
COMENIUS

časopis

V tomto čísle:

Vstup do zdravotníckeho zariadenia s vodiacim psom

Dištančné formy hlasovania obecného zastupiteľstva a samosprávne výzvy spojené s naliehavým verejným záujmom

Európska únia v boji proti COVID-19

Konanie o povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra a smrť prevodcu

Úskalia sociálnej politiky zamestnávateľa

Princíp non-refoulement v kontexte bezpečnosti štátu

Právo zamestnanca na prístup k údajom, ktoré sa ho týkajú

Mechanizmus preskúmania neprijateľných podmienok v spotrebiteľských zmluvách podľa Smernice Rady 93/13/EH

Dočasné ústavy ako prostriedok v ústavodarnom procese

COMENIUS ČASOPIS

Apríl 2020

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: JUDr. Jozef Andraško, PhD. (prodekan)

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

Redakčná rada:

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

Členovia: doc. JUDr. Rudolf Kasinec, PhD.
doc. JCDr. PeadDr. Róbert Brtko, CSc.
Mgr. Matej Mlkvý, PhD., LL.M.
JUDr. Daniel Bednár, PhD.
doc. JUDr. Marek Domin, PhD.
doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.
Mgr. Andrea Koroncziová, PhD.
JUDr. Jana Strémy, PhD.
JUDr. Lenka Freel, PhD.
Mgr. Lenka Dufalová, PhD.
JUDr. Radovan Blažek, PhD.
JUDr. Hana Kováčiková, PhD.
JUDr. Soňa Ralbovská Sopúchová, PhD.
Mgr. Sylvia Mičíková
Mgr. Zuzana Illýová, PhD.
Ing. Zdenka Poláková, PhD.

Recenzenti:

JUDr. Jozef Andraško, PhD.
doc. JUDr. Marek Domin, PhD.
doc. JUDr. Matej Horvath, PhD.
doc. JUDr. Peter Lukačka, PhD.
JUDr. Lenka Freel, PhD.
JUDr. Mária T. Patakyová, PhD.
JUDr. Matej Smalík, PhD.
JUDr. Vincent Bujňák, PhD.
JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD.
Mgr. Denisa Nevická, PhD.

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**OBSAH**

Daniela ČIČKÁNOVÁ – Tamara ČIPKOVÁ – Tomáš GÁBRIŠ: Vstup do zdravotníckeho zariadenia s vodiacim psom.....	6
Ján IVANČÍK: Dištančné formy hlasovania obecného zastupiteľstva a samosprávne výzvy spojené s naliehavým verejným záujmom	19
Sára KIŠŠOVÁ: Európska únia v boji proti COVID-19.....	28
Ľudovít MÁČAJ: Konanie o povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra a smrť prevodcu	38
Denisa NEVICKÁ: Úskalia sociálnej politiky zamestnávateľa	50
Miriám ODLEROVÁ: Princíp non-refoulement v kontexte bezpečnosti štátu	57
Andrej PORUBAN: Právo zamestnanca na prístup k údajom, ktoré sa ho týkajú	70
Karin RAKOVÁ: Mechanizmus preskúmania neprijateľných podmienok v spotrebiteľských zmluvách podľa Smernice Rady 93/13/EHS	76
Ondrej RUŽIČKA: Dočasné ústavy ako prostriedok v ústavodarnom procese.....	88
Dominika PINTÉROVÁ: Môže uplatňovanie Paretovho pravidla prispieť k dosahovaniu a maximalizácii zisku podnikateľov?.....	101

ČLÁNKY

Daniela ČIČKÁNOVÁ – Tamara ČIPKOVÁ – Tomáš GÁBRIŠ: Vstup do zdravotníckeho zariadenia s vodiacim psom¹

Abstrakt

Slovenská republika nepozná výslovnú právnu ani internú úpravu umožňujúcu, či aspoň regulujúcu vstup zrakovo postihnutých osôb s vodiacim psom do zdravotníckych zariadení. Príspevok poukazuje na zahraničné skúsenosti a na ich podklade formuluje návrhy na výslovné umožnenie vstupu vodiacich psov do zdravotníckych zariadení.

Abstract

The Slovak Republic does not know any explicit legal or internal regulation enabling, or at least regulating the entry of visually impaired persons with a guide dog into health care facilities. The paper points to foreign experience and on their basis formulates proposals for explicit allowing of entry of guide dogs into health care facilities.

Kľúčové slová: zrakovo postihnutá osoba, vodiaci pes, zdravotnícke zariadenie

Key words visually impaired person, guide dog, health care facility

VZOR CITÁCIE: ČIČKÁNOVÁ, D. – ČIPKOVÁ, T. – GÁBRIŠ, T.: Vstup do zdravotníckeho zariadenia s vodiacim psom. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 6 – 19.

Autori:

JUDr. Daniela Čičkáňová, PhD., LL.M.
advokátka; Slovenská asociácia európskych štúdií
(ECSA Slovakia)

Pražská 11, 811 04 Bratislava
daniela.cickanova@pravosrozumom.sk

prof. JUDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M.
Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta;
Slovenská asociácia európskych štúdií (ECSA
Slovakia)
Pražská 11, 811 04 Bratislava
tomas.gabris@truni.sk

Mgr. Tamara Čipková, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická
fakulta; Slovenská asociácia európskych štúdií
(ECSA Slovakia),
Pražská 11, 811 04 Bratislava
tamara.cipkova@flaw.uniba.sk

¹ Tento odborný článok vznikol v rámci realizácie projektu „Tvorba a optimalizácia lepšej verejnej politiky v záujme odstraňovania bariér spoločenského začlenenia zrakovo postihnutých (kód ITMS 314011L721)“, ktorý je financovaný operačným programom Efektívna verejná správa z Európskeho sociálneho fondu.

Úvod

Cieľom príspevku je identifikovať práva a zároveň limity a obmedzenia, ktorým čelia zrakovo postihnuté osoby sprevádzané vodiacim psom, osobitne pri vstupe do zdravotníckych zariadení. V Slovenskej republike totiž v porovnaní s okolitými štátmi chýba výslovná úprava, či už všeobecne záväzná alebo interná, ktorá by upravovala podmienky alebo aspoň prípustnosť vstupu vodiacich psov do zdravotníckych zariadení. V závere príspevku predstavujeme možné riešenia súčasnej situácie, a to v nadväznosti na skúsenosti z iných štátov.

1 Základné pojmy

Na účely tejto analýzy je potrebné objasniť, ako slovenský právny poriadok klasifikuje vodiaceho psa z hľadiska jeho definície ako kompenzačnej pomôcky. Súčasne považujeme za nevyhnutné vysvetliť, čo predstavuje pojem „zdravotnícke zariadenie“ a aké zákonné pravidlá sa vo všeobecnosti na vstup do týchto priestorov uplatňujú.

1.1 Vodiaci pes v slovenskom právnom poriadku

Vodiaci pes je v slovenskej legislatíve subsumovaný pod definíciu **psa so špeciálnym výcvikom**,² kam patria aj asistenčné a signálne psy.³ Zákon o podmienkach držania psov zasa označuje vodiaceho psa ako **zvláštného psa**.⁴

Vodiaci pes musí absolvovať **špeciálny výcvik**, aby mohol získať tento status a **môže ho vycvičiť len odborne spôsobilá osoba**, t.j. osoba:

- a) ktorej predmetom činnosti je výcvik psov so špeciálnym výcvikom a
- b) ktorá je členom medzinárodnej organizácie združujúcej výcvikové školy alebo jej bola udelená akreditácia medzinárodnou organizáciou združujúcou výcvikové školy.⁵

Vodiaci pes však nemôže plniť účely pomôcky, pokiaľ osoba, ktorú má sprevádzať životom nevie, ako ho využívať a nebude s ním pravidelne trénovať. Zdôrazňujeme, že uvedenú podmienku legislatíva reguluje len v situácii, ak má zrakovo postihnutá osoba záujem o peňažný príspevok na vodiaceho psa. V takom prípade sa požaduje, aby osoba, ktorá príspevok získala, úspešne **absolvovala výcvik používania pomôcky**.⁶ To znamená, že takáto osoba je povinná naučiť sa s vodiacim psom pracovať, pričom nie je možné, aby výcvik poskytla sama sebe.⁷

Ďalšou zásadnou charakteristikou pre identifikáciu právneho postavenia a reálneho významu vodiaceho psa je analýza jeho účelu podľa slovenského právneho poriadku.

Zákon o peňažných príspevkoch⁸ hodnotí vodiaceho psa (a ďalšie formy pomoci) ako pomôcku, ktorá má slúžiť na podporu „sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za jej aktívnej účasti pri **zachovaní jej ľudskej**

² Ustanovenie § 24 ods. 2 Zákona o peňažných príspevkoch.

³ Psami so špeciálnym výcvikom sa zákonodarca zaoberal predovšetkým v ustanovení § 25 Zákona o peňažných príspevkoch.

⁴ Ustanovenie § 2 písm. a) bod 6 Zákona o podmienkach držania psov.

⁵ Ustanovenie § 25 ods. 5 Zákona o peňažných príspevkoch.

⁶ Ustanovenie § 27 ods. 1 Zákona o peňažných príspevkoch.

⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 26.06.2013, sp. zn. 7Sžso/50/2012, uverejnený v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho súdu SR č. 4/2015.

⁸ Zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia.

dôstojnosť.⁹ Uvedený cieľ chce predmetný zákon dosiahnuť **kompenzáciou časti sociálnych dôsledkov, ktoré z postihnutia vyplývajú**, a to v oblasti:¹⁰

- c) **mobility a orientácie** v snahe zmierniť alebo prekonať znevýhodnenia v prístupe k veciam osobnej potreby, k stavbám podľa osobitných predpisov a uľahčiť orientáciu a premiestňovanie sa;
- d) **komunikácie**, kedy je sledovaný účel umožniť styk so spoločenským prostredím a sprístupniť informácie;
- e) **zvýšených výdavkov** na, okrem iného, starostlivosť o vodiaceho psa a
- f) **sebaobsluhy**.

Úlohou vodiaceho psa je zrakovo či inak ťažko zdravotne postihnutej osobe pomôcť „pri **každodenných činnostiach**, najmä pri **samostatnom pohybe, podávaní predmetov a bezpečnom zvládnutí prekážok v priestore**“.¹¹

Zákon o peňažných príspevkoch sa ďalej zaoberá pravidlami finančnej kompenzácie za pomôcky potrebné pre osoby zmyslovo či inak postihnuté. Na účely tejto analýzy je tak potrebný len ten záver, že vodiaci pes je ním deklarovaný za **kompenzačnú pomôcku slúžiacu na účely zaradenia osôb s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za súčasného zachovania ich dôstojnosti**.

Je teda zřejmé, že **právny poriadok SR nepovažuje vodiaceho psa len za domáce zviera slúžiace napr. na psychologický účel blízkosti živého tvora, ale za dôležitú pomôcku pre dôstojný život a zvyšovanie životnej úrovne, obdobne ako napr. mechanický či elektrický vozík alebo načúvací aparát**.

Právna úprava z dôvodu vyššie opísaného účelu vodiacich psov týchto vníma ako psov so špeciálnym výcvikom nepatriacich do režimu aplikovateľného pre bežné zvieratá. Najdôležitejším zákonom poskytujúcim základ v tejto oblasti je **Zákon o podmienkach držania psov**.¹² Podľa daného zákona, citujeme: „**Fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím odkázaná na sprevádzanie psom so špeciálnym výcvikom má právo byť sprevádzaná psom so špeciálnym výcvikom na verejne prístupných miestach**“.¹³ Na takúto osobu sa **nevzťahuje ani zákaz vstupu so psom na miesta, na ktoré má pes vstup zakázaný na základe všeobecne záväzného nariadenia obce**.¹⁴ Vodiaci pes súčasne **nemusí pri činnosti, na ktorú bol vycvičený, t. j. sprevádzanie zrakovo postihnutej osoby, nosiť náhubok**.¹⁵

1.2 Zdravotnícke zariadenia a ich právna úprava

Termín „zdravotnícke zariadenie“ vyčerpávajúco definuje **Zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti**.¹⁶ Podľa predmetného zákona sa jedná o prevádzkové útvary

⁹ Ustanovenie § 1 ods. 2 Zákona o peňažných príspevkoch.

¹⁰ Ustanovenia § 5 až § 9 Zákona o peňažných príspevkoch.

¹¹ Ustanovenie § 25 ods. 2 Zákona o peňažných príspevkoch.

¹² Zákon č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov.

¹³ Ustanovenie § 4a ods. 1 Zákona o podmienkach držania psov.

¹⁴ Ustanovenie § 4a ods. 1 Zákona o podmienkach držania psov.

¹⁵ Ustanovenie § 4a ods. 2 Zákona o podmienkach držania psov.

¹⁶ Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

zriadené na poskytovanie zdravotnej starostlivosti a služieb s tým súvisiacich.¹⁷ Zdravotnícke zariadenia sa delia do troch kategórií, a to na ambulantné, ústavné a lekárenské.¹⁸

Zdravotníckymi zariadeniami sú konkrétne napríklad ambulancie pohotovostnej služby, záchranej zdravotnej služby, polikliniky, všeobecné aj špecializované nemocnice, prírodné liečebné kúpele, ale aj ambulancie vrtuľníkovej záchranej služby.¹⁹

Zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti neustanovuje konkrétne pravidlá vo vzťahu k zvieratám vo všeobecnosti alebo k vodiacim psom v pozícii sprievodcov zrakovo postihnutých osôb. Vo svojej prílohe č. 4 s názvom „Etický kódex zdravotníckeho pracovníka“ v časti „Všeobecné povinnosti zdravotníckeho pracovníka“ však uvádza, že zdravotnícky pracovník je povinný vykonávať svoju činnosť **s úctou k dôstojnosti ľudského jedinca**. V súlade s predchádzajúcou kapitolou je jednou z funkcií vodiaceho psa práve zabezpečenie ľudskej dôstojnosti sprevádzanej zrakovo postihnutej osoby, a to v rôznych životných situáciách, medzi ktoré nepochybne patrí aj návšteva zdravotníckeho zariadenia.

Ďalšiu právnu úpravu, ktorá by mohla byť relevantná vo vzťahu k téme tejto štúdie, ustanovenia o zdravotníckych zariadeniach neobsahujú. Rovnako sa v právnych normách zaoberajúcich sa touto problematikou nenachádzajú žiadne konkrétne pravidlá, ktoré by upravovali vstup vodiaceho psa do zdravotníckych zariadení. S ohľadom na uvedené je tak **aplikovateľná všeobecná právna úprava vstupu osôb sprevádzaných s vodiacimi psami na verejne prístupné miesta podľa predchádzajúcej kapitoly**. Na základe všeobecne platného právneho poriadku, a to predovšetkým podľa Zákona o podmienkach držania psov, teda právo garantuje zrakovo postihnutej osobe vstup s vodiacim psom **do tých častí zdravotníckych zariadení, ktoré sú verejne prístupné**.

2 Starostlivosť o zrakovo postihnutú osobu sprevádzanú vodiacim psom v zdravotníckom zariadení

V súlade s vyššie uvedeným právnym stavom slovenská legislatívna úprava detailne neurčuje spôsob, akým majú postupovať zamestnanci zdravotníckych zariadení v prípade, ak do daných priestorov príde napríklad na účely vyšetrenia zrakovo postihnutá osoba sprevádzaná vodiacim psom. Ako správny sa tak javí záver, že by nemali robiť nič mimoriadne, a teda by mali jednoducho rešpektovať prítomnosť vodiaceho psa, nechať ho danú osobu sprevádzať a vykonať potrebné zdravotnícke úkony. Takýto prístup by mali zvoliť nielen zamestnanci zdravotníckych zariadení, ale napríklad aj predavači v obchodných prevádzkach či čašníci v stravovacích zariadeniach.

Náročnosť organizácie činnosti zdravotníckych zariadení, ich výnimočný charakter a špecifické komplikácie, ktoré sa v nich môžu vyskytnúť, však tieto priestory v praxi výrazne odlišujú od akýchkoľvek iných prevádzok. Vznikajú tak otázky, ako by mal zdravotnícky personál postupovať napríklad v situácii, ak je s vodiacim psom privezená osoba, ktorá je v bezvedomí alebo je nespôsobilá s okolím komunikovať z akéhokoľvek iného dôvodu. Taktiež

¹⁷ Ustanovenie § 7 ods. 1 Zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti.

¹⁸ Ustanovenie § 7 ods. 2 Zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti.

¹⁹ Ustanovenie § 7 ods. 3 Zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti.

nie je zrejmé, ako sa majú zamestnanci zdravotníckeho zariadenia zachovať v prípade potreby hospitalizácie zrakovo postihnutej osoby pohybujúcej sa s pomocou vodiaceho psa. Medzi základné otázky patrí aj posúdenie toho, či je možné na tieto účely považovať lôžkové zariadenia za priestory prístupné verejnosti. Napokon, nezriedkavou môže byť aj situácia, keď je zrakovo postihnutou osobou návštevník nemocnice, blízka osoba hospitalizovaného pacienta.

Z analýzy interných pravidiel pre pacientov troch najväčších slovenských nemocníc vyplýva, že tieto sa problematikou vodiacich psov žiadnou formou nezaoberajú.

V zahraničí sa k danej téme zákonodarcovia aj nemocnice stavajú odlišne. Napríklad v **Českej republike** priamo zákon garantuje právo pacienta so zmyslovým postihnutím byť sprevádzaný vodiacim psom, a to po celú dobu jeho prítomnosti v zdravotníckom zariadení.²⁰ Konkrétne pravidlá následne stanovuje príslušné zdravotnícke zariadenie vo svojom vnútornom poriadku aj s ohľadom na ostatných pacientov. V prípade porušenia práv zrakovo postihnutej osoby jej nevypustením kvôli tomu, že je sprevádzaná vodiacim psom, sa poskytovateľ zdravotných služieb dopúšťa priestupku, za ktorý mu hrozí sankcia vo forme pokuty. Publikované vnútorné poriadky vybraných nemocníc však neposkytujú pacientom viac informácií, a to s výnimkou Fakultnej nemocnice Ostrava, ktorá aspoň deklaruje právo zrakovo postihnutého pacienta byť hospitalizovaný spolu s vodiacim psom.

Prístup jednotlivých krajín v rámci EÚ je veľmi rôznorodý. V **Bulharsku** má vodiaci pes prístup len do čakárne zdravotníckeho zariadenia.²¹ **Luxembursko** a **Francúzsko** zvolili obdobnú úpravu ako SR, a teda zrakovo postihnutá osoba môže s vodiacim psom vstupovať do všetkých verejných priestorov, avšak s obmedzeniami pre určité zariadenia s vysokými hygienickými nárokmi.²²

Za osobitne inšpiratívny, a to tiež vzhľadom na geografickú aj kultúrnu blízkosť, možno považovať právny, ale aj praktický prístup zvolený v **Nemecku** a v **Rakúsku**. V Nemecku konkrétne podľa prvej knihy Sociálneho zákonníka, ustanovenie § 17, musí byť poskytovanie sociálnych služieb bezbariérové, pod čím sa rozumie aj možnosť navštevovať zdravotnícke zariadenia zrakovo postihnutej osoby s vodiacom psom. Obdobne sa zabránenie vstupu zrakovo znevýhodnenej osobe s vodiacim psom do priestorov zdravotníckeho zariadenia považuje za porušenie zásady rovnosti zaobchádzania v zmysle ustanovenia § 3 ods. 2, 19 nemeckého antidiskriminačného zákona (AGG). Spolkové ministerstvo zdravotníctva k tomu uviedlo, že ani hygienické dôvody nebránia tomu, aby do verejne prístupných nemocničných priestorov mohli zrakovo postihnuté osoby vstupovať so svojimi vodiacími psami.

Za rozhodujúce v otázke hygieny sa považuje stanovisko profesora Rüdena pochádzajúce ešte z roku 1996,²³ podľa ktorého vodiace psy nepredstavujú hygienické riziko dokonca ani v nemocničných podmienkach. Toto stanovisko dodnes potvrdzujú významné

²⁰ Ustanovenie § 30 ods. 3 českého zákona o zdravotných službách.

²¹ Zákon č. 131/1998 o kretajnu sljepe osobe uz pomoč psa vodiča. In: Guide Dogs in the EU. Information on the Access Rights of Guide Dogs in All EU Member States. 2015, s. 6.

²² Európsky parlament: Guide Dogs in the EU. Information on the Access Rights of Guide Dogs in All EU Member States. 2015, s. 12 a 22.

²³ Stanovisko zo dňa 05.11.1996. Dostupné na: <https://www.ksl-nrw.de/public/ksl/msi/extern/Freie%20Universit%C3%A4t%20Berlin.PDF>.

hygienické pracoviská v Nemecku, a to konkrétne, napríklad Robert Koch-Institut (RKI), ktorý aj písomne potvrdil, že **za posledných 16 rokov sa nemecká prax nestretla s prípadom, že by vodiaci pes preniesol na pacientov alebo personál nemocnice akúkoľvek chorobu.**²⁴ Naopak, zvyčajne k takémuto prenosu dochádza medzi ľudskými jedincami.

Samotnému stanovisku prof. Dr. med. Henninga Rüdena z Inštitútu pre hygienu Slobodnej univerzity v Berlíne z roku 1996 pritom na tomto mieste môžeme venovať bližšiu pozornosť, nakoľko obsahuje aj praktický návod a rady na vymedzenie možností prítomnosti vodiaceho psa v zdravotníckych zariadeniach. Stanovisko sa pritom odvolávalo na zahraničné aj domáce vedecké poznatky a formulovalo nasledujúce závery o prípustnosti vstupu a pohybu vodiacich psov v priestoroch zdravotníckych zariadení:²⁵

- a) Do zdravotníckych zariadení môžu vstupovať iba **vycvičené vodiace psy**.
- b) Zákaz vstupu by mal platiť pre psy, ktoré sú aktuálne choré, majú horúčku alebo gastrointestinálne problémy.
- c) Vstup vodiacich psov je povolený **do všetkých verejne prístupných priestorov nemocnice**, avšak k samotnému prístupu medzi pacientov si treba vopred vyžiadať **povolenie zdravotníckeho personálu**.
- d) **Obmedziť prístup k pacientovi** možno vtedy, ak je pacient izolovaný kvôli respiračnému alebo inému infekčnému ochoreniu alebo je v ochrannej izolácii, prípadne ak má pacient zníženú imunitu alebo má takéhoto pacienta ako spolubývajúceho na nemocničnej izbe, alebo ak tieto osoby trpia alergiou na psy alebo fóbiou voči psom, alebo majú zmenené vnímanie reality či trpia psychózami, prípadne ak ide o pacientov na oddelení popálenín alebo na inom oddelení s obmedzeným prístupom verejnosti.
- e) **Krímenie psa** a jeho **defekácia** musia prebiehať mimo priestorov nemocnice.
- f) **Nemocničný personál** ani **pacienti** sa nesmú so psom v priestoroch nemocnice hrať a dotýkať sa ho.
- g) Pred stykom s pacientami si zrakovo postihnutá osoba, ako aj každý, kto prišiel do styku s vodiacim psom, musí **dezinfikovať ruky**.

V **Rakúsku** je inštitút asistenčného psa podrobne upravený v ustanovení § 39a spolkového zákona o zdravotne postihnutých (*Bundesbehindertengesetz*) a k nemu príslušnej smernici spolkového ministerstva práce, sociálnej a spotrebiteľskej ochrany č. BMASK-44.301/0075-IV/A/7/2014, účinnej odo dňa 01.01.2015.²⁶

Na lokálnej úrovni možno ako príklad dobrej praxe uviesť smernicu mesta Viedeň pre zaobchádzanie s asistenčnými psami a terapeutickými psami v zdravotníckych zariadeniach, hoci táto úprava nie je úplne liberálnou – vyžaduje napríklad pri vstupe do nemocnice predkladať doklad o pravidelnom zdravotnom vyšetrení vodiaceho psa, ktorý tiež musí byť

²⁴ Gesetze, Richtlinien, Initiativen zum Assistenzhund. Dostupné na: <https://www.pfotenpiloten.org/gesetze/>.

²⁵ Stanovisko zo dňa 05.11.1996. Dostupné na: <https://www.ksl-nrw.de/public/ksl/msi/extern/Freie%20Universit%C3%A4t%20Berlin.PDF>.

²⁶ Richtlinien Assistenzhunde des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über nähere Bestimmungen gem. § 39a Abs. 10 BBG. Dostupné na: https://www.vetmeduni.ac.at/fileadmin/v/assistenzhunde/Richtlinien_Assistenzhunde.pdf.

označený ako vodiaci pes v zmysle príslušných predpisov.²⁷ Špecificky vylúčený je podľa tejto smernice prístup s vodiacim psom na nasledujúce nemocničné oddelenia:

- a) operačné sály;
- b) zákrokové priestory;
- c) priestory invazívnej starostlivosti;
- d) stanice intenzívnej starostlivosti a dohľadu;
- e) miesta výkonu dialýzy;
- f) novorodenecké oddelenia vrátane pôrodných oddelení a detských nemocničných izieb;
- g) hematoonkologické a podobné oddelenia (napríklad transplantačné);
- h) miesta na výkon ochrannej karantény;
- i) miesta na izoláciu multirezistentných zdrojov ochorenia;
- j) priestory skladovania, výroby a distribúcie jedla;
- k) k tomu niektoré iné názory pridávajú špecificky aj oddelenia popálenín a všeobecne oddelenia na poskytovanie starostlivosti osobám so zníženou imunitou.²⁸

Aj inde v zahraničí, napríklad vo **Veľkej Británii**, je možné nájsť na webových stránkach nemocníc veľmi podrobné pravidlá, ako sa majú zamestnanci správať v prípade, ak do ich zariadenia príde zrakovo postihnutý pacient sprevádzaný vodiacim psom.

Na zavedenie mnohých pravidiel aplikovaných v zahraničí v Slovenskej republike chýba potrebná právna úprava. Napríklad v prípadoch, kedy je potrebná urgentná hospitalizácia pacienta sprevádzaného vodiacim psom, by malo mať zdravotnícke zariadenie možnosť odovzdať vodiaceho psa osobám, ktoré sa oň budú spôsobilé postarať. V opačnom prípade môže dôjsť k strate psa, k jeho ochoreniu bez starostlivosti či k inej forme jeho úpadku ako živého zvieratá, ale aj ako kompenzačnej pomôcky. Na tieto účely by bolo najvhodnejšie **kontaktovať výcvikovú školu, z ktorej daný pes pochádza alebo jeho veterinára**, pretože je vysoko pravdepodobné, že v daných výnimočných prípadoch urgentného príjmu pacienta môže byť v šoku aj vodiaci pes. Psa je možné identifikovať podľa čísla na známke, ktorá má byť vždy upevnená na jeho obojku. Keďže však neexistuje žiadny celonárodný register vodiacich psov, nemajú zamestnanci zdravotníckych zariadení možnosť zistiť, ktorú výcvikovú školu alebo veterinára majú kontaktovať.

3 Právne možnosti ochrany osoby diskriminovanej z dôvodu jej zdravotného postihnutia vyžadujúceho si sprievod vodiaceho psa

V prípade, ak zrakovo postihnutá osoba nie je vpustená do zdravotníckeho zariadenia výlučne z toho dôvodu, že je sprevádzaná vodiacim psom, je možné prijať záver, že s ňou bolo zaobchádzané odlišne ako s osobou bez potreby kompenzačnej pomôcky v rovnakej situácii. Z tohto dôvodu je takáto osoba **diskriminovaná na základe jej zdravotného**

²⁷ Richtlinie für den Umgang mit Assistenzhunden und Therapiehunden in Gesundheits Einrichtungen. Dostupné na: <https://www.wien.gv.at/gesundheit/strukturen/hygiene/pdf/hygiene-nr13.pdf>.

²⁸ Rozhovor s Dr. Arminom Clausom. Dostupné na: <https://www.tz.de/leben/tiere/tiere-besucher-krankenhaus-4903880.html>.

postihnutia. Právo osoby na ochranu pred diskrimináciou je jej **všeobecným osobnostným právom patriacim do kategórie ochrany osobnosti**, „keďže zámerom, resp. následkom diskriminačného konania je vždy zásah do ľudskej dôstojnosti, občianskej cti, prípadne súkromia dotknutej fyzickej osoby“.²⁹ Z uvedeného vyplýva, že práva takto poškodenej osoby ochraňuje aj generálna klauzula ochrany osobnosti³⁰ obsiahnutá v Občianskom zákonníku, ktorej účelom je zabezpečiť v občianskoprávnej oblasti rešpektovanie osobnosti fyzickej osoby a jej všestranný slobodný rozvoj.³¹ Základnou špeciálnou právnou normou je však v takejto situácii prioritne **Antidiskriminačný zákon**.³²

Antidiskriminačný zákon v ustanovení § 2 ods. 1 stanovuje zákaz diskriminácie, okrem iného, z dôvodu zdravotného postihnutia, pričom deklaruje **zásadu rovnakého zaobchádzania v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti**.³³ Zásada rovnakého zaobchádzania (*principle of equal treatment*) je okrem toho zachytená v **Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd**, v antidiskriminačných **smerniciach Európskej únie**, v **Ústave Slovenskej republiky** a taktiež je roztrúsená v osobitných právnych predpisoch.³⁴

Diskriminácia sa klasifikuje na priamu a nepriamu. Prípady, kedy je zrakovo postihnutým osobám sprevádzanými vodičmi psami zamedzený prístup do niektorých priestorov, je možné definovať ako **priamu diskrimináciu**, t.j. konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.³⁵

V prípade, ak dôjde k diskriminácii, vzniká poškodenej osobe **subjektívne právo na ochranu pred ňou**. Antidiskriminačný zákon ustanovuje **právo poškodenej osoby domáhať sa svojej ochrany na súde a žiadať**.³⁶

- a) aby ten, kto nedodržel zásadu rovnakého zaobchádzania, **upustil od svojho konania**, pokiaľ zásah stále trvá (negatívna žaloba);
- b) ak je to možné, **napravil protiprávny stav** (reštitučná žaloba) alebo
- c) **poskytol primerané zadost'účinenie**, pričom ak by primerané zadost'účinenie nebolo dostačujúce, najmä ak nedodržaním zásady rovnakého zaobchádzania bola značným spôsobom znížená dôstojnosť, spoločenská vážnosť alebo spoločenské uplatnenie poškodenej osoby, môže sa tá domáhať aj náhrady nemajetkovej ujmy v peniazoch³⁷ (satisfakčná žaloba).

²⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 08.12.2016, sp. zn. 3 Cdo 405/2015.

³⁰ Podľa ustanovenia § 11 Občianskeho zákonníka, citujeme: „Fyzická osoba má právo na ochranu svojej osobnosti, najmä života a zdravia, občianskej cti a ľudskej dôstojnosti, ako aj súkromia, svojho mena a prejavov osobnej povahy.“

³¹ Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 13.12.2000, sp. zn. 30Cdo 2870/2000.

³² Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

³³ Ustanovenie § 3 ods. 1 Antidiskriminačného zákona.

³⁴ Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 11.08.2014, sp. zn. 5 Cdo 462/2013.

³⁵ Ustanovenie § 2a ods. 2 Antidiskriminačného zákona.

³⁶ Ustanovenie § 9 Antidiskriminačného zákona.

³⁷ V prípade, ak sa poškodená osoba nebude domáhať nemajetkovej ujmy v peniazoch, bude súdny poplatok podľa položky 7d Sadzobníka súdnych poplatkov za podanie žaloby vo výške 66,- EUR. Pokiaľ sa nemajetkovej ujmy v peniazoch domáhať bude, bude súdny poplatok navýšený o 3 z výšky uplatnenej nemajetkovej ujmy, najviac však 16.596,50 EUR.

Všeobecná práva úprava však umožňuje poškodenej osobe využiť aj ďalšie prostriedky právnej ochrany, a to napríklad **nárok na náhradu škody**, ak vznikla alebo **určovacia žaloba**, ktorá má vo veciach diskriminácie predovšetkým preventívny charakter. Posledné uvedené znamená, že určovacia žaloba je možné využiť najmä pokiaľ je tak možné odstrániť stav ohrozenia práva či neistoty v právnom vzťahu, ale aj tam, kde určovacia žaloba účinnejšie ako iné právne prostriedky vystihuje obsah a povahu príslušného právneho vzťahu a kde jej pomocou možno dosiahnuť úpravu tvoriacu určitý právny rámec, ktorý je zárukou odvrátenia sporov v budúcnosti. Určovacia žaloba zvyčajne vyžaduje existenciu naliehavého právneho záujmu, avšak pri konštatovaní porušenia zásady rovnakého zaobchádzania súdom nie je potrebné ho preukazovať, keďže súd v tomto konaní neurčuje, či tu právny vzťah alebo právo je alebo nie je a zákaz porušenia predmetnej zásady vyplýva priamo zo zákona.³⁸

V konaniach vo veciach súvisiacich s porušením zásady rovnakého zaobchádzania je **žalobcom** (subjektom ochrany), t.j. aktívne legitimovaným subjektom, priamo **osoba, ktorá bola poškodená**, a teda osoba, ktorú odmietli vpustiť do priestorov z dôvodu jej potreby byť sprevádzaná vodiacim psom. Poškodená osoba sa môže dať zastupovať aj právnickou osobou, ktorú na tieto účely stanovil zákon alebo ktorej cieľom je ochrana pred diskrimináciou.³⁹ V takýchto prípadoch môže pomôcť **Slovenské národné stredisko pre ľudské práva**, ktoré zabezpečuje právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie, a to aj ich zastupovaním v súdnych konaniach a súčasne vykonáva nezávislé zisťovania v danej oblasti.⁴⁰

V tejto časti si tiež dovoľujeme dať do pozornosti aj ďalšie subjekty, ktoré štát zriadil práve na ochranu osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, a ktoré môžu byť v danej oblasti nápomocné. Takýmto orgánom je aj **Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím**. Komisárka môže poškodenej osobe pomôcť poskytnutím stanoviska k podnetu, požadovať prostriedky nápravy a tiež participovať v súdnom konaní z pozície dohľadu nad ním, a teda sa môže napríklad zúčastňovať priamo na pojednávaníach. Obdobné právomoci a právnu pomoc môže dotknutej osobe poskytnúť aj **verejná ochrankyňa práv**.

Žalovaným, t.j. pasívne legitimovanou stranou sporu, je subjekt, ktorý za diskrimináciu zodpovedá, t.j. ten, kto nedodržel zásadu rovnakého zaobchádzania (subjekt porušenia). **Zodpovednosť pôvodcu zásahu za nedodržanie zásady rovnakého zaobchádzania má osobný charakter** a je spojená s osobou, ktorá svojím bezprostredným konaním zasiahla do práv fyzickej osoby.⁴¹ Z uvedeného vyplýva, že ak porušil práva zrakovo postihnutej osoby zamestnanec na základe pokynu svojho zamestnávateľa, je za porušenie zodpovedný zamestnanec, hoci príslušný súd môže prihliadať na mieru jeho zavinenia. Zamestnávateľ by zodpovedal za pokyn na diskrimináciu.⁴²

Pokiaľ by teda v praxi pokyny zastúpeného, či už na základe zamestnaneckého či iného zmluvného pomeru boli spôsobilé vyvolať diskriminačné následky, je povinnosťou zástupcu, napr. zamestnanca, **odmietnuť splnenie zmluvy v tejto časti** či realizáciu takého pokynu.

³⁸ Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 22.02.2012, sp. zn. 5 Cdo 257/2010.

³⁹ Ustanovenia § 10 Antidiskriminačného zákona.

⁴⁰ Ustanovenie § 1 ods. 2 písm. d) a g) Zákona o SNSLP.

⁴¹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 08.12.2016, sp. zn. 3 Cdo 405/2015.

⁴² Ustanovenie § 2a ods. 6 Antidiskriminačného zákona.

V opačnom prípade sám nesie zodpovednosť za nedodržanie zásady rovnakého zaobchádzania.⁴³

Aj keď sa dané rozdelenie zodpovednosti môže javiť ako nezohľadňujúce slabšie postavenie zamestnanca, je v súlade so Zákonníkom práce. Predmetný kódex v ustanovení § 47 ods. 3 deklaruje, že **nie je nesplnením pracovnej povinnosti, ak zamestnanec odmietne vykonať prácu alebo pokyn v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi.** Pokiaľ tak zamestnanec odmietne vykonať pokyn, ktorý je v rozpore s platným právnym poriadkom, napr. nevpustiť zrakovo postihnutú osobu sprevádzanú vodiacim psom bez zákonom akceptovateľného dôvodu do zdravotníckeho zariadenia, do ktorej má právo vstúpiť napriek inak aplikovateľnému zákazu vstupu psov a iných zvierat, nemôže byť v práci znevýhodnený. V opačnom prípade sa stáva subjektom ochrany voči zamestnávateľovi a nároky zo vzniknutého znevýhodnenia je oprávnený uplatňovať si v súdnom konaní.

Vo vzťahu k priebehu súdneho konania zrakovo znevýhodnenej osoby bude z jej strany potrebné dokázať, že **jej bol prístup do zariadenia zamedzený.** Jej **dôkazné bremeno teda spočíva v preukázaní skutočností, z ktorých možno vyvodit', že došlo k jej diskriminácii**⁴⁴ **alebo, pokiaľ by uvedené nebolo aplikovateľné, k zníženiu dôstojnosti podľa Občianskeho zákonníka.** Keď preukáže, že takéto okolnosti nastali a je opodstatnená domnienka, že ich pohnútkou bol jej zdravotný stav, v tomto prípade potreba pohybovať sa kvôli zrakovému postihnutiu s pomocou vodiaceho psa, **dôkazné bremeno sa presunie na žalovaného.** Strana žalobcu je preto na prvom mieste povinná:⁴⁵

- a) preukázať „**zásah na prvý pohľad**“ (*prima facie*); nepostačuje iba samotné tvrdenie alebo vnútorné presvedčenie či vlastný pocit žalobcu o takomto zásahu;
- b) tvrdiť, že **pohnútkou, resp. motívom nerovnakého zaobchádzania bolo jeho zdravotné postihnutie,** pohnútku konania žalovaného však žalobca nedokazuje.

Žalovaný bude následne povinný dokazovať, že žalobcovi buď prístup zamedzený nebol alebo nedošlo k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania.⁴⁶

Zároveň poukazujeme na právnu úpravu antidiskriminačných sporov ako sporov s ochranou slabšej strany v Civilnom sporovom poriadku, ktorá v ustanovení § 311 koncipuje možnosť súdu vykonať aj tie dôkazy, ktoré žalobca nenavrhol, ak je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. V prípade, ak má súd za to, že nemá dostatok dôkazov pre spravodlivé rozhodnutie veci, aj bez návrhu obstará alebo zabezpečí taký dôkaz, ktorý je spôsobilý uvedenú dôkaznú núdzu odvrátiť. Týmto spôsobom je aj v sporovom konaní umožnené aplikovať vyšetrovaciu zásadu, ktorá je inak typická pre mimosporové konania, a teda vlastnú činnosť súdu smerujúcu k zisteniu skutočností nevyhnutných pre rozhodnutie vo veci.

Konajúci súd v takomto súdnom konaní ustáli, **či bolo porušené právo poškodenej osoby, kto sa dopustil tohto porušenia, opodstatnenosť takéhoto zásahu, jeho intenzitu a dôsledky, existenciu príčinnej súvislosti medzi nedodržaním zásady rovnakého zaobchádzania**

⁴³ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 08.12.2016, sp. zn. 3 Cdo 405/2015.

⁴⁴ Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 30.04.2009, sp. zn. IV. ÚS 16/09, rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 03.10.2011, sp. zn. 5 Cdo 10/2011.

⁴⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 03.10.2011, sp. zn. 5 Cdo 10/2011.

⁴⁶ Ustanovenie § 11 Antidiskriminačného zákona.

a tým vyvolanou ujmom, adekvátnosť požadovanej formy nápravy spôsobenej ujmy, splnenie podmienok pre priznanie primeraného zadost'učinenia, primeranosť výšky priznávaného zadost'učinenia a ďalšie skutočnosti relevantné pre konkrétne konanie.⁴⁷

4 Záverečné odporúčania

Záverom možno aj s ohľadom na domácu i zahraničnú právnu úpravu a doterajšiu dobrú prax konštatovať, že zásadne **nemožno úplne vylúčiť vstup zrakovo postihnutých osôb do verejných priestorov zdravotníckych zariadení**, čo by bolo v rozpore s príslušnou antidiskriminačnou legislatívou. Toto reflektuje aj úprava v ustanovení § 4a Zákona o podmienkach držania psov, podľa ktorého: „(1) *Fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím odkázaná na sprevádzanie psom so špeciálnym výcvikom má právo byť sprevádzaná psom so špeciálnym výcvikom na verejne prístupných miestach. Na fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím odkázanú na sprevádzanie psom so špeciálnym výcvikom sa nevzťahuje zákaz vstupu so psom na miesta vymedzené podľa § 5 ods. 1 písm. b).* (2) *Nasadenie náhubku pre psa so špeciálnym výcvikom sa nevyžaduje pri výkone činnosti, na ktorú bol pes vycvičený.*“ Toto ustanovenie podľa nášho názoru možno mať za **zákonnú výnimku z prípadných iných právnych úprav zakazujúcich vstup zvierat do verejných priestorov, vrátane zdravotníckych zariadení.**

Obmedzenie vstupu s vodiacim psom musí byť v každej situácii proporcionálne, to znamená minimálne a prípustné iba v skutočne nevyhnutných prípadoch. Odporúčame pritom, aby jednotlivé zdravotnícke zariadenia, nemocnice, prijali **vlastný interný predpis upravujúci túto problematiku**. Vnútorne predpisy by pritom mali brať do úvahy pomerne malé zdravotné riziko prítomnosti vodiacich psov sprevádzajúcich zrakovo postihnuté osoby, hoci je samozrejým, že existujú aj také inak verejne prístupné pracoviská a oddelenia v rámci zdravotníckeho zariadenia, kam **vstup zrakovo postihnutých osôb s vodiacim psom možno proporcionálne preventívne obmedziť** – takými sú napríklad transplantačné oddelenia. Pomôckou tu môže byť vyššie uvedený výpočet takýchto oddelení podľa viedenského vzoru, a tiež súbor zásad vypracovaných v Nemecku profesorom Rüdénom ešte v roku 1996.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

Guide Dogs in the EU. Information on the Access Rights of Guide Dogs in All EU Member States. Brussels: European Parliament, 2015.

Stanovisko prof. Rüdena z 5.11.1996. Dostupné na: <https://www.ksl-nrw.de/public/ksl/msi/extern/Freie%20Universit%C3%A4t%20Berlin.PDF>

Legislatívna úprava

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce

⁴⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 08.12.2016, sp. zn. 3 Cdo 405/2015.

Zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov

Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva

Zákon č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv

Zákon č. 372/2011 Sb. o zdravotných službách a podmínkách jejich poskytovaní (zákon o zdravotných službách)

Vyhláška č. 602/2006 Sb., ktorou se mění vyhláška č. 137/2004 Sb., o hygienických požadavcích na stravovací služby a o zásadách osobní a provozní hygieny při činnostech epidemiologicky závažných

Richtlinien Assistenzhunde des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über nähere Bestimmungen gem. § 39a Abs. 10 BBG. Dostupné na: https://www.vetmeduni.ac.at/fileadmin/v/assistenzhunde/Richtlinien_Assistenzhunde.pdf

Richtlinie für den Umgang mit Assistenzhunden und Therapiehunden in Gesundheits Einrichtungen. Dostupné na: <https://www.wien.gv.at/gesundheit/strukturen/hygiene/pdf/hygiene-nr13.pdf>

Súdne rozhodnutia

Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 30.04.2009, sp. zn. IV. ÚS 16/09

Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 26.06.2013, sp. zn. 7Sžso/50/2012, uverejnený v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho súdu SR č. 4/2015

Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 08.12.2016, sp. zn. 3 Cdo 405/2015

Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 03.10.2011, sp. zn. 5 Cdo 10/2011

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 22.02.2012, sp. zn. 5 Cdo 257/2010

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 11.08.2014, sp. zn. 5 Cdo 462/2013

Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 13.12.2000, sp. zn. 30Cdo 2870/2000

Iné zdroje

Gesetze, Richtlinien, Initiativen zum Assistenzhund. Dostupné na:
<https://www.pfotenpiloten.org/gesetze/>

Rozhovor s Dr. Arminom Clausom. Dostupné na: <https://www.tz.de/leben/tiere/tiere-besucher-krankenhaus-4903880.html>

Ján IVANČÍK: Dištančné formy hlasovania obecného zastupiteľstva a samosprávne výzvy spojené s naliehavým verejným záujmom

Abstrakt

Autor sa v príspevku zaoberá dvoma otázkami na úrovni samospráv, ktoré sa do popredia dostali najmä vďaka mimoriadnemu stavu spojenému s ochorením COVID-19. Je možné vylúčiť verejnosť z rokovania obecného zastupiteľstva za účelom ochrany zdravia a je forma hlasovania per rollam vhodná pre samosprávy? Uvedené otázky aplikačná prax riešila už dlhšie, no zmenené faktické podmienky im pridávajú na aktuálnosti.

Abstract

The author deals with two municipal questions that were pushed to the forefront in accordance with extraordinary situation connected with the illness COVID-19. Is it possible to exclude the public from meetings of the municipal council in order to protect public health? Is per rollam voting suitable for municipalities? The abovementioned issues have been discussed even before, but the changing situation promoted their urgency.

Kľúčové slová: obecné zastupiteľstvo, hlasovanie na diaľku, per rollam, vylúčenie verejnosti z rokovania obecného zastupiteľstva

Key words Municipal council, Per rollam voting, Exclusion of public from municipal council meeting

VZOR CITÁCIE: IVANČÍK, J.: Dištančné formy hlasovania obecného zastupiteľstva a samosprávne výzvy spojené s naliehavým verejným záujmom. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 19 – 28.

Autor:

Mgr. Ján Ivančík
Katedra rímskeho práva, kanonického a cirkevného práva
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave,
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo n. 6
811 00 Bratislava
Slovenská republika
jan.ivancik@flaw.uniba.sk

Úvod

Mimoriadna situácia spojená s ochorením COVID-19 prináša nové životné situácie, ktoré často treba riešiť *ad hoc*, pretože vyvolávajú urgentnú potrebu v súčasnosti. Nič však nevylučuje možnosť, že tieto otázky budú v blízkej alebo vzdialenejšej budúcnosti opäť aktuálne a po pominutí mimoriadneho stavu by bolo vhodné nastaviť ich adresne tak, aby sa škody pri opakovanej aplikácii legislatívy minimalizovali.

V tejto súvislosti možno poukázať na dve otázky, ktoré aplikačná prax rieši dlhšiu dobu a síce, či je ochrana zdravia pri rokovaní obecného zastupiteľstva (resp. obdobný verejný záujem) dôvodom na vylúčenie verejnosti; ako aj otázku, či je vhodné zaviesť na samosprávnej úrovni možnosť dištančného hlasovania (per rollam).

Pri vypracovaní tohto krátkeho článku budeme vychádzať z doterajšej aplikačnej praxe a na základe gramatického a teleologického výkladu chceme posúdiť stav *de lege lata*, ako aj formulovať úvahy pre budúcu právnu úpravu.

1. Vylúčenie verejnosti ako prvok ochrany zdravia

V nadväznosti na doposiaľ nepredstaviteľné obmedzenia v slobode pohybu a slobode zhromažďovania sa v súvislosti s pandémiou dostávajú do popredia otázky, ktoré hrali predtým marginálnu úlohu.

Jednou z takýchto otázok je potreba zachovania transparentnosti a možnosti participácie verejnosti na správe vecí verejných v samosprávach, najmä na úrovni miest a obcí.¹ V tejto súvislosti sa, pochopiteľne, nabáda možnosť analógie s národnou úpravou, teda najmä s ohľadom na verejnosť schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky.² Takéto riešenie je logické, pretože niektoré oblasti transparentnosti v samospráve sú *de lege lata* riešené odkazom na ustanovenia, týkajúce sa zverejňovania informácií na parlamentnej úrovni. Poukázať možno na §5 ods. 8 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

Úprava priebehu rokovaní Národnej rady SR a obecných, resp. mestských zastupiteľstiev je však v mnohých ohľadoch odlišná a čo je ešte zásadnejšie, odlišné sú najmä faktické možnosti na národnej a obecnej úrovni. Aj s ohľadom na extrémne veľký počet obcí na území Slovenska sa v prípade malých samospráv často stretávame s elementárnym nedostatkom technického vybavenia a odborného personálu, ktorý by dokázal zabezpečiť primeranú mieru transparentnosti (niekedy dokonca čo i len zákonnosti), a to aj bez ohľadu na mimoriadnu situáciu, spôsobenú, napríklad pandémiou. Ďalším zásadným faktorom je, že previazanosť občanov s obcou je často omnoho väčšia, než v prípade národného parlamentu. Väčšia je preto aj potreba priamej angažovanosti a ingerencie občanov na správe vecí verejných na mikroúrovni.

¹ Napriek tomu, že sa v článku venujeme výlučne právnej úprave, týkajúcej sa miest a obcí, nastolené otázky sa v plnej miere týkajú aj úpravy vyšších územných celkov, t.j. samosprávnych krajov.

² Bližšie k tejto problematike pozri: BUJNÁK, V.: Koronavírus a rokovanie parlamentu na diaľku. In: Comenius.Blog [online], navštívené dňa: 30.3.2020, dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/27/koronavirus-a-rokovanie-parlamentu-na-dialku/>

V daných reáliách je preto osobitne na mieste otázka: Môže byť z dôvodu zachovania ochrany zdravia alebo iného celospoločenského záujmu vylúčená verejnosť z rokovaní obecného zastupiteľstva?³

Jednoznačným zákonným indikátorom je v tomto ohľade ustanovenie §12 ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ("zákon o obecnom zriadení"). V zmysle uvedeného právneho predpisu platí, že rokovania obecného zastupiteľstva sú zásadne verejné. Slovo "zásadne" indikuje, že nejde o ustanovenie, z ktorého neexistuje žiadna výnimka, napokon samotné zákonné znenie uvádza, že rokovanie je vždy neverejné, pokiaľ sú jeho predmetom informácie chránené podľa osobitného zákona (čo neplatí v zákonom taxatívne uvedených prípadoch).⁴

Výnimky z možnosti účasti verejnosti na rokovaní obecného zastupiteľstva však nemôžu byť svojvoľné a musia byť naviazané na výnimočné prípady, kedy si to vyžaduje osobitosť situácie.⁵ Košičiarová v tomto ohľade akcentuje, že aj v prípade, ak dôjde k vyhláseniu zasadnutia za neverejné, má sa postupovať tak, aby bola verejnosť do práva na informácie zasiahnutá čo najmenej.⁶

Zákonnú normu totiž treba vždy vykladať najmä podľa jej účelu, pričom podľa Wilflinga je cieľom možnosti vylúčenia verejnosti "zabezpečiť, aby zasadanie, rokovanie alebo úkon neboli počas ich uskutočňovania rušené vonkajšími rušivými vplyvmi, ktoré by mohli narušiť ich riadny priebeh."⁷

V nami skúmanom prípade však možno hodnotiť ako úplne legitímny cieľ aj ochranu zdravia, a preto by zo samotného zákonného znenia malo byť možné pripustiť aj rokovanie obecného zastupiteľstva bez možnosti účasti verejnosti, pokiaľ ide o mimoriadne okolnosti, napríklad lokálnu, či globálnu epidémiu. Za každých okolností ale treba zvážiť nasledovné skutočnosti.

O „neverejnosti“ rokovania môže rozhodnúť vždy iba obecné zastupiteľstvo. Vyplyva to z citovanej normy, z ktorej jasne vyvodzujeme, že uvedenú kompetenciu nemá starosta, resp. primátor a nie je preto možné stotožniť sa s *en bloc* riešeniami, týkajúcimi sa akýchkoľvek budúcich, resp. plánovaných rokovaní obecného zastupiteľstva.

Ďalším aspektom, ktorý je potrebné zvážiť a na ktorý apeluje aj odborná literatúra je fakt, že „neverejnosť“ je iba úpravou priebehu rokovania. Predmetná zákonná úprava v

³ Táto otázka sa stala aktuálnou ako v malých obciach, tak aj v mestách. Príkladom je mesto Ružomberok, ktoré dočasne zakázalo účasť verejnosti na rokovaní mestského zastupiteľstva, a to ešte pred ich samotným konaním. Pre viac pozri: <https://www.ruzomberok.sk/oznamy/vyhlasenie-opatreni-mesta-ruzomberok-na-zamedzenie-sirenia-koronavirusu-covid-19.html>, navštívené dňa 14.3.2020.

⁴ § 12 ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov:

Rokovania obecného zastupiteľstva sú zásadne verejné. Obecné zastupiteľstvo vyhlási rokovanie vždy za neverejné, ak predmetom rokovania sú informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov; to neplatí, ak je predmetom rokovania obecného zastupiteľstva

a) použitie verejných prostriedkov na platy, odmeny a iné náležitosti spojené s výkonom funkcie orgánov obce, členov orgánov obce, zamestnancov obce alebo osôb, ktoré vykonávajú za odplatu činnosť pre obec,

b) nakladanie s majetkom vo vlastníctve obce, najmä prevod vlastníctva k majetku vo vlastníctve obce, nadobudnutie majetku do vlastníctva obce alebo prenechanie majetku obce do užívania iným osobám.

⁵ TEKELI, J.; HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2014, str. 464

⁶ Porovnaj: KOŠIČIAROVÁ, S.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018, str. 76-77

⁷ WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Príklady s praxou. Rozhodnutia súdov, Pezinok: Via Iuris – Centrum pre práva občana, 2012, str. 60.

žiadnom ohľade nevyklučuje sprístupňovanie informácií, týkajúcich sa týchto rokovaní, resp. zasadnutí po ich skončení alebo počas ich priebehu.⁸ Za účelom zabezpečenia čo najvyššej miery transparentnosti a zachovania prístupu verejnosti k informáciám preto možno považovať za najvhodnejší prístup, pokiaľ v prípade vylúčenia verejnosti z rokovania obecného zastupiteľstva samospráva zabezpečí čo najširšie možnosti verejnosti sledovať priebeh rokovania, napr. online prostriedkami. Napokon, ani zákon o obecnom zriadení v §12 ods. 9 nestanovuje povinnosť udeliť slovo každému, kto oň požiada. Miera participácie občanov je takýmto spôsobom rozhodne znížená, avšak z dôvodu mimoriadnych okolností limitovaná na rozumnú mieru.

Môžu sa ale vyskytnúť situácie, kedy je vyššie uvedený postup potrebné hodnotiť ako nezákonný. Ako príklad možno uviesť rokovanie obecného zastupiteľstva, ktoré bude prerokovávať použitie verejných prostriedkov na platy funkcionárov obce alebo odpredaj obecného majetku. Máme za to, že jasným účelom citovanej právnej normy, obsiahnutej v §12 ods. 8 zákona o obecnom zriadení, je zamedziť možnosti rozhodovania o takýchto zásadných otázkach bez dostatočnej participácie verejnosti. Mimoriadna situácia, ani ochrana verejného zdravia v tomto smere nemôžu byť v zmysle zákona *de lege lata* nadradené. Ako najvhodnejšie riešenie sa preto javí, pokiaľ je to možné, prerokovať predmetné otázky na najbližšom možnom rokovaní, keď mimoriadna situácia pomíne.

Zároveň je potrebné skonštatovať, že v mnohých prípadoch tvoria najmarkantnejšiu časť osôb na rokovaní mestských, či obecných zastupiteľstiev práve volení zástupcovia samosprávy (teda starosta, resp. primátor a samosprávni poslanci), ku ktorým treba prirátat personál, zabezpečujúci riadny chod rokovania. V prvom rade je potrebné brať ohľad na zdravie a ochranu týchto osôb, bez ktorých priebeh rokovania nie je možný. Samotné vylúčenie verejnosti preto nemusí splniť želaný cieľ - ochrániť verejné zdravie, pokiaľ gro zúčastnených aj tak tvoria osoby odlišné od verejnosti.

Je potrebné poukázať na ešte jeden aspekt verejnosti rokovaní obecného zastupiteľstva, ktorým je právo verejnosti získané informácie voľne rozširovať. S ohľadom na technologické prostriedky je pri súčasnom stave techniky možné negatívne dopady vylúčenia verejnosti na rokovaní obecných zastupiteľstiev v tomto ohľade eliminovať v čo najširšej miere.⁹ Za týmto účelom sa ako vhodné riešenie javí povinnosť samospráv zverejňovať zápisnice z rokovaní obecného zastupiteľstva, prijaté uznesenia a v prípade väčších samospráv, disponujúcich technickými prostriedkami a dostatočným personálom (t.j. obce nad určitý počet obyvateľov) i povinnosť zverejňovať audiovizuálny záznam z rokovania obecného zastupiteľstva. Pre naplnenie účelu takejto úpravy by mali byť predmetné informácie zverejnené bezodkladne po skončení rokovania obecného zastupiteľstva na webovom sídle samosprávy.

V nadväznosti na už uvedené vyvstáva otázka, či nie je vhodným riešením, aby sa zákonom aprobované rokovanie s vylúčením verejnosti vykonalo prostredníctvom vzdialeného prístupu volených zástupcov samosprávy, teda *per rollam*.

⁸ Tamtiež.

⁹ TEKELI, J; HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, str. 466.

2. Hlasovanie obecného zastupiteľstva *per rollam*, zákonné a faktické limitácie

Napriek tomu, že dištančná forma hlasovania obecného zastupiteľstva sa dostala do popredia najmä vďaka pandémii, spojenej s ochorením COVID-19, nejde vôbec o novú otázku. Viaceré obce si už pred dočasne prijatými zákonnými opatreniami, predbežne umožňujúcimi uvedenú formu hlasovania, vyložili znenie zákona o obecnom zriadení tak, že hlasovanie samosprávneho zastupiteľstva formou obežníka je možné a zákonné.¹⁰

Pred úvahami o vhodnosti a prípadných zákonných limitoch hlasovania obecného zastupiteľstva formou obežníka považujeme za potrebné posúdiť, či stav *de lege lata* (s výnimkou prechodných ustanovení súvisiacich s ochorením COVID-19) umožňuje, aby rokovanie a hlasovanie samosprávneho zastupiteľstva prebiehalo dištančnou formou.

V prvom rade je potrebné poukázať na skutočnosť, že v zmysle § 12 ods. 7 zákona o obecnom zriadení platí, že obecné zastupiteľstvo rokujúce "vždy v zbore". Ďalej platí, že obecné zastupiteľstvo je "spôsobilé rokovať a uznášať sa vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov." Aj keď zákon o obecnom zriadení explicitne nestanovuje formu, v akej má byť rokovanie obecného zastupiteľstva vedené, z legislatívneho znenia implicitne vyplýva, že táto forma má byť prezenčná a hlasovanie je potrebné realizovať fyzickou prítomnosťou samosprávnych poslancov na rokovaní. S uvedenými závermi sa stotožňuje aj časť odbornej verejnosti.¹¹ Uvedené platí aj v nadväznosti na verejnosť procesu rokovania, ktorá, ako už bolo vyššie naznačené, má byť pravidlom, z ktorého je možné uplatniť iba legitímne odôvodnené výnimky.

Aplikačnú prax, podľa ktorej zákonodarca umožňuje obecnému zastupiteľstvu hlasovať obežníkom bez zásadnejšej limitácie, či dokonca upraviť takýto spôsob ako riadnu formu rokovania v rokovacom poriadku obecného zastupiteľstva je potrebné odmietnuť ako nezákonnú. Tento záver nadväzuje aj na výklad zákona aplikovaný príslušným prokurátorom, ktorý na obdobnú prax upozornil mestskú časť Bratislava- Petržalka.¹² Prokurátor sa vo svojom odôvodnení opiera najmä o potrebu verejnosti rokovaní obecného zastupiteľstva.

Samotná skutočnosť, že dištančnú formu hlasovania obecného zastupiteľstva súčasne platná legislatíva nepozná (opäť s výnimkou prechodných ustanovení) ale nezakladá dôvod na vylúčenie polemiky, či je v budúcnosti potrebné pristúpiť k zmene právnej úpravy.

Ako sme už poukázali vyššie, niektoré obce pri kreovaní rokovacích poriadkov obecného zastupiteľstva pristúpili k výkladu, podľa ktorého je hlasovanie formou *per rollam* vhodné pre obec na základe analógie s úpravou podľa Obchodného zákonníka (§ 130). Je však potrebné

¹⁰ Príkladom možno poukázať na prax z obce Belá, či Vrakúň, kde hlasovanie *per rollam* je súčasťou Rokovacieho poriadku už dlhšiu dobu a ide o súčasť miestnej praxe. Dostupné na https://www.bela.sk/download_file_f.php?id=1074004 a http://www.vrakun.sk/images/dokumenty/zapisnice/Zapisnica_z_hlasovania_per_rollam_01-06-2018.pdf, navštívené dňa 28.3.2020.

¹¹ Pozri napr.: ULAHER, R.: Uznesenie obecného zastupiteľstva. [online], navštívené dňa: 25.3.2020, dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/uznesenie-obecneho-zastupitelstva-2.htm>.

¹² Dostupné na: https://www.petrzalka.sk/wp-content/uploads/2011/01/11_Upozornenie_prokuratora_per_rollam.pdf, navštívené dňa: 20.3.2020.

poukázať na zásadné rozdiely medzi samosprávou a obchodnými spoločnosťami, založenými podľa predpisov súkromného práva.

V prvom rade, obce za každých okolností nakladajú s verejnými prostriedkami a zákon im zveruje aj rozhodovanie o právach a právom chránených záujmoch jednotlivcov. Prijímajú všeobecne záväzné predpisy a výraznou mierou tak zasahujú do úpravy životov osôb žijúcich a pôsobiacich na ich území. Preto je nevyhnutné, aby bola zachovaná čo najvyššia miera transparentnosti a možnosti participácie verejnosti na správe vecí verejných. Túto skutočnosť potvrdzuje aj ustálená judikatúra Ústavného súdu SR.¹³

Pri vedení rokovaní formou telekomunikačných prostriedkov umožňujúcich prenos obrazu a zvuku (t.j. najmä formou videokonferencie), či dokonca ešte menej vhodným spôsobom ako je výlučná písomná forma, je verejnosť rokovania prakticky vylúčená. V ideálnom prípade prichádza do úvahy možnosť sledovať takéto rokovanie "live", t.j. v reálnom čase, v menej vhodných prípadoch samosprávy zabezpečia iba uverejnenie záznamu z rokovania alebo iba zápisnicu s prijatými uzneseniami. Vo všetkých uvedených prípadoch je kontrola verejnosti umožnená iba *ex post*, do úvahy vôbec neprichádza možnosť občanov vyjadriť sa k prejednávaným záležitostiam. Ide teda o značnú limitáciu práva na informácie a práva vyjadrovať sa k veciam verejným na jednej strane a na druhej strane ide o rozšírenú možnosť volených zástupcov nakladať s verejnými prostriedkami bez zásadnejšej kontroly, vzaté do praktických dôsledkov – často krát aj menej hospodárne.

Samozrejme, moderné komunikačné prostriedky umožňujú nastaviť rokovanie prostredníctvom telekomunikačných zariadení tak, aby doň mohli prispievať aj občania samosprávy. Išlo by ale skôr o aplikáciu akejsi "dobrej praxe", zákonom stanovená povinnosť je v tomto ohľade skôr utópiou.

Do úvahy je ale potrebné vziať aj mimoriadnu situáciu, kedy musí stáť ochrana zdravia na prvom mieste a ako sme už naznačili, v prípade rokovania obecného zastupiteľstva ide najmä o ochranu zdravia volených zástupcov samosprávy. Nakoľko sa často vyskytujú udalosti, ktorých riešenie neznesie odklad, javí sa ako nevyhnutné, aby samosprávne zastupiteľské orgány mali možnosť prijímať neodkladné rozhodnutia dištančnou formou.

V prípade pandémie, či iného rizikového stavu, ktoré sa v minulosti bežne vyskytovali a pri súčasnom globalizovanom svete ich výskyt nemožno podceňovať ani do budúcnosti, sa uvedené riešenie javí ako obmedzujúce, ale nevyhnutné. Jeho realizácia by však mala prichádzať do úvahy skutočne iba v nadväznosti na potrebu riešenia najzásadnejších otázok, ktoré neznesú odklad. Vo väčšine prípadov by malo ísť práve o riešenie následkov spôsobených mimoriadnou situáciou.

Pri pohľade na využívanie skráteného legislatívneho konania v Národnej rade Slovenskej republiky a odôvodnení jednotlivých prípadov aplikácie tohto extraordinárneho legislatívneho procesu ale vyvstáva legitímna otázka, ako bude možné kontrolovať tisíce samospráv, aby nedochádzalo k zneužívaniu zákonných ustanovení, cielených na mimoriadne

¹³ Pozri napr. rozhodnutie Ústavného súdu SR so sp. zn. IV. ÚS 40/03 alebo I. ÚS 57/00. V oboch prípadoch Ústavný súd SR akcentuje potrebu ochrany práva na informácie v nadväznosti na priebeh obecného zastupiteľstva.

situácie. Z uvedeného hľadiska sa ako najlepšie riešenie javí plošné neumožňovanie hlasovania per rollam pre samosprávy.

Takéto krízové riešenie by z nášho pohľadu malo byť zákonom umožnené len ako prechodné opatrenie schválené Národnou radou Slovenskej republiky, t.j. tak, ako sa to udialo v roku 2020 v nadväznosti na ďalšie "lex corona".

Aj za týchto okolností je však potrebné zvážiť možnosti kontroly a prípadného sankcionovania, či nedochádza k zneužívaniu dištančnej formy rokovaní a hlasovaní. S ohľadom na *de lege lata* zavedené dozorné právomoci prokurátora v zmysle §26 a §27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov sa ako logické riešenie javí rozšíriť súčasné kompetencie prokurátora na možnosť podania protestu proti prijatým uzneseniam, resp. všeobecne záväzným nariadeniam, ktoré boli prijaté formou per rollam, hoci na takúto formu hlasovania neboli splnené zákonom stanovené podmienky.¹⁴

V prípade, ak by zo strany obce došlo k vyhovneniu protestu prokurátora, mala by samospráva ex lege povinnosť predmetné uznesenie, resp. všeobecne záväzné nariadenie zrušiť, prípadne podľa povahy veci zmeniť. V opačnom prípade by bol prokurátor oprávnený iniciovať konanie na príslušnom súde.

Za účelom zabezpečenia vyššej miery prevencie sa ako vhodné javí aj zavedenie sankčného mechanizmu pre prípad preukázateľného zneužitia možnosti dištančného hlasovania zo strany samosprávy. Prípadná sankcia uložená v neprospech samosprávy však nemusí byť dostatočnou prevenciou bez osobnej zodpovednosti volených zástupcov, ktorí porušením svojich povinností profitovali.

V prípade podaného protestu prokurátora by preto mal mať hlavný kontrolór obce (ako nezávislý orgán kontroly na samosprávnej úrovni) možnosť, prípadne až povinnosť iniciovať sankčné konanie¹⁵ voči osobám zodpovedným za zneužitie dištančnej formy rokovania, resp. hlasovania obecného zastupiteľstva.¹⁶

3. Záver

Ochrana zdravia, resp. iného verejného záujmu je dôležitou otázkou, ktorá musí ísť do popredia pri riešení každej mimoriadnej situácie. Aj napriek tomu je však pri hľadaní

¹⁴ Pre viac ohľadom dozornej pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti pozri: PEKÁR, B.: Efektívnosť kontrolných mechanizmov v normotvornej činnosti obce. In: PAVLOVIČ, M.: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, str. 87 a nasl.

¹⁵ S ohľadom na povahu vecí možno uvažovať najmä nad iniciovaním konania, prejednávaného osobitnou komisiou, a to vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov v zmysle ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov, ktorý by sa pre účely takéhoto konania vzťahoval aj na poslancov obecného (t.j. nie iba mestského) zastupiteľstva.

¹⁶ Porovnaj: KRÁL, R.: Kompetencie a úlohy hlavného kontrolóra obce pri príprave a kontrole všeobecne záväzných nariadení obce. In: PAVLOVIČ, M.: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, str. 97

optimálneho stavu potrebné zväžiť negatívne dopady právnej úpravy a posúdiť, či prijaté opatrenia spĺňajú želaný cieľ.

Pri vylúčení verejnosti z rokovania obecného zastupiteľstva, ktoré sa koná prezenčnou formou sa javí, že takéto opatrenie nesmeruje dostatočne k splneniu základného účelu, pričom má značné negatívne efekty. Ide najmä o to, že prítomní volení zástupcovia sú vystavení zvýšenému riziku, zatiaľ čo informovanosť verejnosti ide mimoriadne do úzadia.

Pri dištančnom hlasovaní sú tieto negatíva v istej miere eliminované, ale participácia verejnosti a transparentnosť postupu je ohrozená azda ešte viac. Na rozdiel od obchodných spoločností založených podľa súkromného práva budú samosprávy vždy nakladať s verejným majetkom, a preto je esenciálne, aby bola participácia verejnosti umožnená v čo najširšej miere. Pri mimoriadnej situácii sa hlasovanie obecného zastupiteľstva formou per rollam javí ako nevyhnutné opatrenie, ktoré však musí byť využívané iba ako *ultima ratio*.

Z uvedeného dôvodu by túto možnosť nemala právna úprava obsahovať v inej, než prechodnej forme a pre prípad jej zneužitia by bolo vhodné zaviesť účinnú formu kontroly a prípadných sankcií. Prihliadať podľa nášho názoru treba aj na aplikačnú prax, ktorá sa nedotýka len veľkých miest, ale aj malých obcí, kde často zaostáva za očakávaniami aj dodržiavanie elementárnych zákonných ustanovení.

Zoznam použitej literatúry:

- BUJŇÁK, V.: Koronavírus a rokovanie parlamentu na diaľku. In: Comenius. Blog [online], dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/27/koronavirus-a-rokovanie-parlamentu-na-dialku/>
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018
- KRÁL, R.: Kompetencie a úlohy hlavného kontrolóra obce pri príprave a kontrole všeobecne záväzných nariadení obce. In: PAVLOVIČ, M.: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018
- PEKÁR, B.: Efektívnosť kontrolných mechanizmov v normotvornej činnosti obce. In: PAVLOVIČ, M.: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018
- TEKELI, J; HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2014
- ULAHER, R.: Uznesenie obecného zastupiteľstva. [online], dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/uznesenie-obecneho-zastupitelstva-2.htm>

- WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Príklady s praxe. Rozhodnutia súdov, Pezinok: Via Iuris – Centrum pre práva občana, 2012

Webové zdroje:

- https://www.petrzalka.sk/wp-content/uploads/2011/01/11_Upozornenie_prokuratora_per_rollam.pdf
- https://www.bela.sk/download_file_f.php?id=1074004
- http://www.vrakun.sk/images/dokumenty/zapisnice/Zapisnica_z_hlasovania_per_rollam_01-06-2018.pd

Právne predpisy Slovenskej republiky:

- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov
- Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov

Použitá judikatúra:

- Nález Ústavného súdu SR so sp. zn. IV. ÚS 40/03,
- Nález Ústavného súdu SR so sp. zn. I. ÚS 57/00.

Sára KIŠŠOVÁ: Európska únia v boji proti COVID-19

Abstrakt

V reakcii na aktuálnu situáciu prebiehajúcej pandémie ochorenia COVID-19 vyvstávajú viaceré otázky súvisiace s kompetenciami Európskej únie. Príspevok sa preto zaoberá vybranými oblasťami a poukazuje na možnosti Únie do nich zasahovať. V závere v krátkosti predostiera pár príkladov, cez ktoré Únia pomáha v boji s COVID-19.

Abstract

In response to the current situation of the ongoing pandemic of COVID-19, questions regarding the competence of the European Union arose. Hence, the aim of this paper is to examine selected areas, and to highlight the Union's competence to intervene.

In conclusion, the paper will briefly present a few options through which the Union contributes to the fight against COVID-19.

Kľúčové slová: COVID-19, Európska únia, Európska komisia, pandémia, verejné zdravie, vnútorné hranice, eurofondy

Key words COVID-19, European Union, European Commission, pandemic, public health, internal borders, european funds

VZOR CITÁCIE: KIŠŠOVÁ, S.: Európska únia v boji proti COVID-19. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 28 – 38.

Autor:

Bc. Sára Kiššová
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave,
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo n. 6
811 00 Bratislava
Slovenská republika
Kissova128@uniba.sk

Úvod

Od vzniku Európskej únie (1993) vypuklo vo svete viacero druhov nebezpečných epidémií, ktorým sa nevyhli ani jej členské štáty. Medzi najznámejšie šíriace sa epidémie, s ktorými sa musela pasovať aj samotná Európska únia je napríklad ochorenie SARS, ktoré vypuklo v roku 2002 a rozšírilo sa do siedmich členských štátov.¹ Ďalej sa členským krajinám nevyhli ochorenia známe pod ľudovým názvom prasacia chrípka z roku 2009 alebo aj vtáčia chrípka z roku 2016. Ani jedna zo spomínaných epidémií však nepostihla členské štáty a teda aj samotnú Európsku úniu v takom rozsahu, ako aktuálne rýchlo sa šíriace ochorenie COVID-19², ktorého druhým epicentrom sa po meste Wuhan stalo práve Taliansko (od 27.3. 2020 sa aktuálnym najväčším epicentrom choroby stalo USA). Vzhľadom na to, že všetky členské štáty (27) a teda nie len Taliansko musia čeliť novému neviditeľnému nepriateľovi, prichádzajú z viacerých strán otázky, čo s touto situáciou urobí práve Európska únia a či doteraz podniknuté kroky možno považovať za dostatočné. Cieľom tohto príspevku preto bude v krátkosti zhodnotiť kompetencie a úlohy Európskej únie (EÚ) v kontexte pandémie choroby COVID-19.

1 Rozdelenie právomoci

Všetky kroky EÚ sú viazané *zásadou prenesenia právomoci*, podľa ktorej môže Únia konať iba v rámci právomocí, ktoré jej boli pridelené členskými štátmi na základe zmlúv s EÚ.³ Konkrétne Zmluva o fungovaní Európskej únie (ZFEU) je jedným z právnych základov, ktorá určuje rozdelenie právomocí medzi EÚ a členskými štátmi. Na tomto základe rozlišujeme kategórie, (1) kedy iba EÚ môže vydávať a prijímať právne záväzné akty (tzv. výlučné právomoci)⁴, (2) kedy právomoci zdieľa s členskými štátmi (tzv. spoločné právomoci)⁵ a (3) kedy je EÚ limitovaná len na vykonávanie podporných činností (tzv. podporné právomoci).⁶ Právomoci, ktoré neboli zmluvami prenesené na EÚ, zostávajú právomocami členských štátov.⁷

Ak sa pozrieme na Zmluvou vymedzené právomoci, môžeme si všimnúť, že EÚ ako samostatné spoločenstvo s vlastnými riadiacimi orgánmi je spôsobilá samostatne rozhodovať len vo veľmi úzko vymedzených oblastiach. Ani jedna z týchto oblastí však nie je oblasť, prostredníctvom ktorej by sa dalo efektívne zakročiť proti šíreniu COVID-19. Dôsledkom spomínanej absencie priamej kompetencie EÚ ako spoločenstva je, že jednotlivé členské štáty prijímajú proti COVID-19 vlastné opatrenia bez akejkoľvek koordinácie, či harmonizácie zo strany EÚ. Medzi úkony, ktoré vykonávajú členské štáty, ako súčasť ich opatrení na zamedzenie šírenia vírusu patrí hlavne vyhlasovanie krízových

¹Nemecko, Francúzsko, Švédsko, Veľká Británia, Taliansko, Írsko, Španielsko. Ochorenie sa šírilo aj do Rumunska, no krajina ešte k rokom 2002-2003 nebola členskou krajinou.

²Ochorenie COVID-19 bolo Svetovou zdravotníckou organizáciou dňa 11.3. 2020 uznané za pandemické. Pozri: WHO: Who Director General's Opening Remarks at the media Briefing on Covid-19. Dostupné na: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³čl. 5 ods. 1 ZFEU,

⁴čl. 3 ods. 1 ZFEU; Do výlučných právomocí EÚ patrí colná únia, ustanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu; menová politika pre členské štáty; ochrana morských zdrojov v rámci spoločnej politiky rybného hospodárstva a spoločná obchodná politika.

⁵čl. 4 ods. 2 ZFEU; Spoločné právomoci predstavujú oblasti vnútorného trhu; sociálnej politiky; hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti; poľnohospodárstva a rybného hospodárstva; životného prostredia; ochrany spotrebiteľa; dopravy; transeurópskych sietí; energetiky; priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a v neposlednom rade v oblasti spoločných otázok bezpečnosti v záležitostiach verejného zdravia, týkajúcich sa aspektov vymedzených v ZFEU

⁶čl. 6 ZFEU; Podporné právomoci patria medzi nich činnosti na úseku ochrany a zlepšovania zdravia ľudí; priemyslu; kultúry; cestovného ruchu; vzdelávania, mládeže a športu; civilnej ochrany administratívnej spolupráce.

⁷čl. 4 ods. 1 ZFEU

situácií⁸, vydávanie zdravotníckych opatrení, zamedzenie voľného pohybu osôb prostredníctvom zatvorenia štátnych hraníc rôzne iné vládne nariadenia.⁹ Z pohľadu aktuálnej situácie, v ktorej sa EÚ nachádza, sa vynára zaujímavá otázka a teda, má EÚ ako samostatné spoločenstvo nejaký dosah na tieto opatrenia? V nasledujúcej časti príspevku sa zameriame na možnosť zasahovania EÚ do oblasti verejného zdravia, cestovania osôb v rámci Schengenského priestoru a v neposlednom rade sa budeme snažiť poukázať na spôsoby, akými EÚ vie bojovať, resp. bojuje proti tejto pandémie.

2 Verejné zdravie

V oblasti verejného zdravia môžeme badať medzi EÚ a členskými štátmi určitú štruktúru zmiešanej kompetencie. ZFEÚ totiž definuje v čl. 4 ods. 2 písm. k) časť politiky verejného zdravia ako spoločnú právomoc, presnejšie sú to *spoločné otázky bezpečnosti v záležitostiach verejného zdravia*. Na druhej strane je to čl. 6 písm. a) ZFEÚ, ktorý *úsek ochrany a zlepšovania zdravia* zaraďuje do podporných právomocí EÚ. Aký je medzi týmito kompetenciami rozdiel? Článok 168 ods. 4 ZFEÚ nadväzuje na čl. 4 ods. 2 písm. k) ZFEÚ a bližšie upravuje oblasti v ktorých môže dôjsť k určitej harmonizácii zo strany EÚ.¹⁰ Naopak, na druhej strane, čl. 168 ods. 5 ZFEÚ **vylučuje harmonizáciu** v oblasti motivačných opatrení určených na ochranu a zlepšenie ľudského zdravia, najmä na boj proti veľkým cezhraničným zdravotným pohromám, ako aj opatrenia týkajúce sa monitorovania závažných cezhraničných ohrození zdravia, včasného varovania v prípade takýchto ohrození a boja proti nim. Táto časť politiky verejného zdravia je teda na základe čl. 6 písm. a) ZFEÚ iba doplňujúcou právomocou EÚ a je ponechaná v rukách členských štátov.¹¹ K právomoci EÚ v oblasti verejného zdravia sa viackrát vyjadril aj samotný Súdny dvor, kedy v aj v prípade, kedy mu bol predložená otázka týkajúca sa súladu vnútroštátnej úpravy (ktorá stanovovala povinné očkovanie pre deti) s ustanoveniami článku 168 ZFEÚ (konkrétne čl. 168 ods. 4 písm. c) ZFEÚ) vylúčil svoju príslušnosť riešiť predmetné otázky.¹²

Je však potrebné povedať, že EÚ nie je úplne vyčlenená z rozhodovania v oblasti verejného zdravia. Na základe článku 9 ZFEÚ, 168 ods. 1 ZFEÚ a hlavne článku 114 ods. 3 ZFEÚ je to vnútorný trh, kde môže EÚ regulovať a pôsobiť na verejné zdravie.¹³ Dobrým príkladom je aj judikatúra SD EÚ v oblasti mobility pacientov, ktorá významne ovplyvnila organizáciu systémov zdravotnej starostlivosti v členských štátoch. Súdny dvor po prvýkrát v prípade *Kohlle proti Union des Caisses de Maladie* rozhodol a opakovane potvrdil, že poskytovanie a prijímanie zdravotnej starostlivosti podliehajú ustanoveniam Zmluvy o slobode

⁸Vyhlasovanie krízových situácií patrí výlučne do právomoci členských štátov a ich na to kompetentných orgánov. EÚ nedisponuje možnosťou vyhlásiť určitý druh krízovej situácie na územia členských štátov a tým zákonne obmedziť vykonávanie určitých práv a slobôd alebo vydávať pokyny právnickým či fyzickým osobám. Napríklad: V Slovenskej republike je to napr. Vláda SR pri vyhlasovaní mimoriadnej situácie podľa zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva na základe § 8.

⁹pozri: BBC News. Coronavirus: What measures are countering it to stop it? In *bbc.com* [online], 19.3. 2020 [cit. 20.3.202]. dostupné na: <https://www.bbc.com/news/world-51737226>

¹⁰ čl. 168 ods. 4 ZFEÚ : *Odchylné od článku 2 ods. 5 a článku 6 písm. a) a v súlade s článkom 4 ods. 2 písm. k) a s cieľom riešiť spoločné otázky bezpečnosti, Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov prispievajú k dosiahnutiu cieľov uvedených v tomto článku prijatím: a) opatrení na stanovenie vysokých štandardov kvality a bezpečnosti pre ľudské orgány a látky ľudského pôvodu, krv a krvné deriváty; tieto opatrenia nebránia žiadnemu členskému štátu v zachovaní alebo prijatí prísnejších ochranných opatrení, b) opatrení v oblasti veterinárnej starostlivosti a rastlinnej výroby, ktorých priamym cieľom je ochrana verejného zdravia, c) opatrení stanovujúcich vysoké normy pre kvalitu a bezpečnosť liekov a zdravotníckych pomôcok.*

¹¹ Pozri aj: Rozsudok SD EÚ z 1. júla 2010, vo veci *Emanuela Sbarigia proti Azienda USL RM/A a ďalší*, C-393/08, bod. 3.

¹² Rozsudok SD EÚ vo veci *Milica Široká proti Úradu verejného zdravotníctva*, C-459/13, bod. 14-21

¹³ Napríklad: Smernica 2001/95 / ES o všeobecnej bezpečnosti výrobkov; Nariadenie 1169/2011 o informáciách pre spotrebiteľa o potravinách; Nariadenie 1830/2003 o sledovateľnosti a označovaní geneticky modifikovaných organizmov a sledovateľnosti potravín a krmív vyrobených z geneticky modifikovaných organizmov; Smernica Rady 90/496 / EHS o pravidlách označovania výživovej hodnoty potravín; a nariadenie 178/2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje sa Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy vo veciach bezpečnosti potravín.

poskytovania služieb. Akékoľvek neoprávnené vnútroštátne opatrenia obmedzujúce prístup k cezhraničným zdravotníckym službám ako takým majú za následok porušenie článku 56 ZFEÚ.¹⁴ Následne po spracovaní početnej judikatúry sa v roku 2011 pristúpilo k prijatí Smernice o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti práve na základe článku 114 TFEÚ.¹⁵

Úlohou EÚ teda nie je definovať politiku v oblasti verejného zdravia a ani jeho organizáciu, či spôsob poskytovania zdravotnej starostlivosti. Napriek tomu, že EÚ nemôže v zmysle článku 168 ods. 5 ZFEÚ harmonizovať vyššie spomenuté oblasti, neznamená to, že v týchto oblastiach nemôže prijímať rôzne legislatívne opatrenia.¹⁶

Mnohé zdravotné krízy, s ktorými sa EÚ doteraz stretla, ako napríklad, už spomínaná epidémia SARS alebo dokonca aj oblak popola spôsobený erupciou sopky na Islande, preukázali potrebu medzi sektorovej pripravenosti, monitorovania a reakcií s cieľom účinne riešiť tieto krízy. V roku 2004 bolo založené Centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb (ECDC), ktoré posilňuje boj EÚ proti rôznym chorobám a iným hrozbám pre zdravie.¹⁷ Čo sa týka prenosných chorôb, akým je aj COVID-19, rozhodnutie č. 1082/2013¹⁸ (ktoré nahrádza rozhodnutie č. 2119/98ES) sa rozšírilo v jeho pôsobnosti aj na epidemiologický dohľad nad prenosnými ochoreniami a súvisiacimi osobitnými zdravotnými problémami. V tejto súvislosti bol na novo zavedený aj systém včasného varovania a riadenia (EWRS)¹⁹ a Výbor pre zdravotnú bezpečnosť.²⁰ Všetky tieto subjekty teda prispievajú k prevencii pred infekčnými chorobami a k výmene informácií medzi členskými štátmi, avšak žiadne z týchto subjektov a ani samotná EÚ nemajú právomoci vydávať opatrenia, ktoré by priamo zasahovali do chodu verejného zdravia. K dnešnému dňu (27.3. 2020) vydala ECDC presne 38 dokumentov, z ktorých bolo 17 technických správ²¹ a 11 publikácií na posúdenie rizika.²²

3 Vnútorne a vonkajšie hranice EÚ

Uzatváranie štátnych hraníc, resp. zavedenie dočasných kontrol a reštrikcií prechodu cez hranice a tým dočasne obmedziť právo voľného pohybu v rámci EÚ, je ďalším z opatrení vlád členských štátov na spomalenie šírenia choroby naprieč štátmi.²³ Pri viacerých internetových diskusiách je možné badať určitú výčitku zo strany komentujúcich vo vzťahu k

¹⁴ Rozsudok SD EÚ z 28. apríla 1998 vo veci *Kohlle proti Union des Caisses de Maladie*, C-158/96

¹⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/24/EÚ z 9. marca 2011 o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti.

¹⁶ Napríklad, Rozhodnutie č. 1082/2013 / EÚ o závažných cezhraničných ohrozeniach zdravia, ktorým sa ustanovujú mechanizmy a štruktúry na koordináciu reakcií na vážne cezhraničné ohrozenia zdravia bolo prijaté na základe článku 168 (5) ZFEÚ, taktiež pozri: Rozsudok SD EÚ z 5. októbra 2000 vo veci *Nemecko proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie*, C-376/98.

¹⁷ V rámci programov ECDC je zriadený Program na chrípku a iné respiračné choroby, ktorý by sa taktiež mal zaoberať COVID-19, pozri: ECDC: Influenza and Other Respiratory Viruses. Dostupné na: <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-us/who-we-are/disease-programmes/influenza-and-other-respiratory-viruses-programme>.

¹⁸ Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1082/2013/EÚ z 22. októbra 2013 o závažných cezhraničných ohrozeniach zdravia, ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 2119/98/ES.

¹⁹ Čl. 8 ods. 1 rozhodnutia č. 1082/2013.

²⁰ Čl. 17 rozhodnutia č. 1082/2013.

²¹ Odporúčania ako napríklad: kritéria pre prepustenie pacienta s COVID-19 z nemocnice, dezinfekčné postupy, či postupy v monitorovaní karantény.

²² pozri: ECDC. Dostupné na: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-outbreak-novel-coronavirus-disease-2019-covid-19-increased%E2%80%83?f%5B0%5D=diseases%3A2942&f%5B1%5D=output_types%3A1244&s=&sort_by=field_ct_publication_date&sort_order=DESC&0=output_types%3A1244&1=output_types%3A1244&2=output_types%3A1244&3=output_types%3A1244&4=output_types%3A1244&page=3.

²³ Čl. 21 až 25 ZFEÚ.

EÚ, hlavne za to, že hromadne nezatvorila hranice všetkých členských štátov. Je však takýto postup zo strany EÚ vôbec možný?

Zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach členských štátov je základnou požiadavkou a teda aj povinnosťou členských štátov vyplývajúcou zo Zmluvy (stanovená napríklad v článku 67 ods. 2 a článku 77 ods. 1 ZFEÚ). Iba zmena Zmluvy, ktorá by upustila od tejto povinnosti, by mohla viesť k formálnemu ukončeniu zóny bez vnútorných hraníc. V rámci EÚ rozoznávame vnútorné a vonkajšie hranice, ktoré upravuje Schengenský *aquis*.²⁴ Medzi dôležité nariadenia týkajúce sa vnútorných a vonkajších hraníc radíme nariadenie 2016/399²⁵, ktoré ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice. Toto nariadenie však pracuje s pojmom možnosti obnovy kontrol na hraniciach (vnútorných), teda neponíma o ich zatvorení, ako bolo zo strán členských štátov urobené.

3.1 Vnútorné hranice

Čo sa týka dočasného obnovenia kontroly na vnútorných hraniciach, tomu sa venujú články 25 až 35 predmetného nariadenia. Obnoviť kontroly vnútorných hraníc môže členský štát, ak v jeho priestore existuje závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti na celej dĺžke alebo len na určitých úsekoch. Doba, po ktorú tak môže urobiť je najviac 30 dní alebo na predvídateľné trvanie tohto závažného ohrozenia (ak jeho trvanie neprekročí 30 dní). Treba zdôrazniť, že tento postup podľa článku 25 je možný len v prípade predvídateľných okolností.²⁶ Zároveň je dôležité, aby štát, ktorý takto rozhodne, zohľadnil pravdepodobný dosah takéhoto opatrenia na voľný pohyb osôb v priestore bez kontroly vnútorných hraníc.²⁷ Okrem toho nariadenie 2016/399 počíta aj s okamžitou obnovou kontroly vnútorných hraníc na dobu 10 dní a to v prípade závažného ohrozenia verejného poriadku, ktoré si vyžadujú neodkladné opatrenia.²⁸ Práve na tomto základe podľa čl. 28 nariadenia momentálne obnovujú členské štáty kontroly na ich štátnych hraniciach. Vychádzajúc z aktuálnych prognóz vo vzťahu ku koronavírusu je veľmi pravdepodobné, že situácia sa nebude najbližšie týždne zlepšovať a bude potrebné v týchto opatreniach pokračovať. Spomínané nariadenie umožňuje členským štátom predlžovať dobu obnovy kontrol o 20 dní a to aj opakovane.²⁹ Postup pri dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc prebieha vo forme oznámenia členským štátom a Komisii aspoň štyri týždne vopred (pri postupe podľa čl. 25) alebo v prípade urgentnosti, ako je tomu aj teraz bezodkladne (pri postupe podľa čl. 28).³⁰ Štát notifikuje menované subjekty a v oznámení udá dôvody obnovenia kontrol, ich rozsah, názvy schválených priechodov, ktoré budú podliehať kontrole a uvedie aj časový horizont plánovaného obnovenia kontroly, prípadne určí opatrenia, ktoré majú prijať ostatné členské štáty.³¹ Finálne rozhodnutie o obnovení kontrol vnútorných hraníc môže urobiť len členský štát, zatiaľ čo Rada EÚ môže takúto vec len odporučiť na návrh Komisie.³² Avšak, je

²⁴Pôvodne podpísaná Schengenská dohoda z roku 1985 bola neskôr doplnená Dohovorom, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda. Schengenský *aquis* je súhrnné označenie pre dohody a predpisy.

²⁵Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc).

²⁶Čl. 25 ods. 1 nariadenia 2016/399.

²⁷Čl. 26 písm. b) nariadenia 2016/399.

²⁸Čl. 28 ods. 1 nariadenia 2016/399.

²⁹Čl. 28 ods. 3 nariadenia 2016/399.

³⁰Čl. 27 ods. 1 nariadenia 2016/399.

³¹Čl. 27 ods. 1 písm. a-e) nariadenia 2016/399.

³²pozri čl.29 nariadenia 2016/399.

potrebné zdôrazniť, že opätovné zavedenie kontrol na vnútorných hraniciach by malo byť rozhodnutím poslednej inštancie, ako je to výslovne zdôraznené v nariadení č. 1051/2013³³, ktorým sa mení a dopĺňa Kódex schengenských hraníc. V odôvodnení 2 nariadenia sa uvádza, že *voľný pohyb osôb je kľúčovým úspechom Únie a znovu zavedenie kontroly na vnútorných hraniciach ako opatrenie poslednej inštancie, by sa malo prijať na základe konkrétnych objektívnych kritérií a na základe posúdenie jeho nevyhnutnosti.*

Ako je to však s ich úplným uzatvorením, k čomu podľa môjho názoru *de facto* prišlo zo strany členských štátov? Takéto konanie členských štátov by sa dalo oprieť o čl. 4 ZEÚ, ktorý v odseku 1 priznáva členským štátom tie právomoci, ktoré neboli zmluvami prenesené na EÚ, pričom v odseku 2 priznáva rešpektovanie ich národnej identity, základných štátnych funkcií a v neposlednom rade deklaruje, že **národná bezpečnosť je výlučnou zodpovednosťou každého členského štátu**. Národná identita členských štátov má však svoje určité limity, napríklad pri možnosti uplatnenia článku 4 ods. 2 ZEÚ v súvislosti s vnútroštátnym ústavným právom, ak by to malo za následok zníženie nadradenosti práva EÚ a pod.^{34 35} Čo sa týka rešpektovania štátnych funkcií podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora prináleží členským štátom prijať primerané opatrenia na zabezpečenie svojej vnútornej a vonkajšej bezpečnosti, neznamená to však, že na tieto opatrenia sa vôbec nevzťahuje právo Únie.³⁶

Čo však s uplatňovaním základných princípov práva Európskej únie ako sú princíp subsidiarity a princíp proporcionality zakotvených v čl. 5 TEÚ? Tu môžeme konštatovať, že predmetný článok 5 je tzv. ústredným ustanovením o zásadách, ktorými sa riadi právomoc EÚ³⁷, preto tieto princípy nevieme priamo aplikovať na konania členských štátov za účelom národnej bezpečnosti. Nemožno ignorovať fakt, že faktickým znemožnením prechodu cez hranice tu dochádza k obmedzeniu voľného pohybu osôb a služieb (voľný pohyb tovaru nie je v zásade momentálne znemožnený, no podlieha viacerým obmedzeniam). Napriek tomu, že sa čl. 5 ZEÚ neaplikuje na členské štáty, nemožno opomenúť, že vnútroštátne opatrenia týkajúce sa základných slobôd podliehajú preskúmaniu Súdny dvorom EÚ, ktorý skúma ich proporcionálnosť.³⁸ Preto vnútroštátne opatrenie musí skutočne sledovať stanovený cieľ (vhodnosť)³⁹, nesmie prekročiť to, čo je potrebné na dosiahnutie stanoveného cieľa (nevyhnutnosť)⁴⁰, čo pri aktuálnej situácii znamená zamedziť šíreniu vírusu, pričom musí štát dodržať jeho primeranosť z hľadiska dôvodu jeho zavedenia (proporcionality *stricto sensu*). Na zamedzenie škôd spôsobených z obmedzenia voľného pohybu tovarov a služieb sa Komisia rozhodla vydať praktické odporúčanie na zavedenia tzv. zelených pruhov na hraniciach

³³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1051/2013 z 22. októbra 2013, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 562/2006 s cieľom stanoviť spoločné pravidlá pri dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc za výnimočných okolností

³⁴ Pozri tiež stanovisko AG Maduro vo veci C-213/07, *Michaniki AE proti Ethniko Symvoulío Radiotileorasis a Ypourgos Epikrateias*, bod 33.

³⁵ Viac pozri: Kellerbauer a kol. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights- A Commentary*. Oxford University Press, 2019, str.35-60.

³⁶ Rozsudok SD EÚ zo 4. marca 2010 vo veci *Komisia proti Portugalsku*, C-38/06, bod 62. a tam ďalšia judikatúra.

³⁷ Kellerbauer a kol. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights- A Commentary*. Oxford University Press, 2019, str. 64

³⁸ tamtiež, str.473

³⁹ Rozsudok SD EÚ z 21. septembra 1999 vo veci *Markku Juhani Läära, Cotswold Microsystems Ltd a Oy Transatlantic Software Ltd proti Kihlakunnansyyttäjää (Jyväskylä) a Suomen valtio*, C-124/97, bod. 31

⁴⁰ Rozsudok SD EÚ zo 4. decembra 1986 vo veci *Komisia proti Nemecku*, prípad 205/84, bod. 33

členských štátov, ktoré by mali pomôcť k zrýchleniu prechodov tvarov a nevyhnutných služieb.^{41 42}

Nakoľko je aktuálne dianie situáciou, ktorú EÚ a jej členské štáty doposiaľ nezažili, bolo by nateraz nefér hodnotiť správnosť a vhodnosť opatrení, keď sa všetci ruka v ruke momentálne snažíme stavať zdravie na prvé miesto.

3.2 Vonkajšie hranice

Čo sa týka ďalších opatrení, tak EÚ sa rozhodla pristúpiť k bezprecedentnému kroku v jej histórii a to zatvorení vonkajších hraníc na 30 dní. Proces začal na základe odporúčania Komisie⁴³ adresovaného Európskej Rade, ktorá na základe uváženia mohla pristúpiť k takémuto kroku. V tejto súvislosti si dovoľujeme podotknúť, že nakoľko Európsku Radu tvoria hlavy členských štátov, resp. vlád, možno konštatovať, že aj rozhodnutie o uzatvorení vonkajších hraníc nevyplýva z výlučnej kompetencii samotnej EÚ. Uvedené umocňuje aj fakt, že toto rozhodnutie o uzatvorení vonkajších hraníc nemuselo byť jednotné. Avšak, vonkajšie hranice EÚ sa predsa po dobu 30 podarilo dať do režimu, v ktorom všetky cesty z tretích krajín na územie EÚ sú obmedzené, s výnimkou návratu obyvateľov/občanov členských štátov a členov Schengenského priestoru⁴⁴, osôb vykonávajúcich transport tovaru a iné.⁴⁵

4 Ako teda EÚ koná v čase pandémie?

Štáty EÚ začali dôrazne apelovať na nedostatok ochranných prostriedkov a na zhoršujúcu sa ekonomickú situáciu. Už v roku 2009, kedy EÚ bola oslabená prasacou chrípkou sa ukázali jej nedostatky pri kúpe a získavaní vakcín a liekov, čo následne viedlo k potrebe prehodnotiť silu inštitúcie na tejto úrovni. Preto následne Komisia navrhla zriadiť spoločné verejne obstarávanie v prípade budúcich pandemických situácií, čo sa premietlo aj do čl. 5 rozhodnutia 1082/2013, kde sa nachádzajú ustanovenia o spoločnom verejnom obstarávaní. Práve prostredníctvom spoločného verejného obstarávania sa snaží Komisia pomáhať situácii a získavať tak potrebné zdravotnícke pomôcky pre členské štáty.

Komisia sa taktiež rozhodla reagovať na nedostatok ochranných pomôcok v EÚ a v nedeľu 15. marca 2020 uverejnila vykonávacie nariadenie, ktorým sa zakazuje vývoz osobných ochranných prostriedkov uvedených v prílohe I k vykonávaciemu nariadeniu bez ohľadu na ich pôvod do destinácií mimo EÚ, pokiaľ sa licencia nezíska najprv od členského štátu. Vykonávacie nariadenie bolo prijaté podľa článku 5 nariadenia 2015/479⁴⁶, ktorým sa Komisii umožňuje

⁴¹ Európska komisia: Oznámenie Komisie o vykonávaní zelených pruhov podľa usmernení pre opatrenia na riadenie hraníc s cieľom chrániť zdravie a zabezpečiť dostupnosť tovaru a základných služieb. Brusel 23.3. 2020. Dostupné na : https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20201897_en.pdf.

⁴² Európska komisia. Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services, Brusel 16.3. 2020. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf.

⁴³ Oznámenie Komisie Európskemu Parlamentu, Európskej rade a Rade, COVID-19: Dočasné obmedzenie cestovania do EÚ, ktoré nemá zásadný význam. Brusel, 16.3. 2020. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/transparency/reqdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-115-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴⁴ Občania Spojeného kráľovstva podliehajú rovnakému režimu ako obyvatelia EÚ, do konca roku 2020.

⁴⁵ viac pozri: Oznámenie Komisie Európskemu Parlamentu, Európskej rade a Rade, COVID-19: Dočasné obmedzenie cestovania do EÚ, ktoré nemá zásadný význam. Brusel, 16.3. 2020.

⁴⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/479 z 11. marca 2015 o spoločných pravidlách pre vývozy.

prijat' dočasné opatrenia na kontrolu vývozu s cieľom zabrániť kritickým situáciám spôsobených nedostatkom základných výrobkov alebo ich napraviť.⁴⁷ Nariadenie nadobudlo účinnosť okamžite (15. marca 2020) a bude sa uplatňovať po dobu šesť mesiacov. Do 12 pracovných dní od nadobudnutia účinnosti opatrenia sa Komisia musí rozhodnúť, či prijme dlhodobejšie obmedzenia (tieto by mohli zahŕňať kvantitatívne obmedzenia vývozu, ako aj licenčné požiadavky).⁴⁸

Ďalej, Komisia navrhla „Investičnú iniciatívu na boj proti koronavírusu“ (CRII) zameranú na podporu investícií prostredníctvom mobilizácie dostupných hotovostných rezerv v európskych štrukturálnych a investičných fondoch s cieľom okamžite bojovať proti kríze. Investícia bude veľká a dosiahne viac ako 37 miliárd EUR. Na dosiahnutie tohto cieľa Komisia navrhuje Európskemu parlamentu a Rade uvoľniť investičnú likviditu približne 8 miliárd EUR. Jej úlohou bude rýchlo nasmerovať týchto 37 miliárd EUR európskych verejných investícií na riešenie dôsledkov krízy spôsobenej koronavírusmi. Ďalej Komisia navrhuje, aby tento rok bolo upustené od povinnosti vrátenia nevyčerpaného predbežného financovania z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR), Sociálneho fondu (ESF), Kohézneho fondu (KF) a Európskeho námorného a rybárskeho fondu (EMFF) až do ukončenia programu.⁴⁹ Krajiny tak budú môcť využiť financie na najviac postihnuté sektory ako je zdravotníctvo, malé a stredné podniky a trh práce. K 18. 3.2020 postúpila Komisia viacero návrhov, aby sa prijali legislatívne opatrenia, ktoré umožnia členským štátom prístup k viacerým finančným zálohám a inej podpore.⁵⁰

5 Záverom

EÚ nedisponuje takým spektrom právomocí, aké by sa v čase tejto pandémie z pohľadu bežného človeka zdalo vhodným. Je plne pochopiteľné, že ľudia vyžadujú od nadnárodného subjektu ako je EÚ viditeľné a razantné konania, ktoré by v prvých týždňoch, kedy sa svet oboznamoval s ochorením boli pocitom istoty a bezpečia. Zároveň je však nutné bližšie nazrieť do dokumentov, ktorými došlo a dochádza ku konsenzu prenechania právomoci Únii a naopak k ponechaniu právomocí členskými štátmi. Z vyššie uvedeného je možné zhrnúť, že právomoc EÚ vo verejnom zdraví, nie je tak široká, aby výsledkom práce Únie boli očakávané harmonizované kroky pri zavádzaní ochranných opatrení a iných príkazov v oblasti zdravotníctva. Treba však pripomenúť schopnosť EÚ pomôcť v zabezpečovaní ochranných pomôcok, či už alokovaním financií alebo prijatím nariadenia, ktorým sa obmedzuje cezhraničný prechod predmetného tovaru do tretích krajín alebo výzva na spoločné verejné obstarávanie.

Napokon treba spomenúť minimálnu možnosť rozhodovania EÚ pri manažovaní vnútorných a vonkajších hraných, kedy je prevažne finálne rozhodovanie napokon tiež v rukách členských štátov a Únia viac menej dozerá na legitimitu rozhodnutia uzatvorenia

⁴⁷Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2020/402 zo 14.marca 2020 podmieňujúce vývoz určitých výrobkov predložením vývozného povolenia, pozri na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:077I:FULL&from=EN>

⁴⁸čl. 3 nariadenia 2020/402.

⁴⁹Európska komisia. COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus. Brusel 13.3. 2020. Dostupné na:https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459.

⁵⁰pozri napr.: List od komisárov Ferrier a Schmit pre krajiny EU- Slovensko. Dostupné na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/crii/sk_crii.pdf.

hraníc. Je preto otázkou, akým smerom sa bude uberať modifikácia právomocí medzi EÚ a členskými štátmi po tejto pandemickej kríze a či momentálna situácia poukázala na potrebu zmeny právomocí alebo len potvrdila vhodnosť prerozdelenia.

V úplnom závere nám nezostáva nič iné, iba konštatovať, že zostáva iba na našich úvahách, či by sa zvládnutie tejto pandemickej situácie zmenilo, ak by EÚ disponovala širšími kompetenciami a tým by dokázala harmonizovať postupy a kroky v členských štátoch. I keď, ako ukazuje momentálna situácia, najúčinnším prostriedkom boja proti korona vírusu nie sú len samotné právomoci, ale zodpovedný a racionálny prístup príslušných orgánov, resp. verejných činiteľov k ich využitiu, ale aj zodpovedné správanie všetkých obyvateľov EÚ.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

Knižné publikácie

KELLERBAUER *a kol.* *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights- A Commentary.* Oxford University Press, 2019, 2328 S. ISBN 978-0-19-879456-1

Strategické a iné dokumenty

Európska komisia: COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus. Brusel 13.3. 2020.

Európska komisia: Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services, Brusel 16.3. 2020.

Európska komisia: Oznámenie Komisie o vykonávaní zelených pruhov podľa usmernení pre opatrenia na riadenie hraníc s cieľom chrániť zdravie a zabezpečiť dostupnosť tovaru a základných služieb. Brusel 23.3. 2020

Európska komisia: Oznámenie Komisie Európskemu Parlamentu, Európskej rade a Rade, COVID-19: Dočasné obmedzenie cestovania do EÚ, ktoré nemá zásadný význam. Brusel, 16.3. 2020

Európska komisia: Oznámenie Komisie Európskemu Parlamentu, Európskej rade a Rade, COVID-19: Dočasné obmedzenie cestovania do EÚ, ktoré nemá zásadný význam. Brusel, 16.3. 2020.

Judikatúra

Rozsudok z 28. apríla 1998 vo veci *Kohlle proti Union des Caisses de Maladie*, C-158/96

Rozsudok SD EÚ vo veci *Milica Široká proti Úradu verejného zdravotníctva*, C-459/13

Rozsudok SD EÚ z 1. júla 2010, vo veci *Emanuela Sbarigia proti Azienda USL RM/A a ďalší*, C-393/0

Rozsudok SD EÚ z 21. septembra 1999 vo veci *Markku Juhani Lääpä, Cotswold Microsystems Ltd a Oy Transatlantic Software Ltd proti Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) a Suomen valtio*, C-124/97

Rozsudok SD EÚ zo 4. decembra 1986 vo veci *Komisia proti Nemecku*, prípad 205/84

Rozsudok SD EÚ zo 4. marca 2010 vo veci *Komisia proti Portugalsku*, C-38/06

Stanovisko AG Maduro vo veci *Michaniki AE proti Ethniko Symvoulío Radiotileorasis a Ypourgos Epikrateias*, C-213/07

Právne predpisy

Rozhodnutie č. 1082/2013 / EÚ o závažných cezhraničných ohrozeniach zdravia, ktorým sa ustanovujú mechanizmy a štruktúry na koordináciu reakcií na vážne cezhraničné ohrozenia zdrav

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1051/2013 z 22. októbra 2013, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 562/2006 s cieľom stanoviť spoločné pravidlá pri dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc za výnimočných okolností

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/479 z 11. marca 2015 o spoločných pravidlách pre vývozy

Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2020/402 zo 14. marca 2020 podmieňujúce vývoz určitých výrobkov predložením vývozného povolenia

Ľudovít MÁČAJ: Konanie o povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra a smrť prevodcu

Abstrakt

Článok sa zaoberá problematikou začatia a priebehu katastrálneho konania o povolenie vkladu práva do katastra nehnuteľností, ktoré je zasiahnuté neočakávanou právnou skutočnosťou – smrťou účastníka konania. Vzhľadom na veľkú škálu okolností, ktoré môžu nastať, sa článok obsahovo zameriava len na prevod vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam a situáciu, ktorá nastane v prípade smrti prevodcu. Najprv vymedzuje vzťah zmlúv a katastrálneho konania, následne rozoberá situáciu, ktorá nastane v prípade smrti účastníka v priebehu konania o povolenie vkladu vlastníckeho práva, ďalej možnosť začatia tohto konania až po smrti prevodcu a záverom rieši otázku právneho nástupníctva a priebehu dedičského konania.

Abstract

The article deals with the issue of the initiation and course of cadastral proceedings on authorisation of right in the Land Register, which is affected by an unexpected legal fact - death. Given the wide range of circumstances that may arise, the article focuses only on transfers of title to real estate and circumstances mainly regarding the death of the transferor. It first defines the relationship of contracts and cadastral proceedings, then discusses the situation that arises in the event of a participant's death in the course of the transfer of ownership title, the possibility of beginning such proceedings after the transferor's death and in the end it deals with question of legal succession and continuance of inheritance proceedings.

Kľúčové slová: kataster nehnuteľností, prevod vlastníckeho práva, smrť, dedičské konanie

Key words land register, transfer of ownership, death, inheritance proceedings

VZOR CITÁCIE: MÁČAJ, Ľ.: Konanie o povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra a smrť prevodcu. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 38 – 49.

Autori:

Mgr. Ľudovít Máčaj
Katedra správneho a environmentálneho práva
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo n. 6
811 00 Bratislava
Slovenská republika
ludovit.macaj@flaw.uniba.sk

Úvod

Bratři, naše činy v životě se odrazí ve věčnosti! (Gladiátor)

Konanie o povolenie vkladu vlastníckeho práva, ako aj iných vecných práv k nehnuteľnostiam patrí v praxi k najčastejšie prebiehajúcim katastrálnym konaniam. Zákonodarca tým, že postup pri zápise práva vkladom upravil formou osobitného správneho konania, umožnil príslušným správnym orgánom, ako aj účastníkom takéhoto konania využiť procesnoprávne prostriedky jednak ochrany zákonnosti aplikované v správnom konaní. Urobil tak aj z dôvodu, aby postup pri zápisoch práv k nehnuteľnostiam vyplývajúcim zo zmlúv bol v rámci možností čo najviac zákonný, ale aj prehľadný.

Z dôvodu aplikovania intabulačnej zásady pri zápisoch práv k nehnuteľnostiam vyplývajúcich zo zmlúv vkladom, došlo k oddeleniu dvoch štádií prevodu vecných práv v týchto prípadoch – prvé predstavuje záväzkovoprávna na úrovni uzavretia konkrétnej zmluvy, a druhé je registračné, kedy dochádza k vzniku, zmene alebo zániku práva na základe vpisu do listu vlastníctva samotným vkladom. Keďže predpokladom podania návrhu na vklad určitého práva do katastra je pripojenie samotnej zmluvy ako prílohy, a samotné konanie o povolenie vkladu trvá určitú dobu, je samozrejmé, že okamih podpísania zmluvy a vykonanie vkladu do katastra nesplývajú, ale sú časovo vzdialené. A práve táto „časová vzdialenosť“ môže potenciálne navodiť stav, keď dôjde k zmene nielen zmluvných strán, ale aj účastníkov tohto špecifického správneho konania. Právnou skutočnosťou, ktorá v praxi môže nastať, je aj smrť niekoho z účastníkov platnej a účinnej zmluvy, právo z ktorej vyplývajúce má byť zapísané do katastra. Takisto môžu nastať aj prípady, kedy k podaniu návrhu na vklad dôjde až po smrti niektorej zmluvnej strany.

Existuje veľa variant, ktorými môže smrť zasiahnuť do začiatku, priebehu a rozhodovania vo vkladovom konaní. Závisí to od toho, o prevod akého vecného práva k nehnuteľnosti sa jedná, a taktiež o ktorú účastníka ktorej zmluvy ide. Pre lepšie pochopenie širších súvislostí budeme pracovať s modelovou situáciou potenciálnej smrti prevodcu, a to, akým spôsobom jeho smrť ovplyvňuje priebeh a výsledok katastrálneho konania o povolení vkladu vlastníckeho práva k nehnuteľnosti.

1 Zmluva a vklad práva do katastra nehnuteľností

Konanie o povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností vo svojej podstate predstavuje osobitný typ správneho konania, ktorého výsledkom je v pozitívnom prípade, keď návrhu bolo vyhovené a vklad povolený, rozhodnutie, ako podklad pre vykonanie vkladu do katastra. Vklad je úkon štátneho orgánu, v tomto prípade orgánu správy katastra nehnuteľností, ktorým vzniká, mení sa alebo zaniká právo k nehnuteľnostiam. Vklad má konštitutívny, teda právotvorný charakter.¹ Vklad určitého práva do katastra nehnuteľností (v užšom slova zmysle ako vpis do listu vlastníctva) sa vykoná v bezprostrednej súvislosti s vydaním rozhodnutia o povolení vkladu, nemožno ich však stotožňovať, keďže vykonanie vkladu ako vpisu do listu vlastníctva predstavuje špecifickú finálnu formu činnosti verejnej správy. Je otázne, za ktorú z nich by sme mohli zaradiť v zmysle kategorizácie zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov. Najbližšie má

¹ DRÁČOVÁ, J., POLÁK, A.: *Zákon o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon). Komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2019, s.52

pravdepodobne k opatreniu v zmysle ustanovenia § 3 ods. 1 písm. c), podľa ktorého sa za opatrenie považuje *správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté*. Vo všeobecnosti je možné povedať, že *z opatrení nepriamo vyplývajú jednotlivým osobám konkrétne práva a povinnosti, prípadne majú vplyv na určitý stav adresátov opatrení*.² Aj v tomto prípade v dôsledku vykonania vkladu dochádza k značnému zásahu do práv a povinností dotknutých subjektov. Vykonanie vkladu je však na druhej strane také špecifické, že jeho zaradenie do uvedených kategórií nie je celkom jednoznačné.

Na druhej strane, rozhodnutie o povolení vkladu práva do katastra nehnuteľností predstavuje individuálny správny akt, ktorým sa rozhoduje o právach a povinnostiach konkrétnych subjektov v rozsahu priznanom najmä zákonnými a podzákonnými predpismi.³ Rozhodnutie je teda v tomto prípade len určitým predpokladom vykonania samotného vkladu do katastra, teda **vklad určitého práva do katastra vždy pozostáva z dvoch krokov, pričom prvým je rozhodnutie o povolení vkladu a druhým samotný vpis do listu vlastníctva**. Zákon pozná aj lehotu na zápis práva podľa rozhodnutia, ktorá sa podľa § 41 vykonáva ako vpis do listu vlastníctva a do súboru popisných informácií, a to v § 43 ods. 1, ktorá je maximálne do nasledujúceho pracovného dňa.⁴ Predpokladom konania o vklade je existencia zmluvy, práva z ktorej vyplývajúce sa do katastra na základe vkladu zapisujú.⁵ Samotný prevod vlastníckeho práva, alebo iného vecného práva týkajúceho sa konkrétnej nehnuteľnosti má síce záväzkovoprávny charakter, avšak spôsobom vzniku, zmeny alebo zániku vecného práva je zápis do katastra.

Preto, ak sa zamýšľame nad problematikou zápisu práva vkladom do katastra, musíme dbať na odlíšenie týchto dvoch rovín – záväzkovoprávnej a registračnej, ktoré obidve sú síce bezprostredným predpokladom prevodu určitého práva k nehnuteľnostiam, avšak každá z nich v inom slova zmysle. Vklad práva do katastra predstavuje vyjadrenie zásady materiálnej publicity a vo vzťahu k verejnosti je aj budovaním dôvery v informácie zapísané vo verejnom zozname.⁶ Ako nástroj materiálnej publicity teda svojimi účinkami zasahuje aj do vzťahu *erga omnes*, k ostatnej verejnosti. Naproti tomu, zmluvný vzťah medzi zmluvnými stranami má charakter *inter partes*, vytvárajúc medzi nimi konkretizované práva a povinnosti. Pri skúmaní vzťahu zmluvy a jej zápisu vkladom do katastra nehnuteľností však pracujeme s premisou, že ku vkladu práva do katastra nehnuteľností ešte nedošlo, poprípade nebol ešte podaný ani návrh na vklad práva niektorou zo zmluvných strán (poprípade obidvomi). Smrť prevodcu v tomto štádiu po uzavretí zmluvy, avšak pred podaním návrhu na vklad vlastníckeho práva na jej základe nemá vplyv na platnosť či účinnosť zmluvy, tieto vlastnosti nadobúda zmluva svojim uzavretím.⁷ Aj keď niekedy je možné stretnúť sa s názormi, že na rozhodnutie o povolení vkladu práva do katastra nehnuteľností sa vzťahuje trojročná lehota v zmysle ustanovenia §

² VAČOK, J.: *Formy činnosti verejnej správy*. In VRABKO a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 145

³ VAČOK, J.: *Formy činnosti verejnej správy*. In VRABKO a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 142

⁴ DRÁČOVÁ, J., POLÁK, A.: *Zákon o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon). Komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2019, s. 55

⁵ § 28 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z.

⁶ DRÁČOVÁ, J., POLÁK, A.: *Zákon o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon). Komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2019, s. 52

⁷ Porovnajte § 44 ods. 1 Občianskeho zákonníka

47 Občianskeho zákonníka ohľadom účinnosti zmluvy viazanej na rozhodnutie príslušného orgánu, treba uviesť, že právna veda, a ani prax sa s týmto názorom už v súčasnosti nestotožňuje.⁸ Preto je možné oprávnene predpokladať, že príslušný orgán štátnej správy rozhodne o povolení vkladu a ten aj zrealizuje aj v prípadoch, kedy už od uzavretia zmluvy prešla dlhšia doba, ako sú tri roky. Záväzkovoprávny vzťah teda medzi zmluvnými stranami existuje, avšak až do vykonania vkladu do katastra k vzniku, zmene alebo zániku práva k nehnuteľnosti nedôjde.

2 Smrť účastníka konania v priebehu konania o povolenie vkladu vlastníckeho práva

Čo však nastáva v prípade, keď dôjde k uzavretiu zmluvy, ktorá sa má stať podkladom pre zápis vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností vkladom, táto zmluva spĺňa všetky zákonné náležitosti a teda je platná a účinná, avšak ku vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností už za života jednej zo zmluvných strán nedôjde, pretože tá v priebehu konania o povolení vkladu zomrie? Dokonca môže dôjsť aj k smrti obidvoch zmluvných strán, avšak na účely tohto článku sa zamerajme len na možnosť smrti prevodcu. Je možné v tomto prípade v takomto vkladovom konaní pokračovať, alebo sa má zastaviť?

V prvom rade musíme uviesť, že zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „katastrálny zákon“ alebo „zákon“) upravuje v ustanovení § 31b dôvody zastavenia konania o povolení vkladu do katastra, ktoré sú osobitne upravené voči ustanoveniu § 30 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), ktorý ustanovuje dôvody zastavenia všeobecného správneho konania. Na tomto mieste sa stáva legitímnou zaujímavá otázka: aká je korelácia ustanovení katastrálneho zákona, ako *lex specialis* a správneho poriadku, pri jeho subsidiárnom využití. Znenie ustanovenia § 31b katastrálneho zákona „pri dôvodoch zastavenia konania, explicitne subsidiárnu pôsobnosť správneho poriadku nevyklučuje, čo vzhľadom na ustanovenie § 1 ods. 1 správneho poriadku znamená, že sa vzťahuje aj na tento osobitný typ správneho konania, keďže osobitný predpis - v tomto prípade katastrálny zákon - neustanovuje inak. Katastrálny zákon operuje v horeuvedenom ustanovení s vlastnými dôvodmi zastavenia konania, ktoré zohľadňujú jeho osobitosti a špecifiká.“⁹ Ako uvádza aj osobitná časť dôvodovej správy k vyhlásenému zneniu katastrálneho zákona, „...“ *s prihliadnutím na osobitný charakter katastrálneho konania ako správneho konania sui generis sa navrhuje osobitná úprava prerušenia katastrálneho konania, zastavenia katastrálneho konania, ako aj osobitná úprava opatrení proti nečinnosti, ktoré sa v niektorých detailoch odlišujú od všeobecnej úpravy obsiahnutej v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.*¹⁰ Takto rieši teda aj tie najvýznamnejšie odchýlky od všeobecnej úpravy správneho poriadku, ale v zásade zdôrazňuje možnosť mnohostrannej aplikácie správneho poriadku.

⁸ DOBROVODSKÝ, R.: § 47 Účinnosť zmluvy viazaná na rozhodnutie príslušného orgánu. In ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I., II. § 1 – 880. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 371

⁹ DRÁČOVÁ, J., POLÁK, A.: *Zákon o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon). Komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2019, s. 91

¹⁰ Dôvodová správa k zákonu č. 162/1995 Z. z., o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)

Na druhej strane, v prípade každého správneho konania so subsidiárnym využitím správneho poriadku je potrebné určiť, v akom rozsahu je vylúčené subsidiárne použitie správneho poriadku existenciou osobitnej právnej úpravy. Subsidiárne využitie správneho poriadku sa vzťahuje aj na také ustanovenia a inštitúty, ktoré osobitný predpis neupravuje, avšak v osobitnom konaní sa uplatňujú.¹¹ Subsidiaritu tu preto musíme chápať ako celok, ako osobitné správne konanie, akým je aj konanie o vklade, na ktoré sa vzťahujú všetky zásady, inštitúty a úpravy všeobecného správneho konania, pokiaľ osobitný predpis vyslovene neustanovuje vlastné. Ako si môžeme všimnúť, zákonodarca v tomto prípade neupravuje smrť účastníka konania ako dôvod na zastavenie konania.¹² Smrť teda sama o sebe nepredstavuje dôvod pre zastavenie vkladového konania ako takého.

Touto otázkou sa už vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“), ten vo svojom rozsudku z 28. februára 2006 **sp. zn. 2 Cdo 184/2005** (ktorý bol publikovaný v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod R 59/2007) uviedol, že *viazanosť účastníkov ich prejavmi vôle, smerujúcimi k vzniku zmluvy, ku vzniku vecnoprávných účinkov ktorej treba ešte kladné rozhodnutie orgánu katastra, sa vzťahuje aj na dedičov zomrelého účastníka, ktorí vstupujú do jeho práv a záväzkov z občianskoprávneho vzťahu, ku ktorému došlo na podklade zhodných prejavov vôle účastníkov ešte pred vznikom vecnoprávných účinkov účinnej zmluvy.* Najvyšší súd SR sa v tomto prípade síce v prvom rade zaoberal nástupníctvom v právach a povinnostiach vyplývajúcich zo zmluvy, avšak tiež zaujal právne stanovisko, že smrť prevodcu nebola sama osebe dôvodom zamietnutia návrhu na vklad v katastri nehnuteľností. V tejto súvislosti vydal Najvyšší súd SR ešte niekoľko rozhodnutí, v ktorých pokračoval v tejto ustálenej judikatúre, obdobný postoj zaujala aj právna teória a aj niekoľko odborných publikácií na túto tému.¹³

Podobne zaujímavo sa v tejto súvislosti vyjadril aj Najvyšší súd SR vo svojom rozsudku z 22. mája 2008, **sp. zn. 8 Sžo 41/2008**, kde uviedol: *Pokiaľ ide o zamietnutie návrhu z dôvodu úmrtia účastníka darovacej zmluvy, t. j. darcu, krajský súd zastáva názor, že táto skutočnosť sama osebe nie je dôvodom pre zamietnutie návrhu na vklad vlastníckeho práva, a to ani podľa ustanovení katastrálneho zákona ani podľa ustanovení Občianskeho zákonníka. Účastník zmluvy, ktorá podlieha pre účinnosť rozhodnutiu o vklade príslušnej správy katastra, je svojim zmluvným prejavom viazaný až do rozhodnutia príslušného orgánu. Táto viazanosť je občianskoprávnym vzťahom, prechádza z účastníka na jeho právnych nástupcov, teda aj na dedičov, ktorí ako právni nástupcovia zomrelého účastníka nastupujú na jeho miesto do právneho vzťahu založeného prejavmi vôle pôvodného účastníka.* Z hľadiska občianskoprávneho – záväzkovoprávneho vzťahu teda dochádza k uplatneniu právneho nástupníctva, v zmysle ustanovení katastrálneho zákona a subsidiárne aj správneho poriadku. Aj keď je teda

¹¹ SREBALOVÁ, M.: *Osobný pohovor versus ústne pojednávanie v konaní o azyle.* In Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianaee. 2019, roč. 38, č. 1., s.147 a 152

¹² Tu je však treba uviesť, že aj správny poriadok v § 30 ods. 1 písm. c) považuje smrť účastníka konania za dôvod na zastavenie konania len v prípade, že konanie sa týkalo len tohto účastníka konania.

¹³ Povolenie vkladu vlastníckeho práva po smrti poručiteľa – predávajúceho. Najpravo.sk, 18.09.2013, 07:38. Dostupné na: <https://www.najpravo.sk/judikatura/obcianske-pravo/vecne-prava/vlastnicke-pravo/povolenie-vkladu-vlastnickeho-prava-po-smrti-poruciteľa-predavajúceho.html>. [cit. 2020-03-24]

teoreticky nepochybné, že vkladové konanie prebieha aj po smrti niektorého z účastníkov konania, prečo v praxi spôsobuje táto skutočnosť mnohé praktické problémy?

3 Konanie o vklade až po smrti zmluvnej strany?

Veľmi podobný prípad môže nastať v prípade, keby bol návrh na vklad vlastníckeho práva podaný až po smrti jednej zo zmluvných strán, a to prostredníctvom jeho právnych nástupcov, ktorí by sa stali účastníkmi takéhoto konania o povolenie vkladu. Katastrálny zákon, a ani občiansky zákonník, takýto postup explicitne nevyklučuje. Takáto modelová situácia síce nie je predmetom toľkých súdnych rozhodnutí ako v prípade, kedy bol návrh na vklad podaný ešte pred smrťou jednej zo zmluvných strán, no nie je dôvod domnievať sa, že by bol takýto postup *contra legem*.

Táto situácia má však jeden dôležitý aspekt, a to je samotná evidencia v katastri. Ako má v tomto prípade postupovať? Na orgány správy katastra nehnuteľností sa vzťahuje zákonná povinnosť vyznačiť plombu o zmene práva k nehnuteľnosti, a to v prípadoch doručenia zmluvy, verejnej listiny či inej listiny na zápis vkladom alebo záznamom do katastra nehnuteľností.¹⁴ V prípade, keď by návrh na vklad vlastníckeho práva bol doručený príslušnému orgánu skôr ako uznesenie o dedičstve ako záznamová listina, môžeme dôjsť k záveru, že by pravdepodobne asi ani nebolo možné a vhodné vykonať zápis vlastníckeho práva dediča ako dočasného vlastníka záznamom. V prípadoch, keby to bolo neskôr, je však o tom možné uvažovať.

Samozrejme, na tomto mieste by bolo vhodné sa zamyslieť, v akom dlhom časovom horizonte je možné vykonať zápis vlastníckeho práva do katastra vkladom? Bolo by to možné aj vtedy, keby bol návrh na vklad podaný až po zápise vlastníckeho práva dediča do katastra záznamom? Na základe uvedeného môžeme dospieť k záveru, že ani takáto skutočnosť sa nedá vylúčiť. Istou a neprekročiteľnou hranicou je minimálne ochrana dobromyseľného nadobúdateľa vlastníckeho práva. Ako je uvedené v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky **sp. zn. I. ÚS 549/2015** zo 16. marca 2016, ***z hľadiska poskytnutia ústavnoprávnej ochrany je treba postaviť na rovnakú úroveň vlastnícke právo pôvodného vlastníka a nadobudnutie vlastníckeho práva k nehnuteľnosti novým nadobúdateľom na základe jeho dobrej viery***. Tým sa dostávajú do vzájomnej kolízie ***obidve ústavné hodnoty – princíp ochrany dobrej viery ďalšieho nadobúdateľa (princíp dobrej viery, dôvery v akty štátu a právnej istoty v demokratickom právnom štáte) a princíp ochrany vlastníckeho práva pôvodného vlastníka (princíp nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet, t. j. nikto nemôže previesť na iného viac práv, než koľko sám má)***. Pokiaľ však nemožno zachovať maximum z obidvoch základných práv, treba prihliadnuť na princíp všeobecnej spravodlivosti, keď je nutné zvažovať všeobecné súvislosti tohto typu kolízie základných práv, ako aj individuálne okolnosti konkrétneho rozhodovaného prípadu. ***Vyššie riziko má niest' nedbalý vlastník než nadobúdateľ v dobrej viere, pretože tento nie je schopný sa nijako dozvedieť o tom, ako vec opustila vlastníkovu sféru a dostala sa na list vlastníctva prevodcu po zákonom určenom správnom (katastrálnom) konaní***. Tieto ustanovenia sa nám vzťahujú teda najmä na situácie, kedy už bol dedič predmetných nehnuteľností zapísaný do katastra nehnuteľností,

¹⁴ § 44 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z.

avšak vo všeobecnejšej rovine ho môžeme aplikovať na všetky prípady, kedy by mohla byť tretia osoba zasiahnutá týmito zmenami.

4 Právne nástupníctvo

V praxi sa však môžu vyskytnúť otázky, či nemôžu nastať aj situácie, kedy by smrť niektoej zo zmluvných strán predstavovala naplnenie zákonného dôvodu pre zastavenie konania o povolenie vkladu. Ako je známe, podľa katastrálneho zákona nie je smrť účastníka konania dôvodom pre zastavenie konania. V zmysle ustanovenia § 30 ods. 1 písm. c) správneho poriadku síce správny orgán konanie zastaví, *ak účastník konania zomrel, bol vyhlásený za mŕtveho alebo zanikol bez právneho nástupcu a konanie sa týkalo len tohto účastníka konania*, avšak logicky táto možnosť nenastáva vtedy, keby došlo k úmrtiu len jedného z účastníkov, ako je v nami uvedenom prípade.

Napriek tomu v situácii, keby došlo k úmrtiu prevodcu pred vykonaním vkladu práva do katastra, pričom táto fyzická osoba nemá ani zákonného, ani testamentárneho dediča, ako svojho singulárneho sukcesora, bolo by potrebné sa vysporiadať s jeho právnym nástupníctvom. K tomuto úmrtiu môže dôjsť jednak v priebehu konania o povolenie vkladu, ako aj ešte pred podaním návrhu na vklad. V prípade, že k smrti takejto zmluvnej strany dôjde ešte pred podaním návrhu na vklad, zaoberáme sa len otázkou nástupníctva v zmluvnom vzťahu, zatiaľ čo v prípade smrti v priebehu konania o povolenie vkladu sa zaoberáme aj nástupníctvom pri účastníctve v správnom konaní.

Problematika nástupníctva v správnom konaní nie je v správnom poriadku jasne vyriešená. Na rozdiel od procesného nástupníctva v civilnom práve procesnom, kedy právny predpis ustanovuje, kedy a ako sa má pokračovať v konaní¹⁵, správny poriadok takúto právnu úpravu neobsahuje a preto vo svojej podstate pri problematike určenia právneho nástupníctva musíme vychádzať z právnej úpravy podľa hmotnoprávných predpisov. Pri fyzických osobách je ním Občiansky zákonník, ktorý obsahuje právnu úpravu dedičského práva. V tejto súvislosti však musíme uviesť, že správne orgány nemajú vo svojej kompetencii zisťovať právne nástupníctvo účastníka konania a danú skutočnosť preto môžu zistiť či už na základe právoplatného uznesenia o dedičstve, alebo potvrdenia vydaného príslušným súdnym komisárom o konštatovaní okruhu dedičov. Právne nástupníctvo fyzickej osoby takto vychádza z jej statusu dediča pôvodného účastníka zmluvy.

Na druhej strane nám na tomto mieste vyvstáva otázka, či je dedenie jediným spôsobom právneho nástupníctva po zomrelej osobe a z hľadiska vlastníctva nehnuteľností prechodom vlastníctva *mortis causa*. V zmysle ustanovenia § 462 Občianskeho zákonníka dedičstvo, ktoré nenadobudne žiadny dedič, pripadne štátu. Jedná sa o odúmrt', kedy štát nie je dedičom, dedičstvo mu len pripadne. No aj tak sa práve v tomto prípade stáva štát univerzálnym sukcesorom, teda všeobecným právnym nástupcom. Na odúmrt' je potrebné hľadiť analogicky ako v prípade nadobudnutia poručiteľovho majetku dedičmi, a to až na niektoré zákonné výnimky. Štát má teda v tomto prípade zásadne rovnaké právne postavenie ako dedič. Síce nadobúda dedičstvo, ale na základe osobitného právneho nástupníctva. Z tohto dôvodu ani nenadobúda niektoré práva, ktoré prislúchajú len dedičom.¹⁶ Je to najmä právo

¹⁵ § 63 až 66 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok.

¹⁶ FEKETE, I: *Občiansky zákonník. 3. zväzok (Dedenie, Záväzkové právo – všeobecná časť). Veľký komentár, 2. aktualizované a rozšírené vydanie*. Bratislava: Eurokódex, 2015^{s. 52}

odmietnuť dedičstvo podľa ustanovenia § 463 a nasl. Občianskeho zákonníka, pretože toto právo prislúcha len dedičom. V tomto prípade notár, ako súdny komisár, v mene súdu vydá uznesenie, v ktorom potvrdí, že dedičstvo, ktoré nenadobudol, žiadny dedič, pripadlo štátu, a to ku dňu poručiteľovej smrti.¹⁷Súdny komisár v prípade takéhoto konania nemusí v zmysle zákona ani nariadovať pojednávanie (§ 191 ods. 3 Civilného mimosporového poriadku).¹⁸

V každom prípade, ani keby došlo k úmrtiu strany zmluvy o prevode vlastníctva k nehnuteľnostiam, a táto zmluvná strana by nemala svojich zákonných ani závetných dedičov, nemôžeme hovoriť, že by v tomto prípade zmluvné strany nemali svojich právnych nástupcov. Na základe týchto poznatkov teda môžeme prísť k záveru, že zastavenie konania o povolení vkladu z dôvodu smrti prevodcu ako zmluvnej strany-účastníka konania prakticky neprichádza do úvahy.

5 Dedičské konanie a konanie o vklade

Existujú mnohé prípady, kedy sa účastníci konania, v obave pred blížiacou sa smrťou, snažia prevod vlastníctva urýchliť, aby k vkladu vlastníckeho práva do katastra došlo ešte počas ich života. Táto skutočnosť vo väčšine prípadov súvisí s tým, že vôľa účastníka konania, ktorý zomrie, a jeho právnych nástupcov v tomto konaní – z iného uhla pohľadu dedičov – sa v tomto prípade odchyľuje. V prípade smrti toho účastníka konania, ktorý mal byť nadobúdateľom vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, však môžeme viac-menej bez väčších problémov pracovať s premisou, že nadobúdateľmi sa stávajú právni nástupcovia zomrelého.

Celá situácia sa práve ešte viac komplikuje v prípadoch, kedy zomrie ten účastník vkladového konania, ktorý je zároveň prevodcom vlastníckeho práva k nehnuteľnosti. Je preto pre nás podstatné vyriešiť otázku, v akom stave bude v tomto prípade právny stav predmetných nehnuteľností, ktorých sa konanie o povolenie vkladu má týkať. Je nepochybné, že záväzkoprávny vzťah v tomto prípade existuje, na strane zomrelého prevodcu do práv a povinností vstupujú jeho právni nástupcovia, rovnako do pozície účastníkov konania o vklade vlastníckeho práva do katastra, ale ako sa to dotýka predmetných nehnuteľností z vecnoprávneho hľadiska? Musíme vychádzať z ustanovenia § 460 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého sa dedičstvo nadobúda smrťou poručiteľa, a pretože až do vykonania vkladu k zmene vlastníctva na tomto základe nedôjde, z právneho hľadiska sa stávajú vlastníckymi dedičia poručiteľa. Dochádza však k paradoxnej situácii – dedičia sa stávajú vlastníckymi nehnuteľnosťami, ktorú sa zaviazaní previesť na inú osobu, a k tomuto prevodu dôjde často ešte v priebehu dedičského konania, resp. pred tým, než je vydané uznesenie o dedičstve. To sa však vydáva ako meritórne rozhodnutie o majetku poručiteľa, ktorý vlastnil k momentu smrti. Nastáva tu teda zvláštna situácia, kedy dedičia nadobúdajú vlastnícke právo k nehnuteľnostiam, zároveň je to vlastnícke právo, ktoré má byť prevedené, avšak stále k jeho prevodu na inú zmluvnú stranu nedošlo. Ku dňu právoplatnosti uznesenia o dedičstve už môže byť prevod dokončený, ale zároveň byť nemusí. Ako sa s týmto prípadom vysporiadať?

Trochu svetla do tohto prípadu nám prichádza v uznesení Najvyššieho súdu SR z 11. augusta 2011, **sp. zn. 3 Cdo 29/2010**, kde bolo uvedené, že *ak poručiteľ za svojho života uzatvorí zmluvu, v ktorej sa zaviazá previesť vlastníctvo predmetnej nehnuteľnosti na druhú*

¹⁷ § 203 ods. 1 písm. b) Civilného mimosporového poriadku.

¹⁸ VALOVÁ, K.: *Skončenie pojednania dedičstva*. In SMYČKOVÁ, R., ŠTEVČEK, M., TOMAŠOVIČ, M., KOTRECOVÁ, A. a kol. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s.704*

zmluvnú stranu a po podaní návrhu na povolenie vkladu vlastníckeho práva, avšak pred rozhodnutím o povolení vkladu zomrie, **následne vkladové konanie pokračovalo s jeho právnymi nástupcami** a vklad vlastníckeho práva na nadobúdateľa bol právoplatne povolený, je možné určiť, že **nehnutelnosť patrí do dedičstva po poručiteľovi**. Na základe tohto rozhodnutia môžeme určiť, že súd (v zastúpení notára ako súdneho komisára) na základe § 197 Civilného mimosporového poriadku zahrnie do celkovej hodnoty dedičstva. Otázka je však, ako sa s tým ďalej vysporiada pri rozhodovaní a vydaní uznesenia o dedičstve.

Skôr, než sa zameriame na hmotnoprávne, ako aj procesné vyriešenie tohto problému, skúsme si načrtnúť inú, už vyššie zmienenú situáciu, kedy by bola uzavretá zmluva o prevode vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, avšak pred smrťou niektorej zo zmluvných strán by nedošlo ani len k podaniu návrhu na vklad. Môže to nastať z viacerých dôvodov – či už preto, že sa stane nejaká neočakávaná tragická udalosť, alebo z dôvodu, že zmluvné strany (resp. jedna z nich, pričom druhá sa jej vôli podriadi) tento vklad nechcú uskutočniť. Môže to byť teda prípad akejsi zmluvy „do šuflíka“, ktorou si jedna zmluvná strana zabezpečuje určitý druh plnenia od druhej strany pod vidinou budúceho prevodu vlastníckeho práva. Takáto zmluva, či už kúpna, darovacia, alebo akákoľvek iná, sa v tomto prípade stáva akoby právnym úkonom *mortis causa*, alebo lepšie povedané, *ante mortis causa*.

Je nepochybné, že zmluva predstavuje dvojstranný právny úkon, ktorý medzi sebou môžu uzavrieť minimálne dve strany, predstavované aspoň dvoma, či už fyzickými osobami, alebo právnickými osobami. Zmluva zároveň predstavuje právny úkon *inter vivos*, čiže ak je aspoň jedným účastníkom fyzická osoba, musí byť v čase jej uzavretia osobou živou. Aj keď je pravdou, že k prevodu vlastníctva dochádza až vkladom do katastra nehnuteľností¹⁹, zmluva spĺňa všetky zákonné požiadavky už momentom jej uzavretia, a preto je záväzná ako pre zmluvné strany, tak aj pre ich prípadných právnych nástupcov. Vzhľadom na vyššie uvedené okolnosti je možné konštatovať, že je zákonným a správnym postupom, keď sa vo vkladovom konaní pokračuje bez ohľadu na smrť účastníka konania, pretože dochádza k ochrane práv jednotlivých zmluvných strán. Na druhej strane, vyššie uvedené prípady „šuflikovania“ zmlúv sú zrejším prípadom minimálne obchádzania zákona.

Ale naspäť k postupu pri dedičskom konaní. Ako je uvedené aj vo vyššie uvedenom uznesení Najvyššieho súdu SR, aj nehnuteľnosť, ktorá je predmetom zmluvy o prevode vlastníckeho práva, má patriť do dedičstva po poručiteľovi. Notár, ako súdny komisár, v dedičskom konaní má v mene súdu zákonnú povinnosť zistiť majetok a dlhy poručiteľa, a... *uznesením určí všeobecnú hodnotu majetku, výšku dlhov a čistú hodnotu dedičstva, prípadne výšku jeho predĺženia v čase smrti poručiteľa*.²⁰ Povinnosťou notára je teda v tomto prípade určiť všeobecnú hodnotu majetku poručiteľa v konaní o dedičstve, teda všetky aktíva, no aj pasíva viažuce sa na majetok poručiteľa. Otázkou zostáva, ako sa má notár s týmto prípadom vysporiadať a kam zaradiť vlastníctvo nehnuteľnosti, o ktorej sa vie, že je predmetom prebiehajúceho vkladového konania? Keďže uznesenie o dedičstve „konštatuje“ stav majetku a dlhov poručiteľa k okamihu jeho smrti, musíme vychádzať z toho, že je to aktívum - majetok patriaci do dedičstva po ňom, hoci podliehajúci prebiehajúcejmu vkladovému konaniu. Nie je však dôvod túto skutočnosť uvádzať medzi dlhmi dedičstva, pretože nejde o dlh, či iný záväzok poručiteľa a vo výsledku – ani dediča – tieto nehnuteľnosti previesť, k tejto skutočnosti dôjde

¹⁹ § 133 ods. 2 Občianskeho zákonníka

²⁰ § 200 ods. 1 Civilného mimosporového poriadku

bez ohľadu na ich prípadný prejav vôle. Notár, ako súdny komisár, teda v tomto prípade vydá uznesenie o dedičstve, kde vo výroku uznesenia určí (resp. schváli dohodu dedičov), ktorý z dedičov takúto nehnuteľnosť, ktorá je predmetom konania o povolení vkladu vlastníckeho práva k nej do katastra, nadobudne. Pokiaľ by bol dedičom aj nadobúdateľ vlastníctva nehnuteľnosti, v zmysle prebiehajúceho vkladového konania, bolo by vhodné, keby sa stal vlastníkom predmetnej nehnuteľnosti aj ako dedič v zmysle uznesenia o dedičstve. K takémuto postupu súdni komisári aj vedú dedičov. Ak to nie je možné, uznesením súdny komisár rozhodne kto z dedičov sa stane vlastníkom nehnuteľnosti na obdobie odo dňa smrti poručiteľa do momentu, pokiaľ ho v zmysle vykonaného vkladu nenadobudne tretia osoba ako nadobúdateľ.

Záver

Na záver krátky návrat k úvodnému citátu – naozaj, niektoré činy, ktoré v živote vykonáme, sa odrazia vo večnosti. Nemusíme túto vetu nevyhnutne chápať metafyzicky. Ako aj na uvedených príkladoch môžeme vidieť, plnú váhu a účinky vo večnosti – alebo presnejšie, po našej smrti – nadobudnú aj niektoré právne úkony.

Tak je tomu aj v prípadoch prevodov vlastníctva k nehnuteľnostiam, ktorých nevyhnutným predpokladom je vždy vydanie rozhodnutia o povolení vkladu, ako aj následný zápis do listu vlastníctva. V bežnom živote sa však niektoré veci vyvíjajú neočakávane a preto aj do tohto ideálneho stavu vstúpi vopred nepredvídaná skutočnosť, akou je smrť niektorej zo zmluvných strán.

Tento článok sa zamerá práve na skutočnosti súvisiace so smrťou a jej dopadom na prebiehajúce katastrálne konanie o povolenie vkladu práva do katastra. Vzhľadom na množstvo konkrétnych situácií, ktoré v živote môžu nastať, sa zamerá len na modelovú situáciu prevodu vlastníckeho práva k nehnuteľnosti a na prípadnú smrť, ktorá môže nastať na strane prevodcu vlastníckeho práva. Bolo snahou autora obsiahnuť čo najväčší počet možných situácií a nepristupovať k tejto zložitej problematike povrchno.

Vo svojom začiatku sa zamerá na skúmanie požiadaviek na priebeh vkladového konania a aký je jeho vzťah ku zmluve, na základe ktorej má prevod vlastníctva prebiehať. Z toho vyplývajú v zásade dve možnosti, kedy môže nastať smrť prevodcu – buď v priebehu vkladového konania, alebo ešte pred jeho začiatkom. V tomto prípade vstupujú do postavenia účastníka konania, ako aj zmluvných strán jeho právni nástupcovia a konanie pokračuje. Článok sa však zamerá aj na samotnú problematiku právneho nástupníctva, a na skutočnosť, či by neexistencia dedičov neohrozila priebeh vkladového konania. Ku koncu článok poukázal na priebeh dedičského konania po zosnulom prevodcovi v takomto prípade a na právny status predmetných nehnuteľností medzi dedením a prebiehajúcim vkladovým konaním.

Vo výsledku článok prichádza k záveru, že samotná smrť prevodcu vlastníckeho práva nepredstavuje dôvod ani pre zastavenie vkladového konania, tým menej pre zánik záväzkoprávneho vzťahu. V praxi teda prevod vlastníctva bude prebiehať naďalej a po vydaní rozhodnutia o povolení vkladu vlastníckeho práva a zápise do listu vlastníctva sa majiteľ môže úspešne zmeniť.

Článok teda poukazuje na skutočnosť, že pri prevode vlastníctva – ale v zásade aj akéhokoľvek iného vecného práva k nehnuteľnostiam má samotné začatie, priebeh, ako aj

rozhodnutie vo vkladovom konaní oveľa menší význam, než uzavretie samotnej zmluvy. Tento právny úkon síce sám o sebe na vznik, zmenu alebo zánik práva k nehnuteľnostiam nestačí, ale je kľúčový a rozhodujúci.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

Knižné publikácie

DOBROVODSKÝ, Róbert: *§ 47 Účinnosť zmluvy viazaná na rozhodnutie príslušného orgánu*. In ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton, BAJÁNKOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, SEDLAČKO, František, TOMAŠOVIČ, Marek a kol. *Občiansky zákonník I., II. § 1 – 880. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 338-424. ISBN 9788074005978

FEKETE, Imrich: *Občiansky zákonník. 3. zväzok (Dedenie, Záväzkové právo – všeobecná časť). Veľký komentár, 2. aktualizované a rozšírené vydanie*. Bratislava: Eurