia územia celoštátneho významu.¹⁴ Je však možné vidieť príčinnú súvislosť medzi vznikom nepovolenej stavby a neprehľadným územným plánom?

Dá sa povedať, že priamo nemožno takúto súvislosť badať. Avšak, ak by došlo k situácií, keď správny orgán nesprávne posúdi súlad s územným plánom v dôsledku jeho neprehľadnosti a následne vydá stavebné povolenie na stavbu, ktorá nespĺňa podmienky na vydanie takéhoto povolenia, tak stavba je síce povolená ale v skutočnosti je, resp. bude po jej postavení v rozpore s verejným záujmom. Za rozpor s verejným záujmom považujeme v tomto zmysle rozpor s územným plánom. Pochybenie na strane správneho orgánu¹⁵ tak môže nastať, ak by orgán nesprávne posúdil súlad s územným plánom kvôli nepresnosti a neprehľadnosti územného plánu.

Pre neprehľadnosť územného plánu sa môže stať, že stavebník stavia na pozemku, ktorého zastavanie územný plán nepovoľuje. To, že stavebník staval na pozemku v rozpore s územným plánom, môže mať pôvod i v jeho nezaujme vyžiadať si územnoplánovaciu informáciu od stavebného úradu. Nemusí tak vôbec ísť o neprehľadný územný plán.

¹⁰ ZoV a zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní účinný od 01.04.2024 nahradia SZ.

¹¹ Pozri § 38 ZoV.

¹² Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžp/16/2011.

¹³ ŠKROBÁK, J., Neoprávnené a nepovolené stavby a ich odstraňovanie. 2019. [Snímky programu PowerPoint] [cit. 2023-05-02].

¹⁴ Pozri § 11 ods. 2 SZ.

¹⁵ Konkrétne pôjde o vydanie nezákonného rozhodnutia správnym orgánom, proti ktorému možno uplatniť prostriedky obrany v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

V územnoplánovacej informácii by bol stavebníkovi poskytnutý súhrn regulácií a odporúčaní vyplývajúcich z platnej územnoplánovacej dokumentácie (z územného plánu). Na základe danej informácie je stavebník schopný zabezpečiť vypracovanie projektovej dokumentácie, prípadne investičného zámeru v podobe architektonickej štúdie, tak aby zodpovedal daným reguláciám a odporúčaniam.¹⁶

Pojem investičný zámer nie je pre účely stavebného práva definovaný v žiadnom právnom predpise. Rovnako nie je definovaná ani architektonická štúdia.¹⁷ Podľa architekta Hájnika je architektonická štúdia podkladom pre spracovanie projektovej dokumentácie, pričom jej cieľom je jasne obrazne zhmotniť investičný zámer na danom pozemku s ohľadom na okolie.¹⁸ Z praxe možno uviesť, že investičný zámer môže byť spracovaný nielen v podobe architektonickej štúdie, ale aj priamo v dokumentácii pre územné rozhodnutie.

Stavebník môže pred podaním žiadosti o územné rozhodnutie (pred vyhotovením projektovej dokumentácie k územnému konaniu) požiadať obec o „stanovisko“ k investičnému zámeru, ktorý je spracovaný v podobe architektonickej štúdie.¹⁹ Je dôležité povedať, že takéto stanovisko nie je záväzným stanoviskom podľa § 140a SZ a má len formu vyjadrenia. Proces od požiadania o vyjadrenie sa k zámeru až po vydanie samotného vyjadrenia hodnotíme ako „prípravné“ konanie stavebníka na územné konanie, ktoré je fakultatívnym. Stavebník tak môže mať na základe vyjadrenia obce reálny obraz o tom, či bude investičný zámer stavebným úradom akceptovaný²⁰, ak bude predložený v podobe dokumentácie pre územné rozhodnutie.

Na základe uvedeného možno poukázať na rôzne situácie:

- a) nesprávne posúdenie súladu s územným plánom stavebníkom, ktorý sa mylne domnieval, že je schopný posúdiť danú skutočnosť,
- b) jeho nezaujím vyžiadať si územnoplánovacia informáciu alebo
- c) nesprávne posúdenie stavebníka alebo správneho orgánu v dôsledku neprehľadnosti územného plánu alebo jeho absencie.

Možno konštatovať, že je dôležité dbať na prehľadnosť a presnosť pri spracovaní územného plánu a predísť tým k vzniku stavieb, ktoré môžu byť povolené, ale v skutočnosti by išlo o stavby, ktoré sú, resp. budú postavené v rozpore s verejným záujmom. Je však potrebné klásť dôraz aj na odborné personálne obsadenie správneho orgánu, ktorý posudzuje súlad s verejným záujmom.

Ak by predložená projektová dokumentácia nebola v súlade s územným plánom a stavebný úrad by takýto nesúlad vnímal, tak by žiadosť stavebníka zamietol. Moment zamietnutia žiadosti, resp. zastavenia konania je pre stavebníka jasným signálom, že predpokladaná stavba je v rozpore s územným plánom, teda verejným záujmom. Stavebník tak nemôže získať územné rozhodnutie či stavebné povolenie, nakoľko preukázanie súladu s územným plánom je jednou z náležitostí na ich vydanie. To, že stavebník aj napriek tejto vedomosti stavia, už nie je zapríčinené neprehľadnosťou územného plánu.

¹⁶ Pozri tiež: HĽAVNÉ MESTO SR BRATISLAVA. Chcem stavať. [online] [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://bratislava.sk/sk/chcem-stavat>

¹⁷ KOVÁČ, B. Vybrané otázky územného plánovania. Postavenie štúdií v urbanistickej tvorbe a územnom plánovaní. [online] [cit. 2023-05-03]. Dostupné na internete: https://www.fa.stuba.sk/buxus/docs/uu/PREDNASKY/Vybrane_kapitoly_uzemneho_planovania/3_UP_urbanisticke_studie_kovac_B.pdf

¹⁸ HÁJNIK, M. Čo je to architektonická štúdia? [online] [cit. 2023-05-03]. Dostupné na internete: <https://www.miloshajnik.sk/co-je-to-architektonicka-studia/>

¹⁹ Obec môže vydávať stanoviská na základe § 4 ods. 3 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

²⁰ V tomto prípade máme na mysli situáciu, keď stavebný úrad zhodnotí, že projektová dokumentácia je v súlade s územnoplánovacou dokumentáciou (územným plánom).

Neprehľadnosť územného plánu nezaraďujeme medzi príčiny vzniku nepovolených stavieb. Podľa nášho názoru, absentuje príčinná súvislosť medzi vznikom nepovolenej stavby a neprehľadným územným plánom, aj keď sa v praxi môže stať, že územný plán je neprehľadný a nezrozumiteľný, a nie je jasné z neho vyčítať presné regulatívy, na základe ktorých by sa stavba realizovala. Považujeme to však za mimoriadne raritnú situáciu a príčiny by sme preto videli skôr v neodbornosti personálu, ktorý posudzuje súlad s územným plánom, v nesprávnom posúdení súladu s územným plánom stavebníkom, ktorý sa mylne domnieval, že je schopný posúdiť danú skutočnosť alebo v jeho neochote vyžiadať si územnoplánovaciu informáciu.

Čo je dôležité ešte uviesť, je neplnenie povinnosti aktualizovať územný plán orgánmi územného plánovania. Obce a VÚC sú ako obstarávatelia povinní sústavne sledovať, či sa nezmenili územno-technické, hospodárske a sociálne predpoklady, na základe ktorých bola navrhnutá koncepcia organizácie územia.²¹ Tiež sú povinní pravidelne, najmenej však raz za štyri roky, preskúmať schválený územný plán, či nie sú potrebné jeho zmeny alebo doplnky alebo či netreba obstarat' nový územný plán.²² V dôsledku porušenia ich povinností sa môže stať, že územné plány svojou **neaktuálnosťou** znemožňujú výstavbu na vybraných územiach, pričom by sa takáto výstavba po ich aktualizácií povolila. Územia by sa vplyvom času a iných faktorov mohli stať vhodnými pre výstavbu.

Pre doplnenie možno povedať, že zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní účinný od 01.04.2024 (ďalej len „ZoÚP“) zakotvuje povinnosť každej obce mať vypracovaný územný plán, a to bez ohľadu na počet jej obyvateľov.²³ Obec, ktorá momentálne nemá územný plán, resp. ho nebude mať do účinnosti ZoÚP, je povinná obstarat' a schváliť územný plán obce podľa ZoÚP do 31.03.2032. Ak po účinnosti ZoÚP obec nemá územný plán obce, vydáva do času schválenia územného plánu vyjadrenie pre rozhodnutie o povolení stavby a pre povolovaný zámer činnosti, ktoré má odporúčací charakter.²⁴

2 PREVENCIA VZNIKU NEPOVOLENÝCH STAVIEB

Vykonávanie štátneho stavebného dohľadu príslušnými orgánmi považujeme za hlavnú prevenciu voči vzniku nepovolených stavieb. Slovenská stavebná inšpekcia, stavebný úrad, iné orgány štátnej správy oprávnené osobitnými predpismi dozerat' na uskutočňovanie, užívanie a odstraňovanie stavieb v medziach týchto predpisov a okresný úrad v sídle kraja sú orgány štátneho stavebného dohľadu²⁵, ktoré sú oprávnené zisťovať, či

- a) sa stavba, stavebné úpravy alebo udržiavacie práce vykonávajú podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia,
- b) sú splnené podmienky na uskutočňovanie stavby podľa § 44 SZ,
- c) sa na stavbe nachádza projekt stavby overený v stavebnom konaní a či sa vedie stavebný denník,
- d) sa pri uskutočňovaní stavby, stavebných úprav alebo pri udržiavacích prácach dodržiavajú podmienky stavebného povolenia, všeobecne záväzné právne predpisy a technické normy vzťahujúce sa na stavebné práce a stavebné výrobky,

²¹ Pozri § 30 ods. 1 SZ.

²² Pozri § 30 ods. 4 SZ.

²³ Pozri § 22 ods. 1 ZoÚP.

²⁴ Pozri § 40 ods. 2 ZoÚP.

²⁵ Presnejšie sú orgánmi štátneho stavebného dohľadu ich poverení zamestnanci. Pozri § 99 SZ.

- e) sa stavba užíva spôsobom povoleným v kolaudačnom rozhodnutí,
- f) sa stavba udržiava v dobrom stavebnom stave,
- g) sa dodržiavajú podmienky povolenia alebo nariadenia odstránenia stavieb alebo nariadených stavebných úprav a udržiavacích prác,
- h) sa terénne úpravy alebo ťažobné práce vykonávajú podľa povolenia,
- i) sa odstraňovaním stavby neohrozujú susedné pozemky a stavby na nich.²⁶

Štátny stavebný dohľad predstavuje najvýznamnejší kontrolný mechanizmus dodržiavania právnych predpisov v rámci realizácie stavieb, ako aj pri ich užívaní. Predmetom vykonania štátneho stavebného dohľadu je vždy kontrola dodržiavania zákona a § 98 ods. 1 SZ len príkladom hovorí o okruhoch, ako sú verejný záujem a práva a právom chránené záujmy fyzických a právnických osôb.

Obidva okruhy z dôvodu existencie právneho štátu a princípu legitímneho očakávania musia mať svoje fundamentálne ukotvenie jednak v rámci SZ a potom aj celého radu osobitných právnych predpisov od zákonnej formy cez vyhlášky ministerstiev a iných orgánov štátnej správy až po technické normy.

Podľa štádia, v ktorom je možné uskutočniť štátny stavebný dohľad, je možné rozlišovať:

- a) výkon štátneho stavebného dohľadu počas realizácie stavebných prác,
- b) výkon štátneho stavebného dohľadu v súvislosti s užívaním stavby.

Je tiež dôležité povedať, že výkon štátneho stavebného dohľadu je vždy výkonom verejnej moci a právomoci.²⁷

Podľa § 100 SZ je stavebník, oprávnená osoba či právnická osoba uskutočňujúca alebo odstraňujúca stavbu, ako aj vlastník stavby, povinný umožniť orgánom štátneho stavebného dohľadu a nimi prizvaným znalcom vstupovať na stavenisko a do stavby, nazerať do jej dokumentácie a utvárať predpoklady pre výkon dohľadu a bezodkladne ohlásiť stavebnému úradu závady na stavbe, ktoré ohrozujú jej bezpečnosť, životy či zdravie osôb alebo môžu spôsobiť značné národohospodárske škody. V § 101 SZ osobitne vymedzuje právomoc orgánov štátneho stavebného dohľadu, v tom zmysle, že ak existuje odôvodnená obava z ohrozenia verejných záujmov, je orgán štátneho stavebného dohľadu oprávnený nariadiť na náklad stavebníka alebo vlastníka stavby odobratie a preskúšanie vzoriek, skúšky stavby a prizvať znalcov na posúdenie technicky náročných alebo neobvyklých stavieb.

Ustanovenie § 102 SZ upravuje najvýznamnejšie právomoci orgánu štátneho stavebného dohľadu. Ide o:

- a) výzvu na zastavenie stavebných prác a následne iniciovanie konania, ktorého výsledkom je rozhodnutie o zastavení stavebných prác, ktoré je vykonateľné vydaním a oznámením. Výzva na zastavenie stavebných prác sa musí poznačiť v rámci stavebného denníka. Sama osebe je problematicky vykonateľná, preto zákonodarca stanovuje alternatívu v podobe rozhodnutia. Ide však o následný postup, ktorému musí predchádzať výzva orgánu štátneho stavebného dohľadu,
- b) iniciovanie konania o zrušení stavebného povolenia v konaní *ex officio* stavebného úradu a následne určenie ďalšieho postupu. V prípade naplnenia materiálnych dôvodov pre tento postup uvedených v §102 ods. 4 SZ je potrebné zároveň zastaviť stavebné práce,
- c) koordinovanie svojich zistení s inými orgánmi štátnej správy.²⁸

²⁶ Pozri § 98 ods. 2 SZ.

²⁷ PÍRY, M., *Stavebný zákon. Veľký komentár*. Žilina : Eurokódex, 2020, s. 175.

²⁸ Tamtiež, s. 187.

Ohľadne samotného priebehu štátneho stavebného dohľadu je potrebné uviesť, že aj keď to SZ explicitne neuvádza, je povinnosť spísať o celom úkone úradný záznam (zápisnicu), ktorý by mal obsahovať minimálne kritériá zápisnice podľa SP, teda by z nej malo byť zrejmé, aký úkon bol realizovaný, kto sa ho zúčastnil, akým spôsobom bol oznámený, či bolo potrebné vstupovať na cudzie pozemky alebo nie, prijaté opatrenia a vyjadrenie zúčastnených osôb.²⁹

V nadväznosti na to je potrebné si položiť nasledujúce otázky: Vykonáva sa štátny stavebný dohľad dôsledne a priebežne stavebnými úradmi? Čo môže spôsobovať absenciu jeho vykonávania?

Stavebné úrady vykonávajú štátnu správu na úseku stavebného poriadku v rámci preneseného výkonu štátnej správy.³⁰ Faktom je, že obec odvodzuje svoju legitimitu od obyvateľov obce. Obyvatelia obce sa zúčastňujú na samospráve obce tým, že volia orgány samosprávy obce a môžu byť zvolení do orgánu samosprávy obce.³¹ Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce.³² Stavebné úrady spravidla tvoria zamestnanci – referenti, vedúci zamestnanec stavebného úradu a starosta obce. Vedúci zamestnanec úzko spolupracuje so starostom obce.³³ To, či agendu stavebného úradu vykonáva aj vedúci zamestnanec a to koľko zamestnancov ju vykonáva, závisí aj od veľkosti obce z hľadiska počtu obyvateľov.

Časť verejnosti zastáva názor, že vedúci zamestnanec (ak taký je) môže byť ovplyvnený starostom v rozhodovaní v konaniach podľa SZ.³⁴ Korupčné prostredie vzniká ovplyvňovaním priamo starostu alebo ovplyvňovaním vedúceho zamestnanca stavebného úradu starostom. Medzi obyvateľmi obce, ktorí volia starostu, sa môžu nájsť aj takí, ktorí budú požadovať určité benefity – či už v podobe prednostného vybavenia veci, alebo v podobe nečinnosti stavebného úradu, ak ide o stavbu postavenú bez stavebného povolenia. Nezákonné zásahy starostu do rozhodnutí stavebného úradu môžu byť motivované aj končiacim sa funkčným obdobím starostu obce, ktoré je podľa čl. 69 ods. 3 Ústavy SR štvorročné. Protizákonné požiadavky obyvateľov tak môžu byť pre starostu príležitosťou, ako byť nimi opätovne zvolený do funkcie.³⁵ Samozrejme netvrdíme, že uvedené sa vzťahuje paušálne na všetky obce a ich obyvateľov. Pripúšťame možnosť existencie vplyvu „zdola“ od obyvateľov na stavebné úrady, ale považujeme za otáznu mieru, rozsah a intenzitu výskytu takéhoto korupčného správania.

Na druhej strane, za predpokladu, že si starostovia, vedúci zamestnanci, ako aj referenti stavebných úradov, plnia svoje povinnosti a konajú v súlade so zákonom, nepovažujeme za optimálne presúvať kompetenciu zo stavebných úradov na štát, aj keby sa minimalizovala možnosť existencie vplyvov od obyvateľstva. Sme toho názoru, že by dané kompetencie mali byť zachované, nakoľko vplyv obyvateľov nemusí byť len negatívny, ale aj pozitívny. Samospráva má tak väčší potenciál zohľadniť potreby svojho obyvateľstva. Podľa nás, samospráva vie takéto potreby zohľadňovať v súlade s princípmi dobrej správnej praxe a právnymi predpismi. Skutočnosť, ktorá tomu môže brániť, je práve nedostatok financií zo

²⁹ Tamtiež, s. 178.

³⁰ Pozri § 117 ods. 1 SZ.

³¹ Pozri § 3 ods. 1 a 2 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

³² Pozri § 10 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

³³ Zo zákona: „Za starostu obce môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku.“ Pozri § 165 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³⁴ KOLLÁR, P., Nový stavebný zákon – áno, alebo nie. [online] 2020. [cit. 2023-05-06]. Dostupné na internete: <https://www.asb.sk/aktualne/rozhovory/novy-stavebny-zakon-ano-alebo-nie>

³⁵ ŠKROBÁK, J., Neoprávnené a nepovolené stavby a ich odstraňovanie. 2019. [Snímky programu PowerPoint] [cit. 2023-05-02].

strany štátu, ktorý je povinný pri prenesenom výkone štátnej správy poskytovať prostriedky štátneho rozpočtu.³⁶

Na podporu nášho tvrdenia uvádzame prieskum Podnikateľskej aliancie Slovenska (PAS) medzi podnikateľmi o územnom plánovaní a stavebnom konaní, z ktorého je zrejmé, že korupcia je uvádzaná podnikateľmi medzi problémami až na šiestom mieste. Na priamu otázku, či sa pri stavebnom konaní stretli s korupciou, odpovedala väčšina (61,1 %) záporne, a menšina (39 %) kladne. Napriek značnej nespokojnosti s fungovaním stavebného konania väčšina podnikateľov nevidí riešenie v prenose tejto kompetencie na štátnu správu či na vyššie územné celky.³⁷

V nadväznosti na túto skutočnosť, možno uviesť, že nové stavebné predpisy účinné od 01.04.2024, teda ZoV a ZoÚP už neupravujú kompetenciu obce ako stavebného úradu vykonávajúcu prenesený výkon štátnej správy. Táto kompetencia prejde účinnosťou nových predpisov na štát.³⁸

Odhlídnuc od negatívnych a pozitívnych vplyvov je treba povedať, že ako negatívum preneseného výkonu štátnej správy sa môže javiť nejednotný výkon agendy na území SR. Bývalý ústredný orgán štátnej správy – Ministerstvo dopravy a výstavby SR³⁹, vydávalo a zverejňovalo na svojej webovej stránke metodické a výkladové stanoviská pre stavebné úrady, ktoré uľahčovali výkon úradov v oblasti stavebnej agendy. To, či to bolo pre stavebné úrady dostačujúce, a či sa pokynmi riadili, je už otáznе. Ak by sme v usmerneniach ministerstva nenachádzali riešenia na sporné otázky, ktoré vznikli v aplikačnej praxi, tak by sme sa v prvom rade mali zamyslieť, či sú právne predpisy nastavené optimálne pre aplikačnú prax, a či nie je potrebná ich aktualizácia. SZ, ktorý nereflektuje súčasné spoločenské požiadavky, je toho príkladom.

Odpovede na to, v čom môže spočívať absencia prevencie vzniku nepovolených stavieb by sme zhrnuli nasledovne:

- a) vplyvy z vonkajšieho prostredia smerované na starostu (prípadne, aj na zamestnancov obce),
- b) možné nedostatočné financovanie stavebných úradov zo strany štátu – domnievame sa, že stavebné úrady nemajú dostatok financií na vedenie konaní, v ktorých vykonávajú dokazovanie, tak je tomu i pri výkone rozhodnutia, ak napr. nedôjde k dobrovoľnému odstráneniu nepovolennej stavby zo strany stavebníka, stavebný úrad odstraňuje stavbu sám - na náklady stavebníka, ktoré si neskôr od neho požaduje.
- c) kvantitatívny nedostatok (odborného) personálu – nedostatok personálneho obsadenia na stavebných úradoch v porovnaní s počtom vecí, ktoré prípadnú stavebnému úradu.

Záverom možno povedať, že hlavnou prevenciou je vykonávanie priebežného štátneho stavebného dohľadu zamestnancami príslušných orgánov, ktorí sú zároveň odborne spôsobilí posúdiť, či je stavba v súlade s právnymi predpismi. Prevenciou vzniku nepovolených stavieb by však mohla byť aj zmena právnej úpravy o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a SZ

³⁶ Zo zákona: „*Obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh (§ 2 a 3) z vlastných rozpočtov. Na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona.*“ Pozri § 4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

³⁷ PAS. Stavebné konanie je príliš zdĺhavé a zložité, tvrdia podnikatelia. [online] 2021. [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://www.alianciapas.sk/2021/05/21/stavebne-konanie-je-prilis-zdlhave-a-zlozite-tvrdia-podnikatelia/>

³⁸ Pozri § 4 ZoV.

³⁹ Momentálne je novým ústredným orgánom štátnej správy Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR od 01.01.2023. Ministerstvo dopravy a výstavby SR zmenilo svoj názov na Ministerstvo dopravy SR tiež k uvedenému dátumu. Pozri: MINISTERSTVO DOPRAVY SR. Ministerstvo dopravy a výstavby SR od nového roka mení názov. [online] 2022. [cit. 2023-05-07]. Dostupné na internete: <https://www.mindop.sk/media-5144/tlacove-spravy-2726/ministerstvo-dopravy-a-vystavby-sr-od-noveho-roka-meni-nazov>.

alebo jej úplné vypustenie. ZoV predpokladá vypustenie inštitútu dodatočného povolenia stavby v § 52 ods. 5. Toto ustanovenie umožňuje stavebnému úradu uložiť pokutu a nariadiť odpojenie stavby od dodávok vody a prívodu elektriny, ak by povinný subjekt neodstránil nepovolenú stavbu v lehote určenej stavebným úradom alebo by išlo o nepovolené stavebné práce. Stavebný úrad to nariaduje vlastníčkovi technickej infraštruktúry. Predpokladaný postup má potenciál byť vhodným právnym nástrojom prevencie proti vzniku nepovolených stavieb.

3 PRÁVNE NÁSTROJE PRE UVEDENIE NEPOVOLENÝCH STAVIEB DO SÚLADU S PRÁVNymi PREDPISMI

Na existenciu nepovolených stavieb sa dá nahliadať dvojako:

- a) ako na nežiadúci stav a porušenie povinností zakotvených v právnych predpisoch, pričom takéto porušenie sa pretaví výlučne do rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby podľa § 88 SZ,
- b) ako na porušenie povinností v právnych predpisoch a nežiadúci stav, ktorý je potrebné uviesť do súladu s právnymi predpismi za použitia dostupných právnych nástrojov.

Rozdiel medzi uvedenými pohľadmi je ten, že prvý pohľad vníma nepovolenú stavbu ako niečo protizákonné, čoho dôsledkom je len jediné riešenie – odstránenie stavby. Druhý pohľad nazerá na nepovolenú stavbu komplexne. Na to, aby sa stav nezákonnosti, ktorý vyvoláva nepovolená stavba odstránil, príslušný orgán neaplikuje hneď a výlučne inštitút odstránenia stavby, ale používa aj iné právne nástroje.

Prvým nástrojom, ktorý nám v rámci druhého prístupu ponúka súčasná právna úprava, je dodatočné povolenie stavby. Dodatočné povolenie stavby umožňuje stavebníkovi získať povolenie na existujúcu stavbu a budúce stavebné práce. Začatie tohto typu konania sa riadi zásadou oficiality aj dispozičnou zásadou. Ustanovenie § 88a ods. 1 SZ uvádza, že stavebný úrad začne z vlastného podnetu konanie, pričom § 88a ods. 6 SZ hovorí o nariadení odstránenia stavby v prípade, ak stavebník nepredloží žiadosť o dodatočné povolenie stavby. Usudzujeme, že ide v tomto smere o hybridné konanie.

Dodatočné povolenie stavby umožňuje stavebníkovi povoliť existujúcu stavbu a budúce stavebné práce. Účelom konania o dodatočnom povolení stavby je dodatočné zhojenie závažnej vady, ktorou je prvotné vedomé ignorovanie zákona zo strany stavebníka, pod podmienkou preukázania skutočnosti, že ďalšia existencia nepovolenej stavby nie je v rozpore s verejnými záujmami.⁴⁰ To, či je inštitút dodatočného povolenia stavby jasne, komplexne a dostatočne upravený v SZ by si vyžadovalo hlbšiu analýzu. Hlbšiu analýzu by si vyžadovalo aj skúmanie funkčnosti a efektivity (z hľadiska času a počtu povolených i odstránených stavieb) tohto inštitútu. Na tomto mieste preto len konštatujeme, že dodatočné povolenie je jedným z nástrojov, ktoré môžu slúžiť na odstránenie nezákonného stavu.

Druhým nástrojom, ktorý môže stavebníka potenciálne donútiť, aby odstránil nezákonný stav v podobe nepovolenej stavby, je ukládanie sankcií, v našom prípade pokút podľa § 105 a § 106 SZ. Ako sme uvádzali, pokuta stanovená v SZ nie je hrozbou pre stavebníka, ktorý zriadi stavbu postavenú bez vydaného právoplatného stavebného povolenia, ak je pri nej investícia značne finančne vysoká. Tento nástroj preto **nepovažujeme za**

⁴⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo/125/2010.

dostatočný. Za úvahu by preto stálo určiť percentuálnu výšku pokuty v závislosti od toho, aká vysoká bola investícia na zriadenie stavby a tiež o aký druh stavby ide.⁴¹

ZoV zavádza pomerne vysokú sankciu v prípade, ak osoba nepodá žiadosť o preskúmanie spôsobilosti stavby na prevádzku. Preskúmanie spôsobilosti nepovolenej stavby na prevádzku je v zmysle ZoV potrebné⁴², ak ide o stavbu zhotovenú bez stavebného povolenia alebo bez ohlásenia, alebo stavbu užívanú bez kolaudačného rozhodnutia podľa SZ od 01.01.1990 do 31.03.2024.⁴³ Možno povedať, že zákonodarca chcel týmto ustanovením docieľiť dodatočnú legalizáciu stavieb, ktoré boli postavené od 31.03.2024. Ak by fyzická osoba nepodala žiadosť o preskúmanie spôsobilosti stavby na prevádzku v určenej lehote, dopustila by sa priestupku, za ktorý sa ukladá pokuta vo výške do 10 000 eur.⁴⁴ Ak napriek právoplatne uloženému pokute páchatel' priestupku neodstráni chybný stav, alebo sa do troch rokov dopustí rovnakého priestupku, možno uložiť pokutu do výšky dvojnásobku hornej hranice pokuty.⁴⁵ Ak by išlo o právnickú osobu alebo fyzickú osobu podnikateľa, ktorá je vlastníkom stavby, za správny delikt podľa § 59 ods. 10 ZoV jej bude udelená pokuta vo výške od 10 000 eur do 200 000 eur. Ak sa neodstráni protiprávny stav alebo ak nedošlo k náprave ani po vykonateľnosti rozhodnutia o uložení pokuty alebo ak došlo k opakovanému porušeniu povinnosti do troch rokov od uloženia skôr uloženej pokuty, možno uložiť pokutu do výšky dvojnásobku hornej hranice pokuty.⁴⁶

Ďalším právnym nástrojom je rozhodnutie o odstránení stavby. Odstránenie nepovolenej stavby sa nariadi z dôvodov uvedených v § 88 ods. 1 písm. b) až d) SZ. Iné dôvody sú uvedené v spojitosti s dodatočným povolením stavby v § 88a ods. 2, 5 a 6 SZ. Ak dôjde k výkonu rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby a ak si stavebný úrad zvolí postupovať cestou správnej exekúcie podľa § 79 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SP“), prichádza do úvahy uskutočnenie výkonu rozhodnutia buď vo forme náhradného výkonu alebo ukladaním peňažných pokút. Ak náhradný výkon nie je podľa povahy veci možný alebo účelný, vymáha sa splnenie povinnosti uloženej rozhodnutím postupným ukladaním pokút; jednorazovo uložená pokuta nesmie prevýšiť sumu 1659 eur.⁴⁷ SP neurčuje maximálny počet pokút, ktoré môžu byť povinnému uložené. Podľa nás je neisté, či sa ukladaním pokút stavebník motivuje k tomu, čo mu zákon ukladá. Inštitút nariadenia odstránenia stavby ako taký považujeme iba **sčasti za dostatočný**. Nedostatočným je, v tomto smere, výkon rozhodnutia uskutočnený spôsobom správnej exekúcie. Podľa nášho názoru, inštitút správnej exekúcie nie vždy motivuje povinného dostatočnou výškou pokuty odstrániť nepovolenú stavbu za predpokladu, že náhradný výkon nie je možný a účelný. Ak by bol náhradný výkon možný, problémom pri odstraňovaní nepovolenej stavby môže byť nedostatok financií stavebného úradu, ktoré sú potrebné na odstránenie stavby.

Právny nástroj, ktorý by bol užitočným v prípade výkonu rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby, je zriadenie zálohového fondu.⁴⁸ V právnom poriadku SR absentuje fond,

⁴¹ GADUŠ, J., Problematika „čiernych“ stavieb. [online] 2013. [cit. 2023-05-07]. s. 64. Dostupné na internete: https://theses.cz/id/uz6dyn/Gadus-Diplomova_praca.pdf.

⁴² Ak § 63 ods. 2 ZoV neustanovuje inak.

⁴³ Pozri § 63 ods. 1 ZoV.

⁴⁴ Pozri § 58 ods. 6 a 7 ZoV.

⁴⁵ Pozri § 58 ods. 8 ZoV.

⁴⁶ Pozri § 59 ods. 14 ZoV.

⁴⁷ Pozri § 79 ods. 3 SP.

⁴⁸ RODÁKOVÁ, Z., Problematika nepovolených stavieb a ich odstraňovanie. [online] 2016. [cit. 2023-05-07]. s. 51. Dostupné na internete: <http://opac.crzp.sk/?fn=docviewChild0002194D>.

z ktorého by si mohli stavebné úrady čerpať finančné prostriedky spojené s odstraňovaním nepovolených stavieb. Ak by stavebné úrady nedisponovali s dostatkom financií a neboli by schopné uskutočniť náhradný výkon, tak by im tieto prostriedky boli poskytnuté zálohovo zo strany štátu.⁴⁹ Vzhľadom na novú právnu úpravu stavebných predpisov, ktorou sa odníma prenesený výkon štátnej správy obciam, nevieme v tomto čase posúdiť dostatočnosť financií vyčlenených na odstraňovanie stavieb a tiež celkovo na stavebnú agendu.

ZÁVER

Medzi možné **príčiny vzniku nepovolených stavieb** by sme zaradili pomerne komplikovanú a časovo náročnú procedúru územného a stavebného konania, nízke zákonné sankcie, prípadne nesankcionovanie uskutočňovania nepovolených stavieb alebo ukladanie veľmi nízkych sankcií v praxi, možné nedôsledné vykonávanie štátneho stavebného dohľadu alebo úplnú absenciu jeho vykonávania príslušnými orgánmi, chudobu časti obyvateľstva.

Medzi príčiny vzniku nepovolených stavieb nezaraďujeme absentujúce, neaktuálne a neprehľadné územné plány regiónov, obcí a zón. V praxi však pripúšťame výskyt situácie, keď v dôsledku neprehľadnosti a nepresnosti územného plánu môže dôjsť k nesprávnemu posúdeniu súladu projektovej dokumentácie (v konaniach, v ktorých sa projektová dokumentácia vyžaduje) s verejným záujmom (územným plánom) za predpokladu, že súlad s verejným záujmom posudzuje správny orgán. Ak by správny orgán nesprávne posúdil súlad projektovej dokumentácie s územným plánom, tak by išlo o nezákonné rozhodnutie, ktorým sa stavba povolila. Stavba, ktorá odporuje verejnemu záujmu môže za týchto okolností nadobudnúť status povolenej stavby. Od situácie, keď nie je zrejmé z územného plánu, či sa na danom území umožňuje výstavba, prípadne absentujú v územnom pláne konkrétne podmienky, za ktorých možno stavbu umiestniť na území, je potrebné rozlišovať situáciu, ak správny orgán vyhodnotil súlad s územným plánom nesprávne v dôsledku nedostatku jeho odbornej spôsobilosti.

Na účely vyhotovenia projektovej dokumentácie k územnému konaniu, posúdiť, či bude zamýšľaná stavba v súlade s územným plánom môže i stavebník alebo osoba, ktorá spracúva danú dokumentáciu, ak je schopná vyčítať túto skutočnosť z územného plánu. V opačnom prípade, stavebné úrady ponúkajú stavebníkovi možnosť vyžiadania si územnoplánovacej informácie. V nej je poskytnutý súhrn regulácií a odporúčaní vyplývajúcich z platnej územnoplánovacej dokumentácie (z územného plánu). Na základe danej informácie je stavebník schopný zabezpečiť vypracovanie projektovej dokumentácie, prípade investičného zámeru v podobe architektonickej štúdie, tak aby zodpovedal daným reguláciám a odporúčaniam.

Ak orgány územného plánovania neplnenia povinnosť aktualizovať územný plán, tak tento plán svojou neaktuálnosťou znemožňuje výstavbu na vybraných územiach, pričom by sa takáto výstavba po jeho aktualizácii povolila. Územia by sa vplyvom času a iných faktorov mohli stať vhodnými pre výstavbu.

Za hlavnú **prevenciu voči vzniku nepovolených stavieb** považujeme priebežné vykonávanie štátneho stavebného dohľadu zamestnancami príslušných orgánov, ktorí sú

⁴⁹ Stavebné úrady budú podľa prechodných ustanovení v ZoV postupovať podľa SZ v konaniach začatých na stavebných úradoch, ktoré neboli právoplatne skončené rozhodnutím vo veci do 31.03.2024. Tieto konania sa dokončia na stavebnom úrade podľa predpisov účinných do 31.03.2024. Pozri § 65 ods. 1 a 2 ZoV.

zároveň odborne spôsobilí posúdiť, či je stavba v súlade s právnymi predpismi. Ako vhodná prevencia proti vzniku nepovolených stavieb sa nám javí byť aj zmena právnej úpravy o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a SZ alebo jej úplné vypustenie, tako ako to predpokladá ZoV. Podľa právnej úpravy v ZoV, stavebný úrad uloží pokutu a nariadi odpojenie stavby od dodávok vody a prívodu elektriny, ak by povinný subjekt neodstránil nepovolenú stavbu v lehote určenej stavebným úradom alebo by išlo o nepovolené stavebné práce. Stavebný úrad to nariaďuje vlastníkovi technickej infraštruktúry. Predpokladaný postup má potenciál byť vhodným právnym nástrojom prevencie proti vzniku nepovolených stavieb.

Medzi **právne nástroje pre uvedenie nepovolených stavieb do súladu s platnými a účinnými právnymi predpismi**, zaraďujeme dodatočné povolenie stavby, ukladanie pokút podľa § 105 a § 106 SZ, nariadenie odstránenia stavby, s ktorým súvisí aj výkon rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby. Uvedené právne nástroje, ktoré ponúka právna úprava SR považujeme z veľkej časti za **nedostatočné**. Inštitút odstránenia nepovolenej stavby ako taký sme zhodnotili ako sčasti dostatočný, pretože sa ním nariaďuje odstránenie nepovolenej stavby, čím sa nastoľuje zákonný stav. Nedostatočným je, v tomto smere, výkon rozhodnutia uskutočnený spôsobom správnej exekúcie. Podľa nášho názoru, inštitút správnej exekúcie nie vždy motivuje povinného dostatočnou výškou pokuty odstrániť nepovolenú stavbu za predpokladu, že náhradný výkon nie je možný a účelný. Ak by bol náhradný výkon možný, problémom pri odstraňovaní nepovolenej stavby môže byť nedostatok financií stavebného úradu, ktoré sú potrebné na odstránenie stavby. Preto by bolo *de lege ferenda* vhodné zriadiť zálohový fond v prípade výkonu rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby. Prostriedky na výkon by boli stavebným úradom poskytnuté zálohovo zo strany štátu. Vzhľadom na novú právnu úpravu stavebných predpisov, ktorou sa odníma prenesený výkon štátnej správy obciam, nevieme v tomto čase posúdiť dostatočnosť financií vyčlenených na odstraňovanie stavieb.

Použité zdroje:

- FEKETE, I., *Občiansky zákonník. 2. zväzok. Veľký komentár*. 2. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2015, 902 s. ISBN 978-80-8155-040-9.
- GADUŠ, J., Problematika „čiernych“ stavieb. [online] 2013. [cit. 2023-05-07]. 74 s. Dostupné na internete: https://theses.cz/id/uz6dyn/Gadus-Diplomova_praca.pdf
- HÁJNIK, M. Čo je to architektonická štúdia? [online] [cit. 2023-05-03]. Dostupné na internete: <https://www.miloshajnik.sk/co-je-to-architektonicka-studia/>
- HLAVNÉ MESTO SR BRATISLAVA. Chcem stavať. [online] [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://bratislava.sk/sk/chcem-stavat>
- Info.sk. Via Iuris považuje schválené stavebné zákony za nekvalitné. [online] 2022. [cit. 2023-05-01]. Dostupné na internete: <https://www.info.sk/sprava/203490/via-iuris-povazuje-schvalene-stavebne-zakony-za-nekvalitne/>
- KOLLÁR, P., Nový stavebný zákon – áno, alebo nie. [online] 2020. [cit. 2023-05-06]. Dostupné na internete: <https://www.asb.sk/aktualne/rozhovory/novy-stavebny-zakon-ano-alebo-nie>
- KOREC, Š. - PRÁZNOVSKÝ, A., *Stavebný zákon a stavebné právo v praxi*. Bratislava : Nová práca, 2001, s. 357. ISBN: 80-88929-28-8.
- KOVÁČ, B. Vybrané otázky územného plánovania. Postavenie štúdií v urbanistickej tvorbe a územnom plánovaní. [online] [cit. 2023-05-03]. Dostupné na internete:

https://www.fa.stuba.sk/buxus/docs/uu/PREDNASKY/Vybrane_kapitoly_uzemneho_planovania/3_UP_urbanisticke_studie_kovacB.pdf

- MIČEGA, M., Vývoj, súčasnosť a problémy stavebného práva na Slovensku. [online] 2014. [cit. 2023-05-01]. 110 s. Dostupné na internete: <https://www.micega.sk/data/micega.sk/documents/Historia-stavebneho-prava.pdf>
- MINISTERSTVO DOPRAVY SR. Ministerstvo dopravy a výstavby SR od nového roka mení názov. [online] 2022. [cit. 2023-05-07]. Dostupné na internete: <https://www.mindop.sk/media-5144/tlacove-spravy-2726/ministerstvo-dopravy-a-vystavby-sr-od-noveho-roka-meni-nazov>
- PAS. Stavebné konanie je príliš zdlhavé a zložité, tvrdia podnikatelia. [online] 2021. [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://www.alianciapas.sk/2021/05/21/stavebne-konanie-je-prilis-zdlhave-a-zlozite-tvrdia-podnikatelia/>
- PÍRY, M., *Stavebný zákon. Veľký komentár*. 1. vyd. Žilina : Eurokódex, 2020, 242 s. ISBN 978-80-8155-097-3.
- RODÁKOVÁ, Z., Problematika nepovolených stavieb a ich odstraňovanie. [online] 2016. [cit. 2023-05-07]. 66 s. Dostupné na internete: <http://opac.crzp.sk/?fn=docviewChild0002194D>
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžp/16/2011.
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo/125/2010.
- ŠKROBÁK, J., Neoprávnené a nepovolené stavby a ich odstraňovanie. 2019. [Snímky programu PowerPoint] [cit. 2023-05-02].
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní účinný od 01.04.2024.
- Zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe účinný od 01.04.2024.
- Zákon č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Maximilián KIKO - Stanislav MIHÁLIK: Právoplatné odsúdenie nevinnej osoby v dôsledku jej zámieny so skutočným páchatel'om v trestnom konaní za trestný čin vyžadujúci prechádzajúce postihnutie

Abstrakt

Predmetom príspevku je hľadanie optimálnych riešení pre situáciu, kedy je nevinná osoba v dôsledku zámieny so skutočným páchatel'om právoplatne odsúdená v trestnom konaní za trestný čin, pre ktorého naplnenie sa vyžaduje predchádzajúce postihnutie za obdobný čin zo strany štátnych orgánov. Autori príspevok delia na dve časti. Prvá časť sa zaoberá načrtnutím modelového prípadu a konaním o povolení obnovy konania (iudicium rescindens). Druhá časť rozoberá postupy osôb po povolení obnovy konania (iudicium rescissorium). Na modelovom prípade autori hľadajú riešenia vychádzajúce z de lege lata právneho poriadku a navrhujú riešenia de lege ferenda.

Abstract

The subject of the contribution is the search for optimal solutions for a situation where, as a result of confusion with the real perpetrator, an innocent person is convicted with finality in criminal proceedings for a criminal act, for the fulfillment of which a previous disability for a similar act is required. The authors divide the contribution into two parts. The first part deals with the outline of a model case and the procedure for permission to resume proceedings (iudicium rescindens). The second part discusses the procedures of persons after permission to renew proceedings (iudicium rescissorium). On the model case, the authors look for solutions based on de lege lata of the legal order and propose de lege ferenda solutions.

Kľúčové slová: zámiena nevinnej osoby s páchatel'om, obnova trestného konania, iudicium rescindens, iudicium rescissorium

Key words: confusing an innocent person with a perpetrator, renewal of criminal proceedings, iudicium rescindens, iudicium rescissorium

Autori:

Bc. Maximilián Kiko
Katedra trestného práva, kriminológie a
kriminalistiky
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo nám. č. 6 810
00 Bratislava
Slovenská republika
kiko2@uniba.sk

JUDr. Stanislav Mihálik, PhD.
Katedra trestného práva, kriminológie a
kriminalistiky
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo nám. č. 6 810
00 Bratislava
Slovenská republika
stanislav.mihalik@flaw.uniba.sk

Úvod

Tento príspevok má za cieľ poukázať na riešenia situácie, kedy je právoplatne odsúdená osoba v dôsledku jej zamenenia so skutočným páchatel'om trestného činu, ktorého skutková podstata vyžaduje naplnenie aj zákonného znaku v podobe prechádzajúceho postihnutia za obdobný čin. Už na prvý pohľad je čitateľovi zrejmé, že situácia, kedy je osoba právoplatne odsúdená v dôsledku jej zamenenia so skutočným páchatel'om, nie je v súlade s právom a spravodlivosťou. Ak premietne tento protiprávny stav do trestnoprávných súvislostí, tak môžeme tvrdiť, že pôjde o citelné porušenie zásady zákonnosti vymedzenej v § 2 ods. 1 zákona číslo 301/2005 Z. z. Trestný poriadok Z. z. v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „TP“), zásady zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností vymedzenej v §2 ods. 10 TP a práva na spravodlivý proces zakotveného § 2 ods. 7 TP, ktoré je v širšom ponímaní súčasťou ústavného práva na súdnu ochranu.¹ Aby sa vec vrátila späť do spravodlivého stavu, tak nám zákonodarca vymedzil prostriedok to umožňujúci. In concreto, ide o obnovu konania podľa § 393 až § 405 TP. Obnova konania je systematicky zákonodarcom zaradená do druhej časti ôsmej hlavy TP, ktorá má názov mimoriadne opravné prostriedky. Zo samotného názvu nám vyplýva, že ide o prostriedok nápravy nezákonného stavu, ktorého úspešné uplatnenie vyžaduje mimoriadnu situáciu. Za mimoriadnu situáciu možno určite považovať už nami načrtnutú a nižšie bližšie popísanú situáciu, kedy pochybia už v rámci prípravného konania orgány činné v trestnom konaní (ďalej aj ako „OČTK“) a na toto pochybenie nadviaže súd vydaním právoplatného rozhodnutia.

Modelový prípad a iudicium rescindens

Pre lepšiu predstavivosť čitateľovi uvidíme príklad. Skutočný páchatel' X zneužije identitu osoby Y, tým že jej odcudzí občiansky preukaz a získa sledovaním jej ďalšie osobné informácie a údaje. Tento páchatel' je prichytený pri krádeži veci v hodnote 30 eur príslušníkmi Policajného zboru Slovenskej republiky. Páchatel' sa pod identitou osoby Y ku skutku prizná a zaplatí blokovú pokutu (ďalej aj ako „Rozhodnutie“) za priestupok proti majetku podľa § 50 ods. 1 zákona číslo 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „ZoP“). Následne tento istý páchatel' X znovu odcudzí vec v hodnote 30 eur (ďalej aj ako „Skutok“). OČTK začnú trestné stíhanie voči tomuto páchatel'ovi vystupujúcemu pod identitou osoby Y a vykonajú osobitné skrátene vyšetrowanie, tzv. „super rýchle konanie“ podľa § 204 TP, ktorého výsledkom je podanie obžaloby. Na základe dôkazov prezentovaných v obžalobe vrátane výsluchu páchatel'a X, ktorý sa priznal ku Skutku v prípravnom konaní a teraz následne aj počas jeho výsluchu pred sudcom pre prípravné konanie podľa § 348 ods. 1 písm. b) TP vykoná so súhlasom osoby X hlavné pojednávanie, ktoré sa skončí vydaním odsudzujúceho rozsudku osoby Y pre prečin krádeže podľa § 212 ods. 1 písm. g) zákona číslo 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „TZ“). Prokurátor a páchatel' X sa okamžite vzdá práva podať odvolanie a súčasne vyhlási, že výslovne nesúhlasí, aby odvolania podala v jeho prospech iná oprávnená osoba. Podľa § 183 ods. 1 písm. a) TP sa rozsudok stane právoplatným a vykonateľným. O situácii sa neskôr dozvie osoba Y alebo prokurátor, ktorý na základe aktívnej vecnej legitímácie ustanovenej v § 396 ods. 3 TP podá

¹ KURILOVSKÁ, L. Trestný poriadok I, 1. vydanie, 2021, s. 2 – 53 [online]. In *Trestný poriadok I. § 1 – 195*. Bratislava: C. H. Beck, 2021.

návrh na povolenie obnovy konania (ďalej aj ako „Návrh“). Príslušný súd podľa § 397 TP (ďalej aj ako „Súd“) začne preskúmať formálne podmienky Návrhu : (i.) (ne) podanie Návrhu oprávnenou osobou, (ii.) (ne) smerovanie Návrhu proti rozhodnutiu alebo výroku, ohľadne ktorého nie je obnova konania prípustná a (iii.) (ne) vylúčenosť obnovy konania podľa § 395 TP. Následne Súd preskúmava materiálne podmienky Návrhu zakotvené v § 394, pričom pre náš prípadný je podstatný § 394 ods. 1 TP, a teda že: (i.) vyjdú najavo nové skutočnosti alebo dôkazy súdu skôr nežnáme a (ii.) tieto skutočnosti alebo dôkazy samy osobe alebo v spojení so skutočnosťami a dôkazmi skôr známymi by mohli odôvodniť iné rozhodnutie o vine. Pokiaľ sú naplnené formálne a materiálne podmienky, tak Súd vyhovie Návrhu a povolí obnovu konania vydaním uznesenia (ďalej aj ako „Uznesenie“). Na tomto mieste je potrebné spomenúť aj možnosť vyplývajúcu z TP pre Súd rozhodujúci o obnove konania. Súd počas konania o Návrhu môže v zmysle § 398 ods. 3 TP odložiť alebo prerušiť výkon trestu právoplatne uloženého, a to vzhľadom na povahu skutočností a dôkazov, ktoré novo vyšli najavo. Máme za to, že pokiaľ už zo samotného Návrhu vyplýva, že osoba Y bola zamienená, tak je potrebné aplikovať toto ustanovenie ešte pred verejným zasadnutím, kde sa bude rozhodovať o povolení obnovy konania a minimalizovať už tak veľký zásah do ľudských práv a slobôd osoby Y. *„Je tomu tak z toho dôvodu, že ak na základe nových skutočností alebo dôkazov, ktoré vyšli najavo, je možné dôvodne predpokladať, že obnova konania v prospech obvineného bude povolená, minimalizuje sa rozsah vykonaného trestu. Napríklad, ak by sa následne zmenil výrok o treste, aby obvinený nestrávil vo výkone trestu odňatia slobody viac, ako reálne mal.“*²

Iudicium rescissorium

V prípade, že Súd vyhovie Návrhu, tak má v § 400 ods. 1 TP normovanú povinnosť zrušiť i napadnuté rozhodnutie celkom alebo v časti, v ktorej je Návrh dôvodný a zároveň zruší aj ďalšie rozhodnutia obsahovo nadväzujúce na zrušené rozhodnutie, ak vzhľadom na zmenu, ku ktorej zrušením došlo, stratili podklad (ďalej aj ako „Rozhodnutie“). Vzhľadom na skutočnosť, že pátranie po páchatelovi X len samotným Súdom by bolo pre súd spojené s neprímeranými ťažkosťami a zároveň je tu potreba jasného objasnenia veci, tak máme za to, že je nutné využiť možnosť súdu vrátiť vec prokurátorovi do prípravného konania, a to v zmysle § 400 ods. 2 TP, ktorý by následne dozoroval pátranie a vyšetrovanie. Avšak Súd má normovanú povinnosť aj v § 7 ods. 1 písm. f) zákona číslo 330/2007 Z. z. o registri trestov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „ZoRT“): *„Súd, ktorý rozhodoval v prvom stupni, je povinný bezodkladne zaslať do registra trestov písomné oznámenie o všetkých údajoch týkajúcich sa dodatočných zmien právoplatného odsúdenia vo výroku o vine, vo výroku o treste, vo výroku o ochrannom opatrení alebo výkone trestu alebo výkone ochranného opatrenia.“* Vyplývajúc z uvedeného máme za to, že Súd po obnove konania a zrušení Rozhodnutia je povinný upovedomiť register trestov zaslaním Uznesenia. Register trestov má následne podľa § 9 ods. 2 ZoRT povinnosť vyradiť (a uložiť do úschovne dokumentácií) doklady súvisiace s právoplatnými rozhodnutiami súdov a prokurátorov, ktoré boli v neskoršom konaní zrušené alebo zmenené. A tým *de facto* zrušiť zápis osoby Y v registri trestov. Otázku, ktorú však výslovne nerieši TP a ani zákon o registri trestov je: **Čo so zápisom priestupku osoby Y v registri priestupkov po povolení obnovy konania?**

² MEZEI, M. Trestný poriadok II, 1. vydanie, 2021, s. 804 – 805 [online]. In *Trestný poriadok I. § 1 – 195*. Bratislava: C. H. Beck, 2021.

Odpoveď je, že je potrebné vymazať tento zápis priestupku, avšak proces ako sa k tomu dostať otvára viaceré možnosti. Prvé z možností vychádzajú z právnej úpravy de lege lata a druhé z možností vychádzajú z právnej úpravy de lege ferenda. **Prvá línia možností je nasledovná.**

(i.) Súd použije extenzívny výklad pojmu rozhodnutie v § 400 ods. 1 TP posledná sententia a zruší aj rozhodnutie správneho orgánu, ktorý rozhodol o vine za priestupok využívajúc argumentum e silentio, a to takým spôsobom, že zákonodarca v § 400 ods. 1 TP zámerne mlčí o aký typ rozhodnutia má ísť, keďže jeho účelom bolo obsiahnuť všetky rozhodnutia (vo veci samej, procesné, medzitýmne z trestného práva a aj zo správneho práva trestného), aby sa dostavil rýchly výsledok nápravy protiprávneho zásahu do ľudských práv a slobôd osoby Y bez vyžadovania jej ďalších právnych krokov či krokov iných orgánov ochrany práva, ktoré by mohli trvať určitý čas, za ktorý by mohlo dôjsť k odcudzeniu veci osobou Y³ a tým pádom by sa formálne začalo opätovne trestné stíhanie voči osobe Y pre podozrenie zo spáchania TČ krádeže podľa § 212 ods. 1 písm. g) TZ (ďalej aj ako „Dôsledky“), čo by však bolo v rozpore s zásadou zdržanlivosti a minimalizácie zásahov do ľudských práv a slobôd a zásadou rýchlosti a hospodárnosti konania. Alebo ešte inak povedané, keby chcel zákonodarca, aby išlo o rozhodnutia len z oblasti trestného práva, tak by tam explicitne zakotvil, že ide o rozhodnutia v trestnom konaní. Naproti tomu sa tu problematickým javí zásah súdnej moci do výkonnej moci a absorbovanie právomoci výkonu správneho súdnictva trestným súdom⁴. Avšak „v rámci princípu vzájomných brzd a protiváh každá moc má určité možnosti vo vzťahu k ďalším dvom“⁵, pričom „správne súdnictvo je vyjadrením kontroly výkonnej moci mocou súdnou“⁶ a preto nie je v tomto smere zásah súdnej moci do výkonnej problematicky a je predvídateľný samotným SSP a čl. 46 ods. 2 ústavného zákona číslo 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „Ústava SR“). Pri striktnom výklade, z ktorého vyplýva, že správne veci prejednávajú len správne súdy bez výnimky, nám ostáva otvorená polemika o pomeriavani práva osoby Y na zákonného sudcu (zrušiť Rozhodnutie môže len súd správneho súdnictva) vs. práva osoby Y na spravodlivý a rýchly proces (zrušiť Rozhodnutie môže aj súd trestného súdnictva).

(ii.) Sudca (na základe jeho povinnosti presadzovať dobrú povest' súdnictva ustanovenú v § 30 ods. 2 písm. a) in fine zákona číslo 385/2000 Z. z. o sudcoch a príslodiaciach v znení neskorších predpisov⁷) nad rámec zákonných obsahových náležitostí uznesenia ukotvených v § 176 TP poučí osobu Y v časti odôvodnenia Uznesenia alebo v časti o poučení o opravnom prostriedku o ďalšom odporúčanom postupe a možných Dôsledkoch. Vzhľadom na skutočnosť, že podľa § 84 ods. 3 ZoP je uplatnenie riadnych a mimoriadnych prostriedkov (i obnovy konania v priestupkovom konaní) vylúčené, tak Súd in concreto osobu Y poučí o možnosti podaní podnetu prokurátorovi na využitie protestu prokurátora proti Rozhodnutiu⁸ a zároveň o možnosti podať správnu žalobu podľa SSP. Na tomto mieste nemožno súhlasiť s

³ V rámci 24 mesiacoch od spáchania majetkového priestupku páchatel'om X, ktorý však bol zamienený práve za osobu Y.

⁴ § 6 zákona číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „SSP“) v spojitosti s § 2 ods. 1 SSP podľa ktorého: „v správnom súdnictve poskytuje **správny súd** (pozn. autora: **nie trestný súd**) ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.“

⁵ OROSZ, L., SVÁK J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky - komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. s. 28.

⁶ BARICOVÁ J., FEČÍK M., FILOVÁ A. Správny súdny poriadok, 1. vydanie, 2017, s. 1 – 32 [online]. In: *Správny súdny poriadok. Komentár.* Bratislava: C. H. Beck, 2018.

⁷ Máme za to, že vyššie uvádzaným právoplatne vydaným rozsudkom bola čiastočne naštrbená dobrá povest' súdnictva a práve poučení nad rámec je prostriedkom pre prinavracanie a presadzovanie dobrej povesti súdnictva. Zároveň dodávame, že procesné poučenia sú právnym poriadkom dovolené a žiadané, naproti hmotnoprávnym poučeniam.

⁸ § 24 zákona číslo 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „ZoPSR“).

tvrdením niektorých autorov, že rozhodnutie v blokovom konaní je absolútne nepreskúmateľné a vylúčené i zo súdneho prieskumu. Náš názor potvrdzujú viaceré súdne rozhodnutia⁹ a autori¹⁰.

(iii.) Osoba Y sama alebo na základe poučenia v (ii.) podá podnet prokurátorovi na protest prokurátora a podá správnu žalobu. Tu však podľa nášho názoru dochádza opätovne k procesnému zaťažovaniu osoby Y, ku ktorému by nedošlo, ak by štátne orgány odhalili páchatel'a X ihneď bez zámeny s osobou Y, a preto je skôr **najvhodnejší postup uvedený v (iv.).**

(iv.) V zmysle § 3 ods. 1 v spojení s ods. 2 ZoPSR: „*Prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie. Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.*“ Do pôsobnosti prokuratúry patrí podľa § 4 ods. 1 písm. e) ZoPSR dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom, pričom podľa § 21 ods. 1 písm. a) bod 1. ZoPSR prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, ako napríklad rozhodnutia orgánu verejnej správy, za ktoré sa považuje podľa § 21 ods. 3 písm. b) ZoPSR: „*správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby alebo sa jej priamo dotýka.*“ Dozor v oblasti verejnej správy vykonáva prokuratúra prostredníctvom svojich prokurátorov, ktorí majú k dispozícii právne prostriedky dozoru ustanovené v § 22 ZoPSR. **V našom prípade je preto najvhodnejšie, aby prokuratúra vykonávajúca trestný dozor nad Skutkom podala prostredníctvom svojho prokurátora protest podľa § 23 a nasl. ZoPSR** a docielila tak najrýchlejšiu nápravu protiprávneho zásahu do ľudských práv a slobôd osoby Y, tým že orgán verejnej správy na základe protestu zruší svoje Rozhodnutie.¹¹ Keďže podľa § 89a ods. 4 ZoP sa pri spracúvaní osobných údajov postupuje podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon číslo 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „ZoOÚ“), tak je následne orgán verejnej správy v zmysle zásady správnosti v § 9 ZoOÚ povinný vymazať zápis z registra priestupkov.

Druhá línia možností je nasledujúca.

(i.) Zákonodarca novelizuje § 400 ods. 1 TP nasledovne: „*Ak vyhovie súd návrhu na povolenie obnovy konania, zruší napadnuté rozhodnutie celkom alebo v časti, v ktorej je návrh dôvodný. Ak zruší čo i len sčasti výrok o vine, zruší vždy súčasne celý výrok o treste, ako aj*

⁹ Pozri napríklad: rozhodnutie Krajského súdu Bratislava, sp. zn. 8Sa/16/2019, rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Asan/16/2017 či rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 366/2012-42.

¹⁰ Pozri napríklad: PAGÁČ, M. *Blokové konanie – zákonnosť a preskúmavanie rozhodnutí v správnom súdnictve Slovenskej republiky. Učená právnická spoločnosť*, 2013. [cit. 2023-04-15]. Dostupné online na: [¹¹ V prípade ak orgán verejnej správy nezruší svoje Rozhodnutie, tak prokurátor má k dispozícii správnu žalobu podľa §24 ods. 14 ZoPSR.](http://www.ucps.sk/BLOKOVE_KONANIE_ZAKONNOST_A_PRESKUMAVANIE_ROZHODNUTI_V_SPRAVNOM_SUDNICTVE_SLOVE NSKEJ_REPUBLIKY_CI_HORVAT, M. a HAMULÁKOVÁ, Z. Základy správneho práva trestného. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. s.150.</p></div><div data-bbox=)

d'alšie výroky, ktoré majú vo výroku o vine svoj podklad. Zruší aj d'alšie rozhodnutia na zrušené rozhodnutie obsahovo nadväzujúce, ak vzhľadom na zmenu, ku ktorej zrušením došlo, stratili podklad. **Súd zároveň môže zrušiť aj rozhodnutia vyplývajúce z administratívneho konania, na ktoré obsahovo nadväzovali rozhodnutia v trestnom konaní.** Prečo je navrhovaná možnosť a nie povinnosť súdu? Je vhodnejšie ponechať na voľnej úvahe súdu, či zruší aj rozhodnutie z administratívneho konania, a to v závislosti od dostatočných kvalitných informácií ohľadom administratívneho konania vedeného voči osobe Y, ktoré sa dozvedel počas trestného konania. Nevýhoda tejto novely by spočívala v zásahu do správneho súdnictva a roztrieštenosti právnej úpravy správneho súdnictva. Naopak, výhoda by spočívala v okamžitej náprave protiprávneho zásahu do ľudských práv a slobôd osoby Y a predchádzaniu zaťažovania prokuratúry, orgánov verejnej správy, osoby Y a prípadne aj správneho súdu.

(ii.) Zákonodarca novelizuje § 84 ods. 3 ZoP nasledovne: „*Proti blokovému konaniu sa nemožno odvolať.*“ Zároveň zákonodarca novelizuje TP, tak že za § 400 ods. 2 vloží ods. 3 znejúci: „**Ak súd povolí obnovu konania v prospech obvineného, tak upovedomí správny orgán, ktorý vydal rozhodnutie o vine za administratívny delikt, na ktoré obsahovo nadväzovali zrušené rozhodnutia v trestnom konaní.**“ Správny orgán môže na základe tohto upovedomenia nariadiť obnovu konania podľa § 62 a nasl. zákona čísla 71/1967 Zb. Správny poriadok v znení neskorších predpisov. Nevýhoda tkvie v tom, že sa môže stratiť čiastočný zmysel blokového konania a zvýšiť nápad vecí na správne orgány. Naopak, výhoda podľa nášho názoru spočíva v možnosti administratívneho prieskumu rozhodnutí v blokovom konaní, priznaní väčšieho počtu práv osobe Y, nezaťažovaní osoby Y a takisto v potencióálnom zmenšení zaťažovania správnych súdov, keďže množstvo vecí by mohlo skončiť už v správnom konaní.

Záver

Ako sme mali možnosť vidieť, zámena skutočného páchatel'a s nevinnou osobou Y môže mať závažné Dôsledky. Na druhej strane je však prirodzené robiť chyby. Podstatné je však to, že ak sa vyskytnú chyby, tak máme k dispozícii rýchle a efektívne riešenia. Súčasná právna úprava podľa nás poskytuje najlepšie a najpraktickejšie riešenie prostredníctvom protestu prokurátora uvedeného v (iv.), keďže riešenie súdom uvádzané v (i.) by pre viaceré súdy zostalo pravdepodobne ako nepriechodné vzhľadom na nezaužívanú ustálenú prax takéhoto postupu a možnosť vystavenia sa upodozrievaniu z arbitrárneho rozhodovania. Pre budúcu právnu úpravu by bolo pre zákonodarcu najvhodnejšie siahnuť po novele uvádzanej v (ii.), ktorá by nezasahovala do výkonnej zložky moci a ani do správneho súdnictva, a práve naopak by podnietila súčinnosť medzi správnymi orgánmi a trestnými súdmi. Záverom je potrebné ešte podotknúť, že aj keď sme rozoberali trestný čin krádeže podľa § 212 ods. 1 písm. g) TZ, tak nami opísané riešenie je možné primerane aplikovať aj na iné trestné činy, pre ktorých naplnenie sa vyžaduje aj prechádzajúce postihnutie páchatel'a.

Zoznam použitých zdrojov

Čentěš, J., Kurilovská, L., Šimovček, I., Burda, E. a kol. *Trestný poriadok II. § 196 – 569*. Bratislava: C. H. Beck, 2021, s. 1336. ISBN 978-80-89603-88-6.

HORVAT, M. a HAMULÁKOVÁ, Z. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 308 s. ISBN: 978-80-571-0142-0.

Števček, M., Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s. ISBN: 978-80-7400-678-4.

Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 366/2012-42.

Rozhodnutie Krajského súdu Bratislava, sp. zn. 8Sa/16/2019.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Asan/16/2017.

OROSZ, L., SVÁK J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky - komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, 892 s. ISBN: 978-80-571-0380-6

PAGÁČ, M. *Blokové konanie – zákonnosť a preskúmavanie rozhodnutí v správnom súdnictve Slovenskej republiky. Učená právnická spoločnosť, 2013*. [cit. 2023-04-15]. Dostupné online na:

http://www.ucps.sk/BLOKOVE_KONANIE_ZAKONNOST_A_PRESKUMAVANIE_ROZHODNUTI_V_SPRAVNOM_SUDNICTVE_SLOVENSKEJ_REPUBLIKY.

ústavný zákon číslo 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 301/2005 Z. z. Trestný poriadok Z. z. v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 330/2007 Z. z. o registri trestov v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich v znení neskorších predpisov.

zákon číslo 71/1967 Zb. Správny poriadok v znení neskorších predpisov.

Jana MIKUŠOVÁ: Skončenie pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny

Abstrakt

Zamestnávateľ môže so zamestnancom skončiť pracovný pomer formou výpovede alebo okamžitého skončenia pracovného pomeru len v striktno vymedzených prípadoch. Jedným, a dovolíme si konštatovať, že najčastejším je aj ukončenie pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny. Presné vymedzenie, čo je pracovná disciplína, kedy dochádza k jej porušeniu, čo možno považovať za závažné a menej závažné porušenie pracovnej disciplíny nie je v právnych predpisoch uvedené. Z tohto dôvodu je takéto určenie zväčša upravené v interných právnych predpisoch zamestnávateľov, avšak pri ich aplikácii je tiež potrebné dbať na to, že takéto vymedzenie nemusí byť v prípade súdneho sporu akceptované ako záväzné a nosné kritérium. Predmetom tohto článku je analýza foriem skončenia pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny, samotných konaní naplňujúcich znaky porušenia pracovnej disciplíny, a to s ohľadom na aktuálnu judikatúru a súdnu prax.

Abstract

An employer may terminate an employee's employment relationship by way of termination of employment or immediate termination of employment only in strictly defined cases. One of them, and we dare say the most common, is termination of employment for breach of work discipline. The exact definition of what constitutes labour discipline, when a breach of labour discipline occurs, what can be considered serious and minor breaches of labour discipline is not specified in the legislation. For this reason, such a determination is mostly regulated by the employers' internal regulations, but in applying them it should also be borne in mind that such a definition may not be accepted as a binding and supporting criterion in the event of litigation. The subject of this article is the analysis of the forms of termination of employment due to breach of labour discipline, the very acts fulfilling the features of breach of labour discipline, with regard to the current case law and court practice.

Kľúčové slová: pracovná disciplína, porušenie pracovnej disciplíny, závažné porušenie pracovnej disciplíny, menej závažné porušenie pracovnej disciplíny, výpoveď, okamžité skončenie pracovného pomeru, zamestnanec, zamestnávateľ.

Key words: work discipline, breach of work discipline, serious breach of work discipline, minor breach of work discipline, dismissal, immediate termination of employment termination of employment, employee, employer.

Autor:

JUDr. Jana Mikušová
Katedra občianskeho práva
Fakulta práva
Paneurópska univerzita
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
Slovenská republika
mikusova@bratis.law

Úvod

Povinnosť dodržiavať pracovnú disciplínu patrí k základným povinnostiam zamestnanca vyplývajúcich z ustanovenia § 47 ods. 1 písm. b) zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce (ďalej len ako „Zákonník práce“). Pracovná disciplína spočíva v plnení povinností stanovených právnymi predpismi, a to najmä povinností uvedených v § 81 Zákonníka práce, pracovným poriadkom alebo pokynmi nadriadeného vedúceho zamestnanca. Udržanie pracovnej disciplíny na pracoviskách je však neľahkou úlohou. Ak zamestnanec porušuje pracovnú disciplínu a týmto svojím konaním ohrozuje zamestnávateľa aj ostatných zamestnancov, zamestnávateľ musí vyriešiť tento problém. Ide o ťažkú úlohu a častým riešením tejto situácie je práve skončenie pracovného pomeru s problémovým zamestnancom. V praxi sa však čoraz častejšie stáva, že zamestnanec, s ktorým bol skončený pracovný pomer z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny, sa následne obráti na súd. Častokrát je takýto zamestnanec aj v súdnom konaní o neplatnosti skončenia pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny úspešný. Zamestnávateľa sa tak veľakrát obávajú skončiť pracovný pomer s takýmito problémovými zamestnancami.

V rámci tohto článku sa budeme zaoberať skončením pracovného pomeru v prípade porušenia pracovnej disciplíny zamestnancom, a to jednak vo vzťahu k právnej úprave podmienok platného skončenia pracovného pomeru v prípadoch porušenia pracovnej disciplíny, ako aj relevantnou rozhodovacou praxou súdov v tejto oblasti.

1. Pracovná disciplína

Napriek tomu, že je pojem pracovná disciplína veľmi často používaný, Zákonník práce ani iný právny predpis tento pojem nedefinuje. Zákonník práce však používa pojem pracovná disciplína vo vzťahu k skončeniu pracovného pomeru výpoveďou, okamžitým skončením pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa, ako aj pri úprave jednej z povinností vedúcich zamestnancov, a to zabezpečiť, aby nedochádzalo k porušovaniu pracovnej disciplíny zo strany zamestnancov. V rámci právnej teórie je pracovná disciplína definovaná ako súhrn právnych noriem upravujúcich pracovnú disciplínu, ako aj súhrn povinností zamestnanca a dodržiavanie povinností zamestnancom.¹ Vychádzajúc so Zákonníka práce ako aj z právnej teórie, pracovná disciplína vo všeobecnosti predstavuje pracovné povinnosti zamestnanca, ktoré je povinný plniť, resp. dodržiavať a ktorých porušenie spôsobuje nepriaznivé právne aj faktické následky.

1.1. Povinnosti zamestnanca a porušenie pracovnej disciplíny

Medzi základné pracovné povinnosti zamestnanca v rámci dodržiavania pracovnej disciplíny patrí povinnosť *dodržiavať právne predpisy a ostatné predpisy vzťahujúce sa na prácu ním vykonávanú.*² Z uvedeného je zrejmé, že zamestnanec je okrem povinností dohodnutých v pracovnej zmluve viazaný aj inými povinnosťami, ktoré sú priamo zakotvené v mnohých všeobecne záväzných pracovnoprávných predpisoch, ako aj interných predpisoch zamestnávateľa, prípadne povinnosťami, ktoré mu dá pokynom vedúci zamestnanec. To znamená, že za porušenie pracovných povinností a z toho vyplývajúce porušenie pracovnej disciplíny sa považuje porušenie povinností vyplývajúcich jednak z pracovnoprávných

¹ Porovnaj BARANCOVÁ, H. a kol.: Zákonník práce. Komentár. 1. vydanie. Bratislava : C.H.Beck, 2017, s. 618.

² § 81 písm. c) Zákonníka práce.

predpisov ako aj interných predpisov zamestnávateľa. Aby sa mohlo uvažovať o porušení pracovnej disciplíny zo strany zamestnanca, malo by dôjsť k porušeniu takých povinností, ktorými je zamestnanec viazaný v súvislosti s jeho dohodnutým druhom práce. Ako porušenie pracovnej disciplíny by sa teda nemali posudzovať situácie, kedy zamestnanec odmietne splniť povinnosť, pokyn, ktoré nesúvisia s prácou, ktorú vykonáva v súlade s pracovnou zmluvou.³

Na posúdenie, či v konkrétnom prípade došlo k porušeniu pracovnej disciplíny je preto nevyhnutné zobrať sa otázkou, či Zamestnanec svojím konaním porušil niektorú z povinností vyplývajúcich zo všeobecne záväzných pracovnoprávných predpisov alebo interných predpisov platných u zamestnávateľa.

2. Skončenie pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny

Zákonník práce zakotvuje niekoľko možností riešenia porušenia pracovnej disciplíny zo strany zamestnanca, a to:

- a) **krátenie dovolenky** – za každú neospravedlnene zmeškanú zmenu, resp. pracovný deň, môže zamestnávateľ krátiť zamestnancovi dovolenku o 1 až 2 dni⁴. O tom, či ide o neospravedlnenú absenciu v práci, rozhoduje zamestnávateľ po prerokovaní so zástupcami zamestnancov.
- b) **finančné sankcie** – určité finančné sankcie v prípade porušenia pracovnej disciplíny vo forme absencie v práci, upravuje aj Zákonník práce, (napríklad neposkytnutie náhrady mzdy za sviatok v prípade zmeškania zmeny bezprostredne predchádzajúcej sviatku)⁵. Štandardne však zamestnávateľa v prípade porušenia pracovnej disciplíny znižujú variabilnú zložku mzdy zamestnanca,
- c) **skončenie pracovného pomeru** - ide o najčastejšie využívaný postup v prípade, že dôjde k porušeniu pracovnej disciplíny zamestnancom.

Keďže ako uvádzame, v prípade, že dôjde k porušeniu pracovnej disciplíny zamestnancom, najčastejšie dochádza k ukončeniu pracovného pomeru, budeme sa v ďalšej časti zaoberať práve touto problematikou. Zákonník práce neupravuje iné ako vyššie spomenuté postihy za porušenie pracovnej disciplíny, hoci by zrejme bolo efektívnejšie, ak by zamestnávateľ mohol využiť rôznorodejšie nástroje umožňujúce mu riešiť porušenie pracovnej disciplíny. V praxi potom dochádza k tomu, že zamestnávateľa využívajú iné, nie celkom vhodné a zákonom predpokladané postihy (ako finančné pokuty a pod.).⁶

2.1. Intenzita porušenia pracovnej disciplíny

Ak má byť porušenie pracovnej disciplíny právne postihnuteľné ako dôvod na skončenie pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa, musí byť toto porušenie zavinené, a to aspoň z nebanlivosti a musí dosahovať určitý stupeň intenzity.

³ ŠVEC, M. – TOMAN, J. a kolektív 2019. Zákonník práce. Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s.r.o., 2019, s. 643.

⁴ §144a ods.6 Zákonníka práce.

⁵ § 122 ods. 4 Zákonníka práce.

⁶ ŠVEC, M. – TOMAN, J. a kolektív 2019. Zákonník práce. Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s.r.o., 2019, s. 648

Zákonník práce na účely skončenia pracovného pomeru rozlišuje medzi menej závažným a závažným porušením pracovnej disciplíny. Porušenie pracovnej disciplíny najvyššej intenzity, čiže závažné porušenie je dôvodom pre okamžité skončenie pracovného pomeru podľa § 68 ods. 1 písm. b) Zákonníka práce alebo pre výpoveď z pracovného pomeru podľa § 63 ods. 1 písm. e) Zákonníka práce.

Napriek tomu, že od správneho vymedzenia, čo možno považovať za závažné a menej závažné porušenie pracovnej disciplíny, neraz závisí možnosť a rozsah postihu zamestnanca, Zákonník práce ho nedefinuje.⁷ Hodnotenie porušenia pracovnej disciplíny a jej intenzity tak závisí od konkrétnych okolností tohto porušenia.⁸ Vychádzajúc zo súdnej praxe však každé porušenie pracovnej disciplíny, pokiaľ nepredstavuje závažné porušenie pracovnej disciplíny, je potrebné hodnotiť ako menej závažné porušenie pracovnej disciplíny, keďže Zákonník práce inú kategóriu nepozná.⁹

Vzhľadom na to, že vymedzenie pojmu porušenie pracovnej disciplíny nie je určené priamo právnym predpisom, ponecháva sa teda súdu možnosť, aby podľa svojej úvahy v konkrétnom prípade zvažil, či konanie zamestnanca možno tak hodnotiť. V prípade menej závažného porušenia pracovnej disciplíny môže zamestnávateľ skončiť pracovný pomer so zamestnancom formou výpovede, avšak len za splnenia podmienky, že zamestnanec bol písomne upozornený na porušenie pracovnej disciplíny v posledných 6 mesiacoch. V prípade závažného porušenia pracovnej disciplíny môže zamestnávateľ so zamestnancom skončiť pracovný pomer buď formou výpovede alebo formou okamžitého skončenia pracovného pomeru.

Zamestnávateľ by tak mal hodnotiť každé porušenie pracovnej disciplíny zamestnancom individuálne a osobitne. Mal by v súlade s relevantnou judikatúrou pri určovaní závažnosti prihliadať na osobu zamestnanca, na funkciu, ktorú zastáva, na jeho doterajší prístup k plneniu pracovných úloh, na čas a situáciu, v ktorej došlo k porušeniu pracovnej disciplíny, na mieru zavinenia zamestnanca, na spôsob a intenzitu porušenia konkrétnych povinností zamestnancom, na dôsledky porušenia pracovnej disciplíny pre zamestnávateľa, na to, či svojím konaním zamestnanec spôsobil škodu a súčasne je potrebné vziať do úvahy aj konkrétne pomery zamestnávateľa.

Mnohí zamestnávatelia majú vo svojich interných predpisoch zakotvené, ktoré porušenie pracovnej disciplíny budú hodnotiť ako závažné a ktoré ako menej závažné. Tieto kritéria je však potrebné brať len ako pomôcku, či informáciu pre zamestnanca, v prípade súdneho sporu totiž takýto interný dokument nie je pre súd záväzný a súd môže závažnosť porušenia pracovnej disciplíny vyhodnotiť inak ako zamestnávateľ vo svojom internom predpise.

V zmysle platnej judikatúry, súd v prípadnom spore pri hodnotení stupňa intenzity porušenia pracovnej disciplíny nie je viazaný tým, ako zamestnávateľ vo svojom pracovnom poriadku alebo v inom internom predpise hodnotí určité konanie zamestnanca, ktoré predstavuje porušenie pracovnej disciplíny.¹⁰ Ustanovenia pracovného poriadku predstavujú len akúsi pomôcku, informáciu pre zamestnanca. Napriek tomu, že súdy nie sú viazané

⁷ Porovnaj Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 13.10.2008, sp. zn. 3Cdo 218/2007.

⁸ Porovnaj Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 29.4.2010, sp. zn. 5 Cdo 95/2009.

⁹ Porovnaj Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 31.03.2010, sp.zn. 2Cdo 314/2009.

¹⁰ Porovnaj uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 14.06.2011, sp. zn. 5 Cdo 17/2011.

hodnotením intenzity porušenia pracovnej disciplíny zamestnávateľom v interných predpisoch, prihliadajú na toto určenie, samozrejme v spojitosti s konkrétnymi okolnosťami daného porušenia pracovnej disciplíny zamestnancom. S prihliadnutím na aplikačnú prax, ako aj konkrétne rozhodnutia súdov za závažné porušenie pracovnej disciplíny je potrebné považovať najmä požívanie alkoholu na pracovisku, výkon činnosti počas pracovnej doby s p pracovnými prostriedkami zamestnávateľa na súkromné účely zamestnanca, krádež, napadnutie, porušenie zákazu konkurencie bez súhlasu zamestnávateľa, dlhodobá absencia, použitie pracovného vozidla na súkromné účely.¹¹

V tejto súvislosti Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí judikoval:: *„...Odvolací súd správne poukázal, že ide o spor so slabšou stranou - zamestnankyňou a v tomto prípade zamestnávateľ jej musí jednoznačne preukázať hrubé porušenie pracovnej disciplíny, a teda uniesť dôkazné bremeno. Aj keď počas jej kontroly došlo k pochybeniu pri neupozornení na nedostatok, išlo o porušenie pracovnej disciplíny, ktoré nie je závažného charakteru spôsobilého na skončenie pracovného pomeru. Zo spisu vyplýva, že žalobkyni nebol preukázaný úmysel jej konania. Okrem toho nebola preukázaná žiadna vzniknutá škoda, ani žalovaným namietaná ujma na dobrom mene alebo vplyv na iných zamestnancov...“¹²* Z uvedeného rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vyplýva, že okrem osoby zamestnanca, jeho pracovného zaradenia, doterajšieho prístupu k plneniu úloh, je jedným z rozhodujúcich faktorov aj vznik škody pre zamestnávateľa, teda konkrétne dôsledky konania zamestnanca, ktoré má byť považované za porušenie pracovnej disciplíny. V tejto súvislosti súčasná rozhodovacia prax súdov tak v Slovenskej a aj Českej republike smeruje k tomu, že rozhodujúcim kritériom nie je rozsah vzniknutej škody, ale samotná skutočnosť, že konanie zamestnanca predstavuje útok na majetok zamestnávateľa. Konkrétne podľa rozsudku Okresného súdu Košice II *„podstata konania nespočíva v rozsahu škody, ktorá mala byť spôsobená zamestnávateľovi, ale predovšetkým v charaktere porušenia pracovných povinností majúcich vzťah k majetku iných, k nakladaniu s týmto majetkom, porušeniu etických i morálnych pravidiel spoločnosti. Konanie zamestnanca, ktorý vedome, neoprávnene nakladá s majetkom svojho zamestnávateľa, je bez ohľadu na rozsah spôsobenej škody vždy závažným porušením pracovnej disciplíny. Nemožno očakávať od zamestnávateľa, že zachová dôveru k takémuto zamestnancovi a bude mať záujem o jeho ďalšie zotrvanie na pracovisku, ak je jeho konanie rizikom aj pre kolektív.“¹³*

Konkrétne dôvody alebo správanie, ktoré možno považovať za závažné porušenie pracovnej disciplíny riešil vo svojom rozsudku aj Krajský súd v Prešove, ktorým potvrdil rozsudok prvostupňového súdu a zamietol návrh na určenie neplatnosti okamžitého skončenia pracovného pomeru z dôvodu závažného porušenia pracovnej disciplíny. Krajský súd vo svojom rozhodnutí stotožnil s rozhodnutím prvostupňového súdu a jednoznačne uviedol, že napriek tomu, že hodnotenie intenzity porušenia pracovnej disciplíny je v kompetencii súdu, v kontexte okolností porušenia pracovnej disciplíny prihliadol aj na hodnotenie takéhoto

¹¹ ŠVEC, M. – TOMAN, J. a kolektív 2019. Zákoník práce. Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s.r.o., 2019, s. 648

¹² Porovnaj uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 30.03. 2023, sp.zn. 7 CdoPr 2/2023.

¹³ Rozsudok Okresného súdu Košice II sp. zn.: 18 Cpr/1/2013 zo dňa 15.11.2013 v spojení s rozhodnutím Krajského súdu Košice sp. zn.: 3 CoPr 1/2014 zo dňa 17.7.2014

porušenia zamestnávateľom. Konkrétne súd uvádza: „... Vychádzajúc z pracovného poriadku platného u žalovaného za závažné porušenie pracovnej disciplíny sa považujú hrubé urážky zamestnancov medzi zamestnancami, čo bolo jedným z dôvodov pre danie okamžitého skončenia pracovného pomeru žalobcovi. Je pravdou, že hodnotenie intenzity je vecou súdu a týmto hodnotením zamestnávateľa súd nie je viazaný, avšak z okolností danej veci, ako aj z výsledkov vykonaných svedeckých výpovedí nepochybne vyplynulo, že k takémuto porušeniu pracovnej disciplíny došlo, čo samotný žalobca nepoprel.“¹⁴ V tejto súvislosti Najvyšší súd SR konštatoval, že aj účasť na teambuildingu je potrebné považovať za výkon práce, ktorá sa započítava do pracovného času zamestnancov, ktorí sa tejto aktivity zúčastnili. Na základe uvedeného Najvyšší súd SR považoval aj konanie zamestnanca hrubo urážajúce ostatných zamestnancov, ktorého sa dopustil na teambuildingu, za závažné porušenie pracovnej disciplíny.¹⁵

Obdobne aj Krajský súd v Banskej Bystrici vo svojom rozhodnutí, ktorým potvrdil rozhodnutie Okresného súdu, ktorým bol zamietnutý návrh na určenie neplatnosti okamžitého skončenia pracovného pomeru, vzal do úvahy hodnotenie intenzity porušenia pracovnej disciplíny vo forme verbálnych útokov na pracovisku zakotveného v pracovnej zmluve. V tejto súvislosti súd konštatoval: „... Z hľadiska skutkového stavu bolo v posudzovanej veci okresným súdom zistené, že navrhovateľ porušil pracovnú disciplínu tým, že pri riešení pracovného problému hrubo verbálne zaútočil na riaditeľa spoločnosti s vyhrážkami. Navrhovateľ tak nesporné úmyselne porušil svoju základnú povinnosť zakotvenú v bode 12 pracovnej zmluvy. V uvedenom bode je uvedené, že za závažné (hrubé porušenie) pracovnej disciplíny sa považuje najmä hrubé správanie sa k vedúcemu pracovníkovi, podriadenému pracovníkovi alebo k iným spolupracovníkom. Vychádzajúc zo situácie danej v tom čase na pracovisku i k postojom navrhovateľa k plneniu pracovných úloh a predchádzajúcim upozorneniam zamestnávateľa na jeho správanie, odvolací súd sa stotožňuje s právnym záverom vysloveným prvostupňovým súdom v napadnutom rozsudku, že odporca dôvodne pristúpil k skončeniu pracovného pomeru s navrhovateľom okamžitým zrušením. Krajský súd a plne stotožnil s hodnotením dôkazov okresným súdom. Správanie sa navrhovateľa a jeho spôsob vyjadrenia nesúhlasu vo vzťahu k nadriadeným zamestnancom nebolo možné akceptovať, pričom nesplnenie povinností a zásad uvedených v bode 12. zmluvy je posudzované ako závažné hrubé porušenie pracovnej disciplíny. Okresným súdom zistený skutkový stav dával jednoznačný záver o tom, že konanie navrhovateľa tak, ako mu bolo vytýkané, napĺňalo skutkovú podstatu skončenia pracovného pomeru okamžitým zrušením...“¹⁶

Okrem uvedeného v zmysle judikátu R 18/1974 boli demonštratívne stanovené konania, ktoré je možné v každom zamestnaní považovať za závažné porušenie pracovnej disciplíny, a to konkrétne neospravedlnená absencia, výkon práce pre seba a iné osoby v pracovnom čase, nepovolené používanie dopravných prostriedkov zamestnávateľa na súkromné cesty, opilosť, majetkové a morálne delikty na pracovisku, ublíženie na zdraví, nerešpektovanie príkazov nadriadených aj urážky a podobne.¹⁷

¹⁴ Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 03.05.2012, sp. zn. 212/2012.

¹⁵ Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3Cdo/225/2019, zo dňa 25.08.2020.

¹⁶ Rozsudok Krajského súdu Banská Bystrica zo dňa 11.09.2012, sp. zn. 14 CoPr/2/2012.

¹⁷ Porovnaj Rozhodnutie Krajského súdu Trnava, zo dňa 26.03.2013, sp.zn. 9Co/464/2012.

2.2. Preukázanie porušenia pracovnej disciplíny

Za účelom skončenia pracovného pomeru so zamestnancom z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny, musí mať zamestnávateľ preukázané, že zamestnanec naozaj porušil pracovnú disciplínu. To znamená, že zamestnávateľ musí mať k dispozícii všetky dôkazy, ktorými preukáže, že zamestnanec porušil pracovnú disciplínu, a zároveň, že porušenie pracovnej disciplíny bolo zavinené zamestnancom, a to úmyselne alebo z nedbanlivosti. V tomto prípade pojem zavinenie Zákonník práce ani iný pracovnoprávny predpis neupravuje, na tieto účely sa preto používa vymedzenie pojmu zavinenie z trestného práva.

V prípade skončenia pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny, a to či už vo forme výpovede alebo okamžitého skončenia pracovného pomeru, musí byť dôvod skončenia skutkovo presne vymedzený. To znamená, že je potrebné presne opísať porušenie pracovnej disciplíny zo strany zamestnanca vo forme časovo presného opisu deja. Ak je zreteľné z akých dôvodov dochádza k skončeniu pracovného pomeru, na základe ustálenej judikatúry stačí uviesť dôvod skončenia pracovného pomeru, tak aby bolo zrejmé, ktoré skutočné dôvody viedli k skončeniu pracovného pomeru a aby nevznikli pochybnosti. Vzhľadom na fakt, že k skončeniu pracovného pomeru dochádza z dôvodu porušenia pracovných povinností zamestnanca, je potrebné uviesť ktorú konkrétnu povinnosť zamestnanec porušil.

3. Spôsoby skončenia pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny

3.1. Výpoveď

V zmysle Zákonníka práce¹⁸ môže zamestnávateľ dať zamestnancovi výpoveď, ak sú u zamestnanca dôvody, pre ktoré by s ním zamestnávateľ mohol okamžite skončiť pracovný pomer, alebo pre menej závažné porušenie pracovnej disciplíny. Pre menej závažné porušenie pracovnej disciplíny možno dať zamestnancovi výpoveď, ak bol v posledných 6 mesiacoch v súvislosti s porušením pracovnej disciplíny písomne upozornený na možnosť výpovede. Vychádzajúc z uvedeného ustanovenia Zákonníka práce, zamestnávateľ môže dať zamestnancovi v prípade porušenia pracovnej disciplíny výpoveď v dvoch prípadoch:

- a) Zamestnanec porušil pracovnú disciplínu závažným spôsobom - zamestnávateľ sa môže rozhodnúť, či skončí pracovný pomer so zamestnancom výpoveďou alebo okamžitým skončením pracovného pomeru.
- b) Zamestnanec porušil pracovnú disciplínu menej závažným spôsobom - ak chce dať zamestnávateľ zamestnancovi výpoveď z tohto dôvodu, musí ho po prvom porušení pracovnej disciplíny upozorniť, že ak sa porušenie pracovnej disciplíny v nasledujúcich 6 mesiacoch zopakuje, bude zamestnancovi daná výpoveď. Za menej závažné porušenie pracovnej disciplíny sa vo všeobecnosti považuje oneskorený príchod do práce, včasné neoznámenie prekážky v práci, krátkodobé opustenie pracoviska bez súhlasu zamestnávateľa atď.

¹⁸ § 63 ods.1 písm. e) Zákonníka práce.

V tejto súvislosti je nevyhnutné podotknúť, že v zmysle Zákonníka práce, ak zamestnávateľ chce dať zamestnancovi výpoveď pre porušenie pracovnej disciplíny, je povinný oboznámiť zamestnanca s dôvodom výpovede a umožniť mu, aby sa k tomuto dôvodu vyjadril.

3.2. Okamžité skončenie pracovného pomeru

Okamžité skončenie je výnimočným spôsobom skončenia pracovného pomeru a zamestnávateľ môže aplikovať tento spôsob skončenia pracovného pomeru len v prípade, ak ide o skutočne závažné porušenie pracovnej disciplíny zamestnancom. Podľa relevantnej judikatúry je zo strany zamestnávateľa okamžité skončenie pracovného pomeru akceptovateľné v situáciách, keď nie je možné od zamestnávateľa spravodlivo požadovať, aby zamestnanca zamestnával až do uplynutia výpovednej doby. Toto sa bude aplikovať najmä v prípade, ak v dôsledku konania zamestnanca bola vážne narušená dôvera medzi zamestnávateľom a zamestnancom, prípadne ak správanie zamestnanca negatívne ovplyvňuje dodržiavanie pracovnej disciplíny na pracovisku.¹⁹

V oboch prípadoch porušenia pracovnej disciplíny však možno dať výpoveď alebo okamžite skončiť pracovný pomer so zamestnancom za predpokladu splnenia týchto lehôt:

- **do dvoch mesiacov** odo dňa, keď sa zamestnávateľ o dôvode výpovede dozvedel (**subjektívna lehota**),
- **do jedného roka** odo dňa, keď dôvod výpovede vznikol (**objektívna lehota**).

Tieto časové obmedzenia tiež znamenajú, že zamestnancovi musí byť výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru doručené v hore uvedených lehotách. Uvedené lehoty sú prekluzívne, t.j. zamestnávateľ stráca možnosť dať zamestnancovi výpoveď alebo s ním okamžite skončiť pracovný pomer uplynutím týchto lehôt.²⁰ Okrem toho tiež platí, že ak zamestnávateľ chce dať zamestnancovi výpoveď pre porušenie pracovnej disciplíny, je povinný oboznámiť zamestnanca s dôvodom výpovede a umožniť mu vyjadriť sa k nemu.²¹ Pri okamžitom skončení pracovného pomeru je zamestnávateľ povinný skutkovo vymedziť dôvod okamžitého skončenia pracovného pomeru tak, aby ho nebolo možné zameniť s iným dôvodom. Čo sa týka plynutia, resp. uplynutia objektívnej lehoty, v rámci ktorej je možné skončiť pracovný pomer so zamestnancom formou okamžitého skončenia, Najvyšší súd SR konštatoval, že za začiatok plynutia tejto lehoty nemožno považovať len moment vytvorenia možnosti uskutočniť neoprávnené konanie, ale aj každý ďalší moment vytvorenia či udržiavania možnosti pre ďalšie neoprávnené konanie. Konkrétne v tomto prípade Najvyšší súd SR riešil otázku uplynutia objektívnej lehoty na skončenie pracovného pomeru formou okamžitého skončenia v prípade konkurenčnej činnosti zamestnanca bez súhlasu zamestnávateľa. Súdny, ktoré rozhodovali v 1. a 2. inštancii za tento moment pokladali vznik živnostenského oprávnenia zamestnancovi na výkon konkurenčnej činnosti, pričom uviedli, že zamestnávateľ má možnosť kedykoľvek nahliadnuť do živnostenského registra, ktorý je voľne prístupný. Najvyšší súd SR sa s touto argumentáciou nestotožnil a konštatoval, že v prípade jednorazového konania, táto premisa platí, avšak v prípade pokračovacieho a dlhodobého

¹⁹ rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR zo dňa 15.03.2007, sp. zn. 21 Cdo 1483/2006, rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR zo dňa 17.10.2006 sp. zn. 21 Cdo 84/2006.

²⁰ § 36 ods. 1 Zákonníka práce

²¹ § 63 ods. 6 Zákonníka práce

porušovania pracovnej disciplíny možno túto lehotu určovať nielen od jej vytvorenia, resp. začatia, ale od každého ďalšieho momentu vytvorenia, či udržiavania možnosti pre protiprávne konanie.²²

V tejto súvislosti zároveň upozorňujeme, že v oboch prípadoch, či už pri výpovedi alebo okamžitom skončení pracovného pomeru musí byť táto prerokovaná so zástupcami zamestnancov.²³ Zástupcovia zamestnancov sú povinní ju prerokovať do siedmich pracovných dní odo dňa doručenia písomnej žiadosti zamestnávateľom v prípade výpovede a do dvoch pracovných dní v prípade okamžitého skončenia pracovného pomeru.

Záver

Dodržiavanie pracovnej disciplíny patrí k základným povinnostiam zamestnancov, aj keď samotný pojem pracovná disciplína nie je priamo definovaný žiadnym z pracovnoprávných predpisov. Porušenie povinností spadajúcich do pracovnej disciplíny zamestnancom je pomerne častým javom, ktorý musia zamestnávatelia riešiť. Za týmto účelom Zákonník práce umožňuje zamestnávateľom uplatniť viacero sankcií voči zamestnancom porušujúcim pracovnú disciplínu. Zamestnávateľ v prvom rade môže v prípade menej závažných porušení uložiť určité sankcie, a to najmä vo forme krátenia dovolenky v prípade absencie alebo zníženia variabilnej zložky mzdy, ak je u zamestnávateľa poskytovaná. V prípade, že zamestnanec opakovane poruší pracovnú disciplínu menej závažným spôsobom alebo ju poruší závažným spôsobom, prichádza do úvahy ukončenie pracovného pomeru. V prípade závažného porušenia pracovnej disciplíny môže zamestnávateľ skončiť pracovný pomer so zamestnancom buď vo forme výpovede alebo vo forme okamžitého skončenia pracovného pomeru. V prípade opakovaného menej závažného porušenia môže zamestnávateľ skončiť so zamestnancom pracovný pomer so zamestnancom formou výpovede. Obe možnosti však zamestnávateľ musí uplatniť v zákonom stanovených lehotách.

Pri končení pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny je z dôvodu neustále sa množiacich sporov o neplatnosť skončenia pracovného pomeru nevyhnutné dôsledne dbať o naplnenie všetkých zákonných podmienok. Najmä je potrebné správne vyhodnotiť intenzitu porušenia pracovnej disciplíny, ako aj presný dôvod výpovede alebo okamžitého skončenia, čiže situáciu, ktorá predstavuje závažné porušenie pracovnej disciplíny. Čo sa týka miery závažnosti daného porušenia pracovnej disciplíny, táto je štandardne určená v interných predpisoch zamestnávateľa, aj keď v prípade súdneho sporu, súd nie je viazaný takýmto vymedzením zamestnávateľa a môže sám vyhodnotiť závažnosť porušenia pracovnej disciplíny v konkrétnom prípade. Uvedené je zosilnené aj skutočnosťou, že zákon č. 180/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok zakotvuje osobitnú právnu úpravu individuálneho pracovnoprávneho sporu, v rámci ktorého sú práva zamestnanca ako slabšej strany chránené v zvýšenej miere aj priamo súdom.

Použitá literatúra:

Monografie:

²² Porovnaj Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp.zn. 7Cdo/223/2017, zo dňa 24.04.2019.

²³ § 74 Zákonníka práce

Barancová, H., Schronk, R.: Pracovné právo. Bratislava, Sprint 2013, ISBN 9788089393978;
Barancová, H. Zákonník práce, Komentár. Bratislava. C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-89603-10-7.

Švec, M. – Toman, J. a kolektív 2019. Zákonník práce. Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s.r.o., 2019. ISBN 978–80-571–0106-2

Odborné články:

Toman, J. Okamžité skončenie pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa (s príkladmi a judikatúrou), [online], [cit.2023-6-27], dostupné na internete: <https://www.epi.sk/vyhľadavanie/odborneclanky?text=poru%c5%a1enie%20pracovnej%20discipl%c3%adny>

Zákony:

Zákon č. 311/2011 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

Súdne rozhodnutia:

Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 21 Cdo 1252/2002;
Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 21 Cdo 414/2001;
Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Cdo 95/2009;
Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Cdo 205/2007;
Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR zo dňa 15.03.2007, sp. zn. 21 Cdo 1483/20;
Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 03.05.2012, sp. zn. 212/2012;
Rozsudok Krajského súdu Banská Bystrica zo dňa 11.09.2012, sp. zn. 14 CoPr/2/2012;
Rozhodnutie Krajského súdu Trnava, zo dňa 26.03.2013, sp.zn. 9Co/464/2012;
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 14.06.2011, sp. zn. 5 Cdo 17/2011;
Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 13.10.2008, sp. zn. 3Cdo 218/2007;
Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 31.03.2010, sp.zn. 2Cdo 314/2009;
Rozsudok Okresného súdu Košice II sp. zn.: 18 Cpr/1/2013 zo dňa 15.11.2013 v spojení s rozhodnutím Krajského súdu Košice sp. zn.: 3 CoPr 1/2014 zo dňa 17.7.2014;
Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3Cdo/225/2019, zo dňa 25.08.2020;
Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp.zn. 7Cdo/223/2017, zo dňa 24.04.201

Erik PLOTH: Verejný prísľub z pohľadu teórie a praxe

Abstrakt

V príspevku sa venujem problematike verejného prísľubu ako právneho úkonu, na základe ktorého vzniká záväzkový vzťah medzi sľubujúcim a oprávneným z verejného prísľubu, v prípade splnenia jeho podmienok. Analyzujem tento právny úkon z hľadiska jeho legislatívneho zakotvenia, z pohľadu teórie občianskeho práva, a tiež z hľadiska rozhodovacej činnosti súdov, pričom poukazujem na konkrétne súdne konanie v spore o záväzok z verejného prísľubu zhrnúc rozhodnutia súdu prvej inštancie, odvolacieho a dovolacieho súdu, ktoré dotvárajú celkový profil tohto inštitútu.

Abstract

In the paper, I deal with the issue of public promise as a legal act, on the basis of which an obligation relationship arises between the promiser and the beneficiary of the public promise, in case of fulfillment of its conditions. I analyze this legal act from the point of view of its legislative enshrinement, from the point of view of the theory of civil law, and also from the point of view of the decision-making activity of the courts, while pointing out the specific court proceedings in the dispute over the obligation from a public promise, summarizing the decisions of the court of first instance, the court of appeal and the Supreme Court, which complete overall profile of this institute.

Kľúčové slová: verejný prísľub, záväzkové právo, záväzok z verejného prísľubu

Key words: public promise, obligation law, obligation from a public promise

Autor:

JUDr. Erik Ploth
Katedra trestného práva, kriminológie a
kriminalistiky
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo námestie 6 810 00 Bratislava
Slovenská republika
erik.ploth@flaw.uniba.sk

Úvod

Posledná, dvadsaťa hlava ôsmej časti zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej v texte len „Občiansky zákonník“) obsahuje úpravu záväzku z verejného prísľubu. Jeho stručné legislatívne vymedzenie ho definuje ako záväzok osoby, ktorá „*verejne vyhlási, že zaplatí odmenu alebo poskytne iné plnenie jednému alebo niekoľkým z bližšie neobmedzeného počtu osôb, ktoré splnia podmienky určené vo verejnom prísľube.*“¹ Z pohľadu legislatívneho vymedzenia a právnej teórie sa v prvej časti príspevku zameriavam na analýzu znakov verejného prísľubu. Druhá časť príspevku je venovaná konkrétnej prejednávanej veci – sporu prameniaceho z verejného prísľubu. Konkrétne okolnosti prípadu rozoberám bližšie v druhej kapitole príspevku a príslušných podkapitolách. Spor prejednával okresný súd, krajský súd aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, preto predmetnú vec vnímam obohacujúcu z hľadiska nazerania na dané kauzy súdmi rôznych stupňov. Z dôvodu stručného legislatívneho vymedzenia, pomerne nízkeho počtu odbornej literatúry na danú tému a tiež, že záväzky z verejných prísľubov nie sú často prejednávané súdmi, považujem rozbor za prínosný k tejto problematike.

1. Verejný prísľub ako právny úkon

Verejný prísľub je jednostranný neadresovaný právny úkon. Vôľa smerujúca k vykonaniu platného právneho úkonu musí byť slobodná a vážna a navonok musí byť prejavená určito a zrozumiteľne. Pokiaľ právny úkon nespĺňa niektorú z väd vôle alebo jej prejavu, je absolútne neplatný.² Okrem týchto všeobecných náležitostí právnych úkonov je obligatórnym znakom verejného prísľubu vyhlásenie o odmene, ktoré, ako vyplýva z jeho názvu, musí byť urobené verejne. Bez verejného vyhlásenia totiž prísľub nezaväzuje.³ Táto podmienka bude naplnená, keď sa vyhlási spôsobom umožňujúcim oboznámenie sa s jeho podmienkami neurčitému počtu záujemcov, napríklad prostredníctvom televízie, novín, rozhlasu, či pred skupinou ľudí.⁴ Týmto vyhlásením osobou, ktorá verejný prísľub uskutočnila (sľubujúci), vzniká právny úkon voči vopred neurčitému okruhu osôb, pričom právny vzťah vzniká až po splnení podmienok uverejnených vo verejnom prísľube, keď osoba, ktorá tieto podmienky splnila, má nárok na sľúbenú odmenu. Právny vzťah tak nevzniká už samotným uverejnením verejného prísľubu, keďže v tomto štádiu ešte nie je isté, či nejaká osoba splní podmienky určené vo verejnom prísľube.⁵ „...*právny úkon verejného prísľubu vzniká už na základe uverejnenia verejného vyhlásenia, avšak záväzkovoprávny vzťah, vzhľadom na obsah nárokov, vzniká až po splnení podmienok uvedených vo verejnom prísľube.*“⁶ Po splnení podmienok verejného prísľubu vzniká nárok na zaplatenie odmeny alebo poskytnutie iného plnenia (podľa znenia prísľubu),

¹ § 850 Občianskeho zákonníka

² MITTERPACHOVÁ, Jana. In: ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton, BAJÁNKOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, SEDLAČKO, František, TOMAŠOVIČ, Marek a kol.: Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 258. ISBN 978-80-7400-770-5.

³ PLANK, Karol. In: VOJČÍK, Peter a kol.: Občiansky zákonník. Stručný komentár. Tretie, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2010, str. 1209. ISBN 978-80-8078-368-6.

⁴ Tamtiež.

⁵ LÖWY, Alexandra. In: ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton, BAJÁNKOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, SEDLAČKO, František, TOMAŠOVIČ, Marek a kol.: Občiansky zákonník II. § 451 – 880. 2. vydanie. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 3192. ISBN 978-80-7400-770-5.

⁶ Tamtiež.

pričom tento nárok možno vymáhať aj súdne.⁷ Občiansky zákonník v § 851 upravuje tzv. zásadu časovej priority. Podľa nej „(ak podmienky verejného prísľubu neurčujú inak), dostane odmenu ten, kto ich najskôr splní.“⁸ V prípade, ak si viacero subjektov bude uplatňovať nárok z verejného prísľubu preto nebude relevantné, kto si u sľubujúceho nárok uplatnil prvý, ale kto splnil podmienky prísľubu skôr.

Pri nahliadnutí na českú právnu úpravu verejného prísľubu⁹ nachádzame úpravu odvolania a aj zmeny podmienok verejného prísľubu.¹⁰ Podľa niektorých autorov je v podmienkach Slovenskej republiky potrebné zastávať stanovisko, že z hľadiska istoty súťažiacich je verejný prísľub v zásade neodvolateľný, s výnimkou prípadu, ak by jeho odvolateľnosť bola výslovne zakotvená vo vyhlásení verejného prísľubu.¹¹ Domnievam sa však, že na túto problematiku je skôr vhodné nazerať cez prípustnosť analógie, a preto zastávam názor ako uvádzajú iní autori, že s poukazom na ustanovenie § 853 ods. 1 v spojení s ustanovením § 43a, resp. § 849 Občianskeho zákonníka bude odvolanie verejného prísľubu možné.¹² Dôležitou podmienkou odvolania však bude jeho spôsob, ktorý by mal byť vykonaný aspoň vo forme, v akej bol verejný prísľub daný, prípadne v účinnejšej forme.¹³

Vysporiadavanie záväzkov z verejného prísľubu je v všeobecne skôr výnimočnou okolnosťou, no najmä v dnešnej dobe technologického rozvoja a sociálnych sietí je možné evidovať množstvo úkonov naplňujúcich znaky verejného prísľubu. Sľubujúci musí byť preto obozretný vo svojich vyjadreniach a pripravený plniť záväzok, ak dôjde k naplneniu určených podmienok, inak sa vystavuje možnosti súdneho vymáhania takého záväzku, ako rozoberiem v druhej kapitole.

2. Z rozhodovacej činnosti súdov

V tejto časti príspevku priblížime súdne konanie vo veci sporu o vyplatenie odmeny zo záväzku prameniaceho z verejného prísľubu. V analyzovanom prípade sa žalobca domáhal zaplatenia sumy 10.000,- eur s príslušenstvom, ako odmeny z verejného prísľubu žalovanej, ktorá prostredníctvom televízneho spravodajstva v reportáži o nezvestnej osobe uviedla: „*Chceli by sme poskytnúť odmenu tomu, kto nám poskytne hodnoverné informácie, kde sa nachádzal alebo čo robil, alebo videl jeho auto, 10.000,- eur.*“ V reportáži nasledovala výzva, aby boli informácie poskytnuté polícii na čísle 158, resp. ďalej bol k reportáži uverejnený text so znením: „*Odmena 10.000,- eur, ktorú ponúkla rodina nezvestného advokáta za akékoľvek informácie stále platí. Informácie môžete poskytnúť aj polícii.*“ Žalobca si nárokoval zaplatenie tejto sumy, nakoľko po odvysielaní reportáže v rannom spravodajstve podľa popisu opoznal vozidlo nezvestnej osoby a kontaktoval dňa 27.06.2011 o 08:05 hod. mestskú políciu.

⁷ LAZAR, Ján. In: LAZAR, Ján a kol.: Občianske právo hmotné. 2. zväzok. Bratislava: IURIS LIBRI, 2014, str. 269. 978-80-89635-08-5.

⁸ § 851 Občianskeho zákonníka

⁹ § 2884 a nasl. zákona č. 89/2012 Sb. Občianský zákoník.

¹⁰ SELUCKÁ, Markéta. In: HULMÁK, Milan a kol.: Občianský zákoník VI. Záväzkové právo. Zvláštni část (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 1486. ISBN 978-80-7400-287-8.

¹¹ PLANK, Karol. In: VOJČÍK, Peter a kol.: Občiansky zákonník. Stručný komentár. Tretie, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2010, str. 1211. ISBN 978-80-8078-368-6.

¹² LÖWY, Alexandra. In: ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton, BAJÁNKOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, SEDLAČKO, František, TOMAŠOVIČ, Marek a kol.: Občiansky zákonník II. § 451 – 880. 2. vydanie. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 3193. ISBN 978-80-7400-770-5.

¹³ Napríklad, ak bol verejný prísľub daný v miestnych novinách, je vhodné uverejniť na tom istom mieste v novinách, alebo účinnejšou formou – v novinách aj televízii. Ak by bol verejný prísľub daný v televízii, nestačilo by jeho odvolanie napr. v miestnych novinách.

Príslušníci po preverení oznámenia kontaktovali štátnu políciu, ktorá vec prevzala, nakoľko išlo skutočne o hľadané vozidlo nezvestnej osoby. Komplexná zdravotná záchranná služba (ďalej len „KZZS“), ktorá vykonávala pátranie po nezvestnej osobe a jej motorovom vozidle sa k nemu dostala v ten deň, približne o 11:00 hod., pričom v tom čase mali mať nájdené aj predpokladané miesto hrobu nezvestnej osoby. Žalobca vzhľadom na citlivosť okolností sám nekontaktoval žalobkyňu a s prípadným vyplatením odmeny, resp. nakontaktovaním sa na nálezcu ponechal žalobkyni dostatočný časový priestor. Žalobca sa dozvedel, že vyplatenia odmeny za nájdenie motorového vozidla sa domáhali tretie osoby, preto sám aktívne kontaktoval žalovanú za účelom informovania sa ohľadne splnenia verejného prísľubu z jej strany, pričom využil aj služby mediátora. V jeho súčinnosti žalovaná preukázala pripravenosť plniť záväzok z verejného prísľubu, avšak k plneniu nedošlo z dôvodu, že podľa jej informácií malo k nájdeniu vozidla dôjsť príslušníkmi polície pri obchôdzke. Následne žalovanú vyzval právny zástupca žalobcu na splnenie záväzku z verejného prísľubu dňa 20.11.2013, na čo reagoval jej právny zástupca listom zo dňa 21.01.2014, v ktorom uviedol, že sa vyjadří po zvážení právnych a skutkových okolností veci. Na opakovanú výzvu zo dňa 20.02.2014 sa zástupca nevyjadril, preto podal žalobca dňa 16.06.2014 na Okresný súd Bratislava III žalobu.

2.1 Rozhodnutie prvostupňového súdu

Podanú žalobu prvostupňový súd zamietol, pričom konštatoval, že *„zverejnením verejného prísľubu ešte nevzniká záväzkový vzťah (ani záväzok sľubujúceho). Nárok na zaplatenie odmeny sa odvíja až splnením stanovených podmienok, a vzniká osobe, ktorá tieto podmienky splnila, a to osobne, ktorá ich splnila najskôr, toto tzv. právo predstihu sa odvíja od okamihu splnenia podmienok, nie od času prihlásenia sa o odmenu. Dôkazné bremeno znáša ten, kto splnil podmienky prísľubu, resp. tvrdí, že ich splnil.“* V rozhodnutí ďalej uvádza, že verejný prísľub daný žalovanou spĺňal všetky náležitosti ako po formálnej, tak aj po materiálnej stránke (verejný prísľub nebol sporový). Mal však za to, že žalobca nesplnil podmienky verejného prísľubu ako prvý. Hoci mal preukázané, že žalobca oznámil náčelníkovi mestskej polície, kde sa predmetné vozidlo nachádza, táto informácia však absentovala vo vyšetrovacích spisoch polície, či rozhodnutiach vo vzťahu k vyšetrovaniu trestného činu vraždy nezvestnej osoby a žalobca nebol ani v týchto konaniach vypočutý ako svedok – nálezca motorového vozidla. Nestotožnil sa s tvrdením žalobcu, že napomohol pri objasňovaní trestného činu, nakoľko svoje tvrdenie nepreukázal. Súd sa priklonil k vyjadreniu žalovanej, podľa ktorého nárok na vyplatenie odmeny by mala KZZS, avšak táto si odmenu neuplatnila. Tiež sa stotožnil s názorom žalovanej, že úradné záznamy v spise mestskej polície (preukazujúce pravdivosť žalobcových tvrdení o nájdení a nahlásení vozidla) nie sú relevantným dôkazom pre civilné konanie. Vzhľadom na tieto okolnosti mal súd za to, že žalobca nesplnil podmienky verejného prísľubu a žalobu zamietol.¹⁴

2.2 Rozhodnutie odvolacieho súdu

¹⁴ Rozsudok Okresného súdu Bratislava III zo dňa 12. októbra 2016, sp. zn. 7C/183/2014.

Proti rozhodnutiu okresného súdu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie. Odvolací súd v rozsudku zhrnul, že súd prvej inštancie dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam. Poukázal na správnosť záverov súdu prvej inštancie, keď právne posúdil vyhlásenie vyplývajúce z audiovizuálnej nahrávky ako verejný príslub žalovanej, spĺňajúci všetky zákonom vyžadujúce náležitosti, pričom bolo v konaní nesporným, že vyhlásenie bolo vykonané žalovanou, bolo vyhlásené verejne, nakoľko bolo odvysielané v televízií. Verejný príslub žalovanej obsahoval vyhlásenie o odmene ako aj podmienky na vyplatenie odmeny, čiže všetky zákonom požadované náležitosti ustanovené v § 850 Občianskeho zákonníka a možno ho vyhodnotiť ako platný právny úkon. Tiež potvrdil názor prvostupňového súdu, že zverejnením verejného príslubu záväzkový vzťah ešte nevznikol, nakoľko takýto vzťah vzniká až splnením stanovených podmienok uchádzačom, a že dôkazné bremeno na preukázanie splnenia podmienok verejného príslubu znáša v danom prípade žalobca, ktorý na preukázanie svojho tvrdenia predložil v konaní pred súdom prvej inštancie Úradné záznamy Mestskej polície. Súd prvej inštancie predložené úradné záznamy nepovažoval za relevantné dôkazy pre civilné konanie. Odvolací súd však nezhodujúc sa s názorom súdu prvej inštancie predmetné dôkazy vyplývajúce z úradných záznamov vzal pri svojom rozhodovaní do úvahy, nakoľko mal za to, že niet dôvodu, aby predmetné dôkazy neboli relevantnými pre civilné konanie, keď za dôkaz v civilnom procese môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom z dôkazných prostriedkov. Úradné záznamy slúžia k objasneniu veci, keď popisujú udalosti, ktoré sa stali dňa 27.06.2011 a slúžia tak k objasneniu skutočností potrebných pre zistenie, či žalobca splnil podmienky verejného príslubu žalovanej a ich pravdivosť bola v konaní potvrdená svedeckými výpoveďami. Odvolací súd mal za to, že skutočnosť, že vo vyšetrovacom spise sa nenachádzala zmienka o nahlásení motorového vozidla polícii, ani skutočnosť, že žalobca nebol v konaní vypočutý nie je relevantná pre posúdenie splnenia podmienok verejného príslubu, a to z dôvodu, že žalobca nemal nijakú možnosť ovplyvniť vyšetrovacie úkony príslušných orgánov činných v trestnom konaní. Odvolací súd tak dospel k záveru, že skutkové závery súdu prvej inštancie, že žalobca nepreukázal, že napomohol pri objasňovaní trestného činu, majú za to, že žalobcom predložené úradné záznamy nie sú relevantným dôkazom v civilnom konaní, sú nesprávne a nemajú oporu vo vykonanom dokazovaní. Konštatovaná nesprávnosť skutkových záverov súdu prvej inštancie vyplynula aj zo zopakovaného dokazovania pred odvolacím súdom. Odvolací súd tak na základe vykonaného dokazovania dospel k záveru, že žalobca splnil podmienky verejného príslubu, tak ako ich stanovila žalovaná, nakoľko žalobca skutočne videl motorové vozidlo. Informáciu o tom, kde sa predmetné vozidlo nachádza poskytol mestskej polícii, ktorá po obdržaní tejto informácie hľadané vozidlo bola obhliadnuť. Po obhliadnutí vozidla bolo zistené, že sa skutočne jednalo o hľadané vozidlo. Žalobca zároveň splnil podmienku verejného príslubu vo vzťahu k vozidlu ako prvý, keď z dokazovania nevyplýval opak, nakoľko príslušníci KZZS obhliadli predmetné vozidlo až po tom, ako informáciu o vozidle poskytol polícii žalobca. Odvolací súd teda dospel k záveru, že žalobcovi vznikol nárok na odmenu, ktorá je obsahom verejného príslubu žalovanej a zároveň povinnosť žalovanej ako sľubujúcej vyplatiť odmenu žalobcovi.¹⁵

¹⁵ Rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 11. decembra 2019, sp. zn. 7Co/93/2017.

2.3 Dovolanie a rozhodnutie dovolacieho súdu

Rozsudok krajského súdu napadla žalovaná/dovolateľka prostredníctvom jej právneho zástupcu v zákonnej lehote dovolaním s odôvodnením, že napadnuté rozhodnutie záviselo od vyriešenia právnej otázky, ktorá v rozhodovacej praxi dovolacieho súdu ešte nebola vyriešená (dovolací dôvod podľa § 421 ods. 1 písm. b) zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok). Nesprávne právne posúdenie veci podľa žalovanej spočívalo v tom, že :

- a) súd druhej inštancie vzal pri svojom rozhodovaní do úvahy predložené dôkazné prostriedky
- Úradné záznamy mestskej polície,
- b) nesprávne právne posúdenie vyhlásenia vyplývajúceho z audiovizuálnej nahrávky ako verejný prísľub,
- c) vedomé splnenie podmienok verejného prísľubu zo strany žalobcu.

Ad a)

Žalovaná namietala, že z úradných záznamov mestskej polície vyplývajú rozpory v ich číslovaní, keď záznam preukazujúci ohlásenie hľadaného vozidla má č. 27/2011/MsP/2 a následný úradný záznam vykonaný hliadkou č. 27/2011/MsP/1, a že žalobca ohlásil hľadané vozidlo dňa 27.6.2011 o 8.05 hodine, no žalovanej, že podľa jeho názoru splnil podmienky verejného prísľubu až 5.3.2012 t. j. viac ako 8 mesiacov po tvrdenom ohlásení. Navyše skutočnosť ohlásenia hľadaného vozidla zo strany žalobcu nevyplýva zo žiadneho trestného spisu, ktorý bol pripojený v tejto veci. Podotýka, že súčinnosť žalobcu v trestných konaniach, ktoré súviseli s touto vecou vyplýva z tvrdenia svedka žalobcu. Preto má odôvodnenú pochybnosť o vzniku úradného záznamu mestskej polície č. 27/2011/MsP/2 (ohlásenie hľadaného vozidla žalobcom) v čase, ktorý je na ňom uvedený a skôr je možné predpokladať jeho vznik v čase, v ktorom sa žalobca dozvedel o existencii verejného prísľubu.

Ad b)

Keďže je verejný prísľub právnym úkonom, musí spĺňať všeobecné náležitosti právneho úkonu podľa § 37 Občianskeho zákonníka. Medzi všeobecné náležitosti právneho úkonu patrí sloboda, vážnosť, určitosť a zrozumiteľnosť. Splnenie týchto podmienok je rozhodné pre vznik právneho úkonu a ich splnenie sa posudzuje v čase, kedy bol právny úkon prejavovaný. V čase vzniku tohto právneho úkonu nebolo vôbec zrejmé, kto tento úkon realizoval. Skutočnosť, že to bola žalovaná z audiovizuálneho záznamu vôbec nevyplýva. Teda v čase prejavenej vôle nebolo vôbec zrejmé, o koho prejav vôle sa jedná. Z uvedeného dôvodu nemožno hovoriť o určitosti právneho úkonu, keď objektívne nebolo zistiteľné o prejav vôle, ktorého subjektu sa jedná. Táto vada vedie k posúdeniu daného prejavu vôle ako zdanlivému právnemu úkonu t. j. *non negotium*, ktorý nevyvoláva žiadne právne následky. Predmetom verejného prísľubu bolo ale poskytnutie informácií o aute a o osobe. Žalovaná neuviedla o aké auto má ísť a táto skutočnosť vyplynula len z informácií televízie, čo tiež vedie k neurčitosti právneho úkonu. Teda predmetom verejného prísľubu nebolo auto, ako uviedol žalobca v úradnom zázname.

Ad c)

Žalobca v rozhodnom čase nevedel o verejnom príslube, čo vyplýva z rozporuplnosti jeho výpovedí, keď raz uviedol, že auto videl deň predtým, následne videl reportáž ráno po 6:00 hod., údajne ju ohlásil až o 8:05 hod. a žalovanej sa ozval až po viac ako 8 mesiacoch.

Záverom dovolania žalovaná zosumarizovala dôvody nasledovne:

- nevznikol vôbec právny úkon, ktorý by obsahoval ustanovenie o odmene a podmienkach verejného príslubu, a to z dôvodu, že v čase prejavu nebolo možné identifikovať osobu, ktorá uskutočnila prejav vôle
- medzi podmienky verejného príslubu nepatrilo ohlásenie rozhodných skutočností polícii - táto skutočnosť vyplýva len zo sprievodných informácií, ktoré ale nepochádzajú od žalovanej.
- žalobca nepreukázal, že v čase údajného splnenia podmienok verejného príslubu vôbec vedel o jeho vzniku a podmienkach.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako dovolací súd uznesením dovolanie odmietol. Konštatoval, že dovolanie žalovanej bolo podané včas stranou sporu, v ktorej neprospech bolo rozhodnutie vydané. Stotožnil sa s tvrdením právneho zástupcu žalobcu, vo vyjadrení k dovolaniu, že dovolanie nie je odôvodnené dovolacími relevantnými dôvodmi, keďže nešpecifikuje zásadnú právnu otázku, ktorá v dovolacom konaní nebola dosiaľ vyriešená a zároveň nie sú dovolacie dôvody vymedzené spôsobom uvedeným v § 432 CSP. Dovolací súd konštatuje, že zo skutkového stavu tak ako ho ustálil dokazovaním odvolací súd vyplýva záver, že žalobca podmienky verejného príslubu splnil. Závažnosť verejného príslubu si musí uvedomovať osoba, ktorá tento príslub dáva. Prejav vôle žalovanej „Chceli by sme poskytnúť odmenu tomu, kto nám poskytne hodnoverné informácie, kde sa nachádzal alebo čo robil alebo videl jeho auto, 10 000 eur“, ktorý bol odvysielaný v rámci vysielania TV JOJ vyžaduje prípravu takéhoto príspevku do televízneho vysielania. Osoba, ktorá verejný príslub dáva má dostatočný čas zvážiť právne následky verejného príslubu. Verejný príslub je podstatne neodvolateľnou ponukou (ofertou) spôsobujúcou vznik záväzku. Právna úprava v platnom a účinnom občianskom zákonníku vychádza z toho, že verejný príslub ako väčšina právnych úkonov sa vyhodnocuje podľa svojho obsahu a nemusí obsahovať výslovný prejav vôle slovným spojením „verejný príslub,“ o ktorej skutočnosti možno uvažovať iba *de lege ferenda* za účelom zvýšenia právnej istoty adresátov verejného príslubu i osôb dávajúcich verejný príslub. Verejným príslubom spravidla súkromná osoba mobilizuje neurčitý počet adresátov (napr. obyvateľov) k určitej aktivite, za ktorú ponúka protihodnotu, ktorú stanovila vlastnou úvahou. V súdnom prípade nemožno vidieť nepomer plnení, keďže žalobca napomohol objasniť trestný čin a identifikoval miesto, na ktorom sa našlo hľadané motorové vozidlo, ktoré samo predstavuje majetkovú hodnotu. Záverom rozhodnutia dovolací súd vyjadril *obiter dictum*, že pre vznik nároku na plnenie z verejného príslubu v zmysle § 850 OZ nie je rozhodné, či osoba, splnila podmienky verejného príslubu vedome, a či si v čase splnenia podmienok uvedomovala, že jej vznikol nárok na plnenie z verejného príslubu. Splnenie podmienok verejného príslubu má objektívny charakter a musí nastať po vyhlásení verejného príslubu.¹⁶

¹⁶ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. júna 2022, sp. zn. 7Cdo/126/2020.

Záver

Príspevok sa venuje vymedzeniu verejného prísľubu ako právneho úkonu, pričom tento analyzuje z hľadiska legislatívneho vymedzenia a z pohľadu teórie práva. Komparáciou s právnou úpravou Českej republiky reflektuje možný problematický výklad odvolania verejného prísľubu. Rozborom konkrétnej kauzy poukazuje aj na rozhodovaciu činnosť súdov rôznych stupňov v otázke záväzku z verejného prísľubu, pričom príspevkom zdôrazňujem názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rozhodujúceho v danej veci o dovolaní, ktorý v rozhodnutí vyjadril dôležité idey súvisiace s problematikou verejného prísľubu. Tieto spolu s legislatívnym vymedzením dotvárajú obraz verejného prísľubu ako právneho úkonu a záväzkov z neho plynúcich.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

Knižné publikácie

HULMÁK, Milan a kol.: Občianský zákoník VI. Záväzkové právo. Zvláštni časť (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2072 s. ISBN 978-80-7400-287-8.

LAZAR, Ján a kol.: Občianske právo hmotné. 2. zväzok. Bratislava: IURIS LIBRI, 2014, 573 s. 978-80-89635-08-5.

ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton, BAJÁNKOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, SEDLAČKO, František, TOMAŠOVIČ, Marek a kol.: Občiansky zákoník I. § 1 – 450. Komentár. 2. vydanie Praha: C. H. Beck, 2019, 1754 s. ISBN 978-80-7400-770-5.

ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton, BAJÁNKOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, SEDLAČKO, František, TOMAŠOVIČ, Marek a kol.: Občiansky zákoník II. § 451 – 880. 2. vydanie. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2019, 1578 s. ISBN 978-80-7400-770-5.

VOJČÍK, Peter a kol.: Občiansky zákoník. Stručný komentár. Tretie, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2010, 1282 s. ISBN 978-80-8078-368-6.

Právne predpisy

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákoník.

Zákon č. 89/2012 Sb. Občianský zákoník.

Rozhodnutia súdov

Rozsudok Okresného súdu Bratislava III z 12. októbra 2016, sp. zn. 7C/183/2014.

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 11. decembra 2019, sp. zn. 7Co/93/2017.

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. júna 2022, sp. zn. 7Cdo/126/2020.

Milan SKLENÁR: Význam medzirezortného pripomienkového konania v spojení s absenciou rozporového konania k poslanceckému návrhu zákona

Abstrakt

V predmetnom príspevku sa autor venuje legislatívnemu procesu k poslanceckému návrhu zákona s dôrazom na medzirezortné pripomienkové konanie. V prvej časti príspevku autor vymedzuje legislatívny postup a spôsob ako sa vedie medzirezortné pripomienkové konanie k vládneému návrhu zákona. V druhej časti príspevku autor poukazuje na priebeh legislatívneho procesu k návrhu poslanceckého zákona. V tretej časti zhodnocuje legislatívny proces k návrhu poslanceckého zákona ako aj samotný význam medzirezortného pripomienkového konania k predmetnej forme návrhu zákona.

Abstract

In the article in question, the author deals with the legislative process for the draft parliamentary law with an emphasis on the interdepartmental comment procedure. In the first part of the article, the author defines the legislative procedure and the way in which interdepartmental comment proceedings are conducted on the government draft law. In the second part of the article, the author points out the course of the legislative process for the draft parliamentary law. In the third part he evaluates the legislative process for the draft of parliamentary law as well as the very meaning of the interdepartmental comment procedure for the form of the draft law in question.

Kľúčové slová:

medzirezortné pripomienkové konanie, poslancecký návrh zákona, vládny návrh zákona

Key words

interdepartmental comment procedure, parliamentary bill, government bill

Autor:

JUDr. Milan Sklenár
Katedra správneho a environmentálneho práva
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo námestie č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
sklenar7@uniba.sk

Úvod

Aktuálna legislatívna situácia, ktorá súvisí s prehnanou legislatívnou aktivitou poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) pri predkladaní poslaneckých návrhov zákonov, spôsobila, že je potrebné zareagovať a rozprúdiť odbornú diskusiu o legislatívnom procese k predmetným právnym predpisom.

Príspevok sa venuje problematike legislatívneho procesu k poslaneckému návrhu zákona, pretože pri uplatnení zásadných pripomienok počas medzirezortného pripomienkového konania (ďalej len „MPK“) nedochádza k rozporovým konaniam. Dokonca môže nastať situácia, že poslanecký návrh zákona nebude predložený ani do MPK, na rokovanie Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky (ďalej len „LRV“) a rokovanie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda SR“).

V prvej časti príspevku je poukázané na legislatívny proces k vládnomu návrhu zákona a to s dôrazom na MPK a rozporové konanie. Druhá časť príspevku poukazuje na legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona, ktorý obsahuje určité zrýchľujúce prvky oproti legislatívnemu procesu k vládnomu návrhu zákona. Tretia časť príspevku je venovaná zhodnoteniu legislatívnej oblasti, ktorej sa predmetný príspevok venuje.

Je potrebné uviesť, že legislatívne postupy sa môžu naprieč ústrednými orgánmi štátnej správy odlišovať, preto je vhodné uviesť, že pri písaní tohto príspevku sú využívané poznatky získané z praxe na sekcii legislatívnej Ministerstva dopravy Slovenskej republiky.

1. Medzirezortné pripomienkové konanie a rozporové konanie k vládnomu návrhu zákona

Legislatívna iniciatíva predstavuje oprávnenie subjektu právom aprobovaným spôsobom iniciovať proces, ktorého výsledkom má byť právny predpis.¹ V Slovenskej republike sú týmito subjektami podľa čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „Ústava SR“) poslanci NR SR, výbory NR SR a vláda SR.

Charakteristickou črtou vládneho návrhu zákona je tá skutočnosť, že ho predkladá vláda SR predsedovi NR SR prostredníctvom podateľne Kancelárie NR SR.² Teda subjektom zákonodarnej iniciatívy je v tomto prípade vláda SR, ktorá spôsobom vymedzeným³ v Legislatívnych pravidlách vlády SR v úplnom znení (ďalej len „Legislatívne pravidlá“) aprobovala predloženie vládneho návrhu zákona predsedovi NR SR. Samozrejme, že vládny návrh zákona musí spĺňať náležitosti vymedzené v zákone NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok NR SR“), zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tvorbe“), Legislatívnych pravidlách a Legislatívnych pravidlách tvorby zákonov, ktoré boli prijaté uznesením NR SR č. 19/1997 Z. z. v úplnom znení (ďalej len „Legislatívne pravidlá NR SR“).

Je veľmi dôležité rozlišovať legislatívny proces na vládnej úrovni v niekoľkých rovinách a to, či sa jedná o primárny normatívny právny predpis (zákon) alebo sekundárny normatívny právny predpis (nariadenie vlády SR, vyhláška, opatrenie). V tabuľke č. 1 poukazujeme na odlišnosti legislatívnych procesov k uvedeným normatívnym právnym predpisom.

¹ BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 98.

² BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 172.

³ Bližšie pozri čl. 10 až 29 Legislatívnych pravidiel.

Pri pohľade na proces prijímania vládneho návrhu zákona, ktorý je uvedený v tabuľke č. 1 je zrejmé, že sa nebude jednať o časovo krátky proces.⁴ Legislatívny proces prijímania zákona môžeme rozdeliť na dve úrovne a to:

- úroveň vlády SR, ktorá je zakončená prerokovaním návrhu zákona na rokovaní vlády SR;⁵
- úroveň NR SR, ktorá sa začína doručením vládneho návrhu zákona predsedovi NR SR.⁶

Na účely tohto príspevku je však potrebné poukázať na MPK a rozporové konanie, ktoré predstavujú možnosť zasiahnuť do znenia návrhu zákona dotknutým subjektom, ktoré sú vymedzené v čl. 13 ods. 2 a 3 Legislatívnych pravidiel.

Pripomienkové konanie môžeme rozčleniť na vnútrorezortné pripomienkové konanie a MPK. Vnútrorezortné pripomienkové konanie prebieha na rezortnej úrovni ústredných orgánov štátnej správy⁷, ale v MPK to tak nie je, a sú do tohto štádia legislatívneho procesu zainteresované aj iné subjekty.

Začiatkom MPK je zverejnenie návrh právneho predpisu na „Slov-Lex“⁸. Následne tento systém zašle oznam o zverejnení návrhu na predmetnom portáli vymedzeným subjektom.⁸

Okrem subjektov vymedzených v čl. 13 ods. 2 Legislatívnych pravidiel sa do MPK môžu zapojiť aj vyššie územné celky, združenie samosprávnych krajov, združenie miest a obcí, únia miest, hlavné mesto, a krajské mestá. Do MPK sa môže zapojiť aj verejnosť a uplatňovať svoje pripomienky prostredníctvom „Slov-Lexu“.⁹ Účast' verejnosti na legislatívnom procese v pozícii rovnocenného partnera predstavuje najvyššiu mieru spolupráce verejnosti na tvorbe právnych predpisov.¹⁰

Na zaslanie pripomienok k je ustanovená lehota 15 pracovných dní, avšak predkladateľ môže stanoviť aj dlhšiu lehotu. V skrátenom pripomienkovom konaní je možné určiť kratšiu lehotu, avšak len za predpokladu splnenia ustanovených podmienok.¹¹ Pri poslaneckých návrhoch zákonov je táto lehota určená na sedem pracovných dní.

V rámci MPK existujú aj mimoriadne okolnosti, za ktorých je možné skrátiť pripomienkovanie. Skrátená forma MPK nesmie byť kratšia ako sedem pracovných dní. Aj v takejto forme MPK začína lehota plynúť dňom zverejnenia návrhu na „Slov-Lex“.¹² Okolnosti, za ktorých je možné využiť skrátené konanie, sú vymedzené v čl. 13 ods. 7 Legislatívnych pravidiel.

Významom MPK je uplatňovanie pripomienok k právnemu predpisu.¹³ V praxi sa stretávame s dvomi druhmi pripomienok, a to s

- obyčajnou a

⁴ Dĺžku legislatívneho procesu nemožno presne určiť. Prijatie nevýraznej novely zákona alebo nevýrazného nového zákona je možné uskutočniť od troch do šiestich mesiacov, ak všetko prebieha bezproblémovo a existuje politická vôľa na to, aby bol predmetný návrh schválený. Pri zásadných legislatívnych zmenách môže trvať dĺžka legislatívneho procesu až dva roky (rekodifikácia stavebného). Samozrejme, že sa jedná o orientačné vymedzenie dĺžky trvania legislatívneho procesu, ktorá je uvedená v spojitosti s poznatkami z legislatívnej praxe.

⁵ Bližšie pozri čl. 5 až 11 rokovacieho poriadku vlády SR v úplnom znení.

⁶ BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 153.

⁷ To znamená, že pri vnútrorezortnom pripomienkovom konaní sa predmetný vládny návrh zákona odošle všetkým útvarom toho rezortu, ktorý je tvorcom a predkladateľom uvedeného právneho predpisu.

⁸ Čl. 13 ods. 2 Legislatívnych pravidiel.

⁹ Čl. 13 ods. 3 tamtiež.

¹⁰ SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 82 – 83.

¹¹ Bližšie pozri čl. 15 Legislatívnych pravidiel.

¹² Návrh právneho predpisu musí byť zverejnený na „Slov-Lex“ do 18:00, ak bude zverejnený po 18:00 lehota na pripomienkovanie začína plynúť nasledujúci deň.

¹³ Je potrebné uviesť, že do MPK sa predkladá aj nelegislatívny materiál.

- zásadnou pripomienkou.

Zásadná pripomienka predstavuje kategorický nesúhlas orgánu s daným ustanovením návrhu právneho predpisu alebo právnym predpisom ako celkom. Okrem uverejnenia tejto pripomienky prostredníctvom „Slov-Lexu“ by mala byť zaslaná aj v listinnej podobe, ide o legislatívnu obyčaj pri uplatňovaní zásadných pripomienok, ktorá sa však pomaly z praxe vytráca.¹⁴ Zásadná pripomienka ako kategorický nesúhlas predstavuje predpoklad toho, že pokiaľ nedôjde k akceptácii zásadnej pripomienky, nebude daný člen vlády SR, ktorého orgán uplatnil zásadnú pripomienku, hlasovať za daný návrh zákona na rokovaní vlády SR.¹⁵

Zásadné pripomienky sú uplatňované prostredníctvom ministra alebo štátneho tajomníka. Predmetné pravidlo nemusí platiť, pokiaľ ide o uplatnenie zásadnej pripomienky v skrátanom MPK, alebo ak ide o zásadnú pripomienku k návrhu vyhlášky alebo návrhu opatrenia.¹⁶

Pri uplatnení zásadnej pripomienky je ju potrebné aj primerane označiť¹⁷ a to priamo na „Slov-Lexu“, ale aj v samotnom texte zásadnej pripomienky. Predmetná pripomienka musí byť formulovaná jednoznačne a musí z nej vyplývať legislatívny prínos.¹⁸ Štruktúra zásadnej pripomienky, ktorá vyjadruje kategorický nesúhlas¹⁹ pripomienkujúceho, by mala byť tvorená z troch častí a to:

- požiadavkou, čo sa v zásadnej pripomienke žiada (napríklad „V čl. I bode 3 § 5 ods. 1 žiadame vypustiť prvú vetu.“);
- označením, že sa jedná o zásadnú pripomienku („Túto pripomienku považujeme za zásadnú.“);
- odôvodnením uplatnenia zásadnej pripomienky.

Vo všeobecnosti platí, že pokiaľ predkladateľ nevyhoví zásadnej pripomienke, stane sa táto pripomienka predmetom rozporu. Ak ju predkladateľ akceptuje len z časti, taktiež sa môže stať predmetom rozporu. Samozrejme, že to záleží aj od subjektu, ktorý ju uplatnil, či sa stotožňuje s čiastočnou akceptáciou alebo nie. V prípade, ak nebolo vyhovené zásadnej pripomienke, ktorá bola uplatnená verejnosťou, taktiež dochádza k rozporovému konaniu.²⁰ Ak sa nevyhoví obyčajným pripomienkam²¹, nespôsobuje táto skutočnosť začatie rozporového konania.

Rozporové konanie je považované za súčasť MPK. Rozporové konania sa konajú na dvoch úrovniach, a to na:²²

- expertnej úrovni;
- úrovni štatutárneho orgánu (politická úroveň).

Expertná úroveň rozporového konania sa môže konať bez prítomnosti štatutárov orgánov, stačí, keď tam budú referenti a vedúci útvarov. Ak však na tejto úrovni nedospejú

¹⁴ Formou listu ministra alebo listu generálneho tajomníka služobného úradu.

¹⁵ Vláda SR hlasuje iba o návrhu zákona a návrhu nariadenia vlády SR. Vyhlášky a opatrenia nie sú predmetom rokovania vlády SR.

¹⁶ Čl. 14 ods. 4 Legislatívnych pravidiel.

¹⁷ ŠVÁK, J., et al. *Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 159.

¹⁸ Čl. 14 ods. 2 Legislatívnych pravidiel.

¹⁹ BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 139 -138.

²⁰ KRAJNÝ, D. Zapojenie verejnosti do legislatívneho procesu. In *Mladá veda*. Prešov: UNIVERSUM, spol. s. r. o., 2022, s. 1 – 8.

²¹ V obyčajných pripomienkach sa zväčša uplatňujú pripomienky legislatívno-technického charakteru, ale môžu byť prostredníctvom týchto pripomienok uplatnené i vecné pripomienky.

²² BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 139 -140.

strany k odstráneniu rozporu, koná sa nasledujúce rozporové konanie na úrovni štatutárneho orgánu za prítomnosti štatutárov príslušných orgánov. Štatutár však môže poveriť osobu, ktorá ho bude na rozporovom konaní zastupovať. Ak rozpor nebol odstránený ani po rozporovom konaní na úrovni štatutárneho orgánu, predloží sa daný návrh na rokovanie vlády SR s rozporom. Pri rozpore zapríčineným zásadnou pripomienkou na úrovni podpredsedu vlády SR, ministra alebo vedúceho úradu vlády SR, v rámci ktorej nevedia predstavitelia dospieť ku konsenzu, sa rozhodne na rokovaní vlády SR.²³

Výsledok rozporového konania sa vyhodnocuje prostredníctvom „*Slov-Lexu*“ v rámci MPK. Pokiaľ nastanú závažné zmeny v návrhu právneho predpisu, je nutné predložiť tento návrh opätovne do MPK.²⁴

Na „*Slov-Lexu*“ sa uvedú pripomienky, ktoré boli akceptované, čiastočne akceptované alebo neakceptované, ak je pripomienka neakceptovaná, je potrebné dôvod neakceptovania uviesť vo vyhodnotení MPK.

²³ Čl. 14 ods. 5 Legislatívnych pravidiel.

²⁴ Takto opakované MPK nastalo pri rekodifikácii stavebného práva v roku 2021. V tomto roku boli návrhy stavebných predpisov predložené do MPK 06. 05. 2021. Vzhľadom na veľký počet pripomienok boli tieto návrhy stavebných predpisov predložené do MPK opakovane a to 30. 06. 2021. Pre informáciu, aby bolo čitateľovi zrejmé koľko môže takýto proces trvať uvádzame, že návrhy stavebných predpisov boli schválené v treťom čítaní NR SR 27. 04. 2022, čo predstavuje takmer rok od prvého predloženia týchto predpisov do MPK.

Prijímanie zákona (vládný návrh zákona)	Prijímanie vyhlášky a opatrenia	Prijímanie nariadenia vlády SR
<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Vnútrorezortné pripomienkové konanie •Schválenie materiálu vedením rezortu •Ohlásenie predbežnej informácie •Vyhlásenie legislatívneho zámeru •Verejnú vypočutie •Predbežné pripomienkové konanie •Iniciatívny materiál, ktorý nie je vypracovaný na základe uznesenia vlády SR, musí byť prerokovaný s podpredsedom vlády, ktorý neriadi ministerstvo •MPK •Konanie pred poradnými orgánmi vlády SR •Vnútrokomunitárne pripomienkové konanie •Prerokovanie návrhu vládou SR •Rokovanie NR SR •Signácia a vyhlásenie 	<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Vnútrorezortné pripomienkové konanie •Schválenie materiálu vedením rezortu •Ohlásenie predbežnej informácie •Predbežné pripomienkové konanie •MPK •Konanie pred stálou pracovnou komisiou •Vnútrokomunitárne pripomienkové konanie •Signácia a vyhlásenie 	<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Vnútrorezortné pripomienkové konanie •Schválenie materiálu vedením rezortu, ktorý pripravuje predmetný materiál •Ohlásenie predbežnej informácie •Predbežné pripomienkové konanie •MPK •Konanie pred poradnými orgánmi vlády SR •Vnútrokomunitárne pripomienkové konanie •Prerokovanie návrhu vládou SR •Signácia a vyhlásenie

Tabuľka č. 1: SKLENÁR, M. Komparácia legislatívnych procesov k návrhom vládných normatívnych právnych predpisov.

2. Medzirezortné pripomienkové konanie a rozporové konanie k poslaneckému návrhu zákona

Pri poslaneckom návrhu zákona je subjektom legislatívnej iniciatívy poslanec alebo poslanci NR SR. Aj v prípade poslaneckého návrhu zákona je potrebné, aby spĺňal ustanovené náležitosti, avšak s určitými odlišnosťami ako je to v prípade vládneho návrhu zákona.²⁵

„Motívov, či dôvodov na podanie návrhu zákona poslancov môže byť niekoľko. Prirodzene je možné očakávať takéto konanie zo strany poslancov opozície, ktorí predkladanými návrhmi zákonov predstavujú ich riešenia v jednotlivých oblastiach

²⁵ Napríklad pre porovnanie pozri čl. 9 ods. 3 a 5 Legislatívnych pravidiel NR SR.

*spoločenského života a predstavujú tak alternatívu riešení predkladaných vládou. Poslanci opozície inú možnosť ako iniciovať legislatívny proces nemajú.*²⁶

Pre naše účely je potrebné uviesť, že predloženiu poslaneckého návrhu zákona predsedovi NR SR nepredchádza žiadne štádium legislatívneho procesu. To znamená, že poslanecký návrh zákona do jeho predloženia predsedovi NR SR, sa vypracováva len z vecnej a formálnej stránky. Prax je aj taká, že ak sa jedná o poslanecký návrh zákona koaličného poslanca NR SR, vypracuje predmetný návrh dotknutý rezort, do ktorého pôsobnosti predmetná právna oblasť patrí (samozrejme, že to nemusí byť pravidlom).²⁷

V kontexte poslaneckého návrhu zákona je potrebné spomenúť § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR, ktorý znie takto: „Ak návrh zákona podajú výbory alebo poslanec a ak návrh zákona spĺňa ustanovené náležitosti a národná rada sa uzniesla, že ho prerokuje v druhom čítaní, predseda národnej rady doručí návrh zákona vláde a požiada ju o zaujatie stanoviska v lehote do 30 dní. Vláda zašle stanovisko predsedovi národnej rady. Ak vláda v 30-dňovej lehote nezaujme stanovisko, rokuje sa o návrhu zákona aj bez tohto stanoviska. Ak vláda doručí stanovisko dodatočne, možno ho zohľadniť.“. Za predpokladu, že sa NR SR uzniesla na prerokovaní poslaneckého návrhu zákona v druhom čítaní, zašle predseda NR SR žiadosť o zaujatie stanoviska vlády SR k poslaneckému návrhu zákona.

Proces zaujatia stanoviska vlády SR k poslaneckému návrhu zákona začína dorúčením žiadosti predsedu NR SR na Úrad podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo. Tu je potrebné zdôrazniť, že Úrad podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo predstavuje súčasť Úradu vlády SR a je zaradený do jeho organizačnej štruktúry.²⁸ Následne Úrad vlády SR - podpredseda vlády, ktorý neriadi ministerstvo zašle žiadosť o zaujatie stanoviska vecne príslušnému ministrovi, aby bol predmetný poslanecký návrh zákona predložený na rokovanie vlády SR po uskutočnení MPK a po rokovaní LRV.

Vecne príslušný rezort po doručení predmetnej žiadosti, ju postúpi legislatívnemu útvaru, ktorý vyhodnotí vecnú oblasť a zašle vecne príslušným útvarom na vyjadrenie. Dôvodom tohto predloženia je, aby bolo možné v predkladacej správe uviesť, či dotknutý rezort odporúča vláde SR vysloviť s predmetným poslaneckým návrhom zákona súhlas, súhlas v prípade zapracovania pripomienok alebo nesúhlas. Predkladacia správa býva vypracovaná legislatívnym útvarom dotknutého rezortu.

Predkladacia správa má obsahovať náležitosti uvedené v čl. 18 ods. 1 písm. a) až d) Legislatívnych pravidiel. Pri poslaneckom návrhu zákona je však nutné, aby predkladacia správa k takémuto návrhu zákona obsahovala aj stanovisko dotknutého rezortu.²⁹ V stanovisku dotknutého ministerstva by mali byť obsiahnuté:

- legislatívno-technické pripomienky,
- vecné pripomienky a
- záver, v ktorom sa uvádza odporúčanie dotknutého ministerstva pre vládu SR, či má súhlasiť; súhlasiť len, ak budú zapracované vecné pripomienky vyjadrené v predkladacej správe; alebo nesúhlasiť.

²⁶ BALOG, B. O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre). In *Paneurópske právnické listy*. [online]. [cit. 23. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/balog-b/>.

²⁷ Autorove poznatky vyplývajúce z legislatívnej praxe.

²⁸ Úrad vlády Slovenskej republiky: Organizačná schéma ÚV SR. [online]. [cit. 22. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/dokumenty-uv-sr/>.

²⁹ Čl. 31 ods. 1 Legislatívnych pravidiel.

Následne po vypracovaní predkladacej správy legislatívnym útvarom a po schválení predkladacej správy zo strany vedenia dotknutého rezortu je možné, aby legislatívny útvar predložil poslanecký návrh zákona do MPK prostredníctvom „Slov-Lexu“. Lehota na zaslanie pripomienok v MPK k poslaneckému návrhu zákona je sedem pracovných dní.³⁰ Predmetná lehota je kratšia ako v prípade pripomienkovania vládneho návrhu zákona.³¹

V kontexte problematiky, ktorou sa zaoberá predmetný príspevok je kľúčovým ustanovením čl. 31 ods. 3 Legislatívnych pravidiel, ktoré uvádza, že v prípade uplatnenia zásadných pripomienok vymedzenými orgánmi³² sa tieto zásadné pripomienky uvedú v predkladacej správe, kde musí byť špecifikovaný uplatňujúci subjekt a odôvodnenie dotknutého rezortu, prečo nebola uplatnená zásadná pripomienka akceptovaná. Zároveň sa v spomínanom ustanovení uvádza, že rozporové konanie sa k zásadným pripomienkam neuskutočňuje.

V prípade uplatnenia zásadných pripomienok k poslaneckému návrhu zákona od vymedzených orgánov sa tieto pripomienky uvedú v predkladacej správe. V rámci odôvodnenia k uplatnenej zásadnej pripomienke môže dotknutý rezort vyjadriť svoj názor, či s danou zásadnou pripomienkou súhlasí alebo nesúhlasí, avšak pri poslaneckom návrhu zákona nemôže dotknutý rezort zasahovať do znenia poslaneckého návrhu zákona. Teda nie je možné, aby zásadné pripomienky uplatnené v rámci MPK k poslaneckému návrhu zákona boli akceptované a zapracované. Z uvedeného dôvodu by bolo zbytočné viesť k uplatneným zásadným pripomienkam rozporové konania. Na základe uvedeného môžeme teda konštatovať, že MPK k poslaneckému návrhu zákona predstavuje formálnu procedúru, ktorá nemá žiadny vplyv na znenie takéhoto návrhu, avšak vnímame potrebu predkladania predmetných návrhov do MPK z dôvodu informovanosti verejnosti o legislatívnej tvorbe.³³

Po úprave predkladacej správy k poslaneckému návrhu zákona v kontexte vymedzených zásadných pripomienok uplatnených v MPK, dotknutý rezort súbežne predloží predmetný materiál na rokovanie LRV a rokovanie vlády SR.³⁴

Na rokovaní vlády SR o poslaneckom návrhu zákona sa zúčastňuje i poslanec NR SR, ktorý predmetný materiál predložil predsedovi NR SR. Samozrejme je potrebné, aby dotknutého poslanca NR SR pozval predseda vlády SR.³⁵ Pri predložení poslaneckého návrhu zákona a príslušných príloh na rokovanie vlády SR, legislatívny útvar dotknutého rezortu uvedie v sprievodnom liste, ktorý poslanec NR SR by mal byť prizvaný na rokovanie vlády SR, zároveň tento legislatívny útvar pripraví pre poslanca NR SR úvodné slovo.³⁶ Tento postup obdobne platí i na rokovanie LRV, avšak s tým rozdielom, že dotknutého poslanca NR SR nepozýva predseda vlády SR.³⁷

Stanovisko vlády, ktoré si vyžiada predseda NR SR na základe § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR, nepredstavuje náležitosť, bez ktorej by NR SR nemohla pokračovať v legislatívnom procese. Vláda SR má však 30 dňovú lehotu na zaujatie stanoviska k poslaneckému návrhu zákona. „Ak vláda v 30-dňovej lehote nezaujme stanovisko, rokuje sa o návrhu zákona aj bez tohto stanoviska. Ak vláda doručí stanovisko dodatočne, možno ho

³⁰ Čl. 31 ods. 2 tamtiež.

³¹ Čl. 13 ods. 6 tamtiež.

³² Bližšie pozri čl. 31 ods. 1 tamtiež.

³³ Ak by aj poslanecký návrh zákona nebol predložený do MPK verejnosť má možnosť byť s takýmto návrhom oboznámená na webovej stránke NR SR, bližšie pozri § 72 ods. 1 a 2 rokovacieho poriadku NR SR.

³⁴ Čl. 31 ods. 4 Legislatívnych pravidiel.

³⁵ Čl. 4 ods. 4 rokovací poriadok vlády SR schválený uznesením vlády SR č. 512 zo dňa 13.06.2001 v úplnom znení.

³⁶ Autorove poznatky vyplývajúce z legislatívnej praxe.

³⁷ Čl. 5 ods. 4 Štatútu LRV schválený uznesením vlády SR č. 620 zo dňa 07.11.2012 v úplnom znení.

zohľadniť.³⁸ Vláda SR teda nemá povinnosť takéto stanovisko zaslať.³⁹ Ak však vláda SR vyjadří svoje stanovisko prostredníctvom uznesenia vlády SR, v ktorom sa uvedie:

- súhlas alebo nesúhlas vlády SR s predmetným poslaneckým návrhom zákona a
- poverenie člena vlády SR, ktorý oznámi stanovisko predsedovi NR SR.

V praxi môže nastať i taká situácia, pri ktorej sa nemusí stihnúť predložiť návrh poslaneckého zákona do MPK. Takáto situácia môže nastať v prípade, keď NR SR schváli poslanecký návrh zákona skôr, ako ho dotknutý rezort predloží do MPK. Zároveň môže nastať obdobná situácia v prípade, keď bol poslanecký návrh zákona v MPK i bol predložený na rokovanie LRV a vlády SR, ale NR SR ho v priebehu týchto štádií schváli. V takýchto prípadoch sa vláda SR síce pokúsila poskytnúť stanovisko, avšak nestihla dodržať 30 dňovú lehotu podľa § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR.⁴⁰

Samozrejme, že súčasná poslanecká legislatívna „*smršť*“ podnecuje úvahy nad tým, či by nebolo vhodné, aby stanovisko vlády SR nebolo povinnou náležitosťou, bez ktorej by nebolo možné prerokovať poslanecký návrh zákona v druhom a treťom čítaní NR SR. V takom prípade by bolo vhodné, aby do predkladacej správy boli zapracované po MPK i zásadné pripomienky dotknutých subjektov, s ktorými by sa musel dotknutý rezort a NR SR vysporiadať v druhom čítaní. Vzhľadom na to, že členovia vlády SR sú nominantmi politických strán, nemôžeme očakávať, že takéto riešenie by vytvorilo objektívne posudzovanie jednotlivých poslaneckých návrhov zákonov zo strany vlády SR. Zavedenie spomínanej povinnosti je potrebné vnímať z hľadiska vytvorenia spoločenskej diskusie o predmetnom návrhu, pretože na rokovanie vlády SR sa poslanecký návrh zákona predkladá až po MPK.

Vzhľadom na vyššie uvedené môžeme uviesť, že MPK k poslaneckému návrhu zákona je potrebné vnímať z hľadiska transparentnosti legislatívnych prác, aby verejnosť a ostatné rezorty o daných legislatívnych aktivitách mali prehľad. Poslanecký návrh zákona je síce zverejňovaný na webovej stránke NR SR, ale môžeme uviesť, že „*Slov-lex*“ je zo strany verejnosti využívaným a prehľadnejším portálom z hľadiska vyhľadávania návrhov právnych predpisov.⁴¹

Zámerné bolo vyššie uvádzané druhé čítanie NR SR, pretože práve v tomto štádiu rokovania NR SR je možné meniť poslanecký návrh zákona a to buď na rokovaní výborov NR SR alebo na schôdzi NR SR. „*Rokovanie o návrhu zákona vo výboroch v druhom čítaní vytvára určitý priestor pre prezentáciu názorov a postojov k návrhu zákona zo strany verejnosti s možnosťou ovplyvniť legislatívny proces a iniciovať zmeny a doplnenia v predložennom návrhu zákona, ale iba prostredníctvom poslancov národnej rady*.“⁴² V rozprave na druhom čítaní schôdze NR SR je možné podávať pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy k zákonu.⁴³

Práve rokovanie výborov NR SR a rozprava v druhom čítaní schôdze NR SR sú jedinou možnosťou ako je možné v súčasnosti urobiť zmeny v poslaneckom návrhu zákona. Práve z toho dôvodu je pre dotknuté subjekty, ktoré v rámci MPK uplatnili zásadné pripomienky, takmer nemožné docieľiť zapracovanie ich pripomienok. Práve takýto režim (ne)možnosti

³⁸ § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR.

³⁹ BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislativa v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 177.

⁴⁰ Autorove poznatky vyplývajúce z legislatívnej praxe.

⁴¹ Tamtiež.

⁴² BALOG, B. O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre). In *Paneurópske právnické listy*. [online]. [cit. 24. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.paneurópskepravnickelisty.sk/index.php/balog-b/>.

⁴³ BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislativa v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 194.

zmeny poslaneckého návrhu zákona vytvára priestor pre lobovanie zo strany externých subjektov u poslancov NR SR.

Ako môžeme vidieť v tabuľke č. 2 legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona je značne kratší ako je to v prípade vládneho návrhu zákona. V súčasnej legislatívnej dobe sa v podmienkach Slovenskej republiky rozšíril trend predkladania poslaneckých návrhov zákonov, ktoré obsahujú i komplexné zmeny k jednotlivým právnym odvetviam.⁴⁴ Samozrejme, že zákonodarná iniciatíva poslancov NR SR je nespochybniteľná, avšak je potrebné zamyslieť sa nad tým, aby legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona nepredstavoval len prostriedok obchádzky MPK a rozporového konania. Je žiadúce, aby zásadné pripomienky dotknutých subjektov mali rovnakú silu ako v prípade legislatívneho procesu k vládnomu návrhu zákona a boli s dotknutými subjektami odkonzultované.

Prijímanie zákona (vládný návrh zákona)	Prijímanie zákona (poslanecký návrh zákona)
<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Vnútrorezortné pripomienkové konanie •Schválenie materiálu vedením rezortu •Ohlásenie predbežnej informácie •Vyhlásenie legislatívneho zámeru •Verejné vypočutie •Predbežné pripomienkové konanie •Iniciatívny materiál, ktorý nie je vypracovaný na základe uznesenia vlády SR, musí byť prerokovaný s podpredsedom vlády, ktorý neriadi ministerstvo •MPK •Konanie pred poradnými orgánmi vlády SR •Vnútrokomunitárne pripomienkové konanie •Prerokovanie návrhu vládou SR •Rokovanie NR SR •Signácia a vyhlásenie 	<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Predloženie predsedovi NR SR •Rokovanie NR SR prvé čítanieZaslanie na stanovisko vlády SR •Pridelenie materiálu dotknutému rezortu (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •Tvorba predkladacej správy dotknutým rezortom (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •MPK (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •Zapracovanie určitých zásadných pripomienok do predkladacej správy (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •Súbežné predloženie materiálu na rokovanie LRV a vlády SR (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •Rokovanie NR SR druhé a tretie čítanie •Signácia a vyhlásenie

Tabuľka č. 2: SKLENÁR, M. Komparácia legislatívnych procesov k návrhom zákonov.

3. Zhodnotenie významu medzirezortného pripomienkového konania

Ako je možné vidieť, legislatívny proces k vládnomu návrhu zákona predstavuje proces zložený z niekoľkých štádií. Každé jedno štádium má svoje opodstatnenie ako napríklad MPK. MPK predstavuje štádium, v ktorom môže dotknutý subjekt uplatňovať svoje pripomienky k jednotlivým návrhom právnych predpisov, čo môže mať za následok otvorenie spoločensko-

⁴⁴ Bližšie pozri parlamentnú tlač č. 1498, ktorá bola predložená vo VIII. volebnom období.

odbornej diskusie o danej právnej problematike. Práve možnosť vyjadriť sa v rámci MPK k právnemu predpisu a následne byť účastníkom rozporového konania, predstavuje pre dotknutý subjekt možnosť participácie na legislatívnych prácach, ktorou sa v niektorých prípadoch dokážu poskytnúť také praktické informácie, o ktorých by sa predkladateľ právneho predpisu nemal ako dozvedieť.

MPK a rozporové konanie predstavujú štádium legislatívneho procesu, ktoré ma skvalitniť budúci právny predpis a zamedziť aplikačným problémom. Absencia vysporiadania sa so zásadnými pripomienkami dotknutých subjektov uplatnených v rámci MPK k poslaneckému návrhu zákona, môže spôsobiť prijatie takého právneho predpisu, ktorý v aplikačnej praxi vytvorí veľké množstvo problémov. I keď existuje možnosť zmeny poslaneckého návrhu zákona v druhom čítaní NR SR, ako aj vetovanie schváleného zákona NR SR zo strany prezidenta Slovenskej republiky, nemôžeme sa uspokojiť s takýmto legislatívnym procesom.

Do budúca je potrebné upraviť legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona tak, aby súhlasné stanovisko vlády SR predstavovalo povinnú náležitosť, bez ktorej nebude možné prerokovať predmetný návrh v druhom a treťom čítaní NR SR. Zároveň by bolo vhodné zaviesť povinnosť uvedenia všetkých zásadných pripomienok do predkladacej správy dotknutého rezortu, a vysporiadať sa s týmito uplatnenými zásadnými pripomienkami. Vysporiadanie sa so zásadnými pripomienkami by malo byť uskutočnené po MPK a za účasti uplatňujúceho dotknutého subjektu, dotknutého rezortu a predkladajúceho poslanca NR SR. Po uskutočnení takéhoto rozporového konania, by sa dotknutý rezort rozhodol aké odporúčajúce stanovisko pre vládu SR navrhuje. V prípade, ak by vláda SR vyjadrila nesúhlas s daným poslaneckým návrhom zákona, bola by táto skutočnosť oznámená predsedovi NR SR a ďalej by sa o predmetnom poslaneckom návrhu zákona nerokovalo. Dôvodom, pre ktorý je potrebné podmieniť postup poslaneckého návrhu zákona do druhého a tretieho čítania NR SR súhlasným stanoviskom vlády SR je ten, že práve vláda SR je vykonávateľom takmer všetkých zákonov, z tohto dôvodu by mala mať možnosť vplyvu na prijatie poslaneckého návrhu zákona.

Navrhovaná zmena v legislatívnom procese k poslaneckému návrhu zákona by znamenala, že v prípade, ak by bola vláde SR vyslovená nedôvera alebo zamietnutá žiadosť o vyslovenie dôvery, prezident Slovenskej republiky by disponoval faktickým absolútnym právom veta pri poslaneckých návrhoch zákonov, čo predstavuje primeraný stav pre takúto situáciu.⁴⁵ Je nevyhnutné poznamenať, že i v súčasnosti prezident Slovenskej republiky spolupracuje a uplatňuje pripomienky, ktoré sa zapracujú v NR SR. Táto spolupráca medzi prezidentom Slovenskej republiky a poslancami NR SR je z dôvodu, aby poslanci NR SR nemuseli prelomovať suspenzívne veto prezidenta Slovenskej republiky.⁴⁶

Samozrejme, že pri takejto úprave hrozí, že opozičným poslancom NR SR budú vydávané nesúhlasné stanoviská vlády SR⁴⁷, čo by spôsobilo neposunutie opozičného poslaneckého návrhu zákona do druhého a tretieho čítania NR SR. Tu je však potrebné zdôrazniť to, že od súčasných pomerov by sa to odlišovalo len v tom, že by program rokovania

⁴⁵ Bližšie pozri čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. r) Ústavy SR.

⁴⁶ Autorove poznatky vyplývajúce z legislatívnej praxe (Takúto situáciu bolo možné sledovať pri parlamentnej tlači č. 1498, ktorá bola predložená vo VIII. volebnom období a po schválení v treťom čítaní NR SR bola podpísaná prezidentkou Slovenskej republiky. Naproti tomu pri parlamentnej tlači č. 1505, ktorá bola predložená vo VIII. volebnom období prezidentka Slovenskej republiky uplatnila svoje suspenzívne veto, ktoré však bolo prelomené zo strany poslancov NR SR.).

⁴⁷ V súčasnosti to platí obdobne, len s tým rozdielom, že to nemá vplyv na posunutie poslaneckého návrhu zákona do druhého a tretieho čítania NR SR.

NR SR bol zredukovaný o niekoľko poslaneckých návrhov zákonov, ktoré by aj tak nemali podporu koalície.

Legislatívny proces k poslaneckým návrhom zákonov nemá predstavovať skrátenu formu legislatívneho procesu, avšak v súčasnom zákonodarno-legislatívnom prostredí sa z takéhoto konania stáva legislatívna obyčaj. V tabuľke č. 2 je možné vidieť, že tento proces je značne skrátenejší. V kritických legislatívnych situáciách má byť využívaný čl. 15 Legislatívnych pravidiel a skrátenejšie legislatívne konanie podľa § 89 rokovacieho poriadku NR SR. Z toho dôvodu je potrebné rozprúdiť odbornú diskusiu o tom, aby legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona disponoval plnohodnotným vysporiadaním sa so všetkými zásadnými pripomienkami uplatnenými v MPK.

Záver

V prvej časti príspevku sme poukázali na MPK a rozporové konanie k vládnemu návrhu zákona. Toto štádium legislatívneho procesu predstavuje podľa nášho názoru dôležitý prvok, ktorý zabezpečuje participáciu verejnosti na tvorbe právnych predpisov, pri ktorej dochádza k nadobudnutiu poznatkov z aplikačnej praxe. Na základe týchto poznatkov možno predchádzať potencionálnym aplikačným problémom, ktoré by boli spôsobené pôvodným navrhovaným znením vládného návrhu zákona.

V druhej časti príspevku sme rozpracovali problematiku legislatívneho procesu k poslaneckému návrhu zákona a to v kontexte štádia MPK a rozporového konania. Poukázali sme na to, že dôležitou súčasťou MPK k poslaneckému návrhu zákona je predkladacia správa dotknutého rezortu, do ktorého spadá právna oblasť upravená v predmetnom návrhu. V predkladacej správe dotknutého rezortu sa uvádza odporúčanie pre vládu SR, či má s predmetným návrhom vyjadriť súhlas alebo nesúhlas. Predmetné stanovisko vlády SR sa oznamuje predsedovi NR SR, ktorý si ho na základe § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR vyžiadal. Ak sa MPK uskutoční v predkladacej správe dotknutého rezortu sa uvedú určité uplatnené zásadne pripomienky, avšak len od vymedzených subjektov. Rozporové konanie k poslaneckému návrhu sa neuskutočňuje a jedinou možnosťou ako docieľiť zmenu návrhu je druhé čítanie NR SR.

V poslednej časti príspevku poukazujeme na to, že legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona by sa mal v štádiu MPK a rozporového konania inšpirovať legislatívnym procesom k vládnemu návrhu zákona. Zároveň kladieme dôraz na to, aby súhlasné stanovisko vlády SR k poslaneckému návrhu zákona bolo povinnou náležitosťou, bez ktorej by nebolo možné prerokovať predmetný návrh v druhom a treťom čítaní NR SR. Zdôrazňujeme potrebu, aby v predkladacej správe dotknutého rezortu boli obsiahnuté všetky uplatnené zásadne pripomienky v rámci MPK. Zároveň žiadame zaviesť povinnosť k zásadným pripomienkam zaviesť rozporové konanie, ktoré by sa konalo za účasti uplatňujúceho dotknutého subjektu, dotknutého rezortu a predkladajúceho poslanca NR SR. Následne by sa dotknutý rezort rozhodol o odporúčaní pre vládu SR, ktoré sa vyjadruje v predkladacej správe.

Zoznam použitých zdrojov

Knižné zdroje

BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, 240 s. ISBN 978-80-8178-209-1.

BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 176 s. ISBN 978-80-8155-032-4.

SVÁK, J., et al. *Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie*. Bratislava: Eurokódex, 2012, 440 s. ISBN 978-80-89447-65-7.

Príspevky v zborníkoch a časopisoch

BALOG, B. O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre). In *Paneurópske právnické listy*. [online]. [cit. 23. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/balog-b/.ISSN 2644-450X> (online).

KRAJNÝ, D. Zapojenie verejnosti do legislatívneho procesu. In *Mladá veda*. Prešov: UNIVERSUM, spol. s. r. o., 2022, s. 1 – 8. ISSN 1339-3189.

Právne predpisy Slovenskej republiky

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov.

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Nelegislatívne materiály

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky.

Legislatívne pravidlá tvorby zákonov prijaté uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z. v úplnom znení.

Rokovací poriadok vlády Slovenskej republiky schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 512 zo dňa 13.06.2001 v úplnom znení.

Štatút Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 620 zo dňa 07.11.2012 v úplnom znení.

Internetové zdroje

Úrad vlády Slovenskej republiky: Organizačná schéma ÚV SR. [online]. [cit. 22. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/dokumenty-uv-sr/>.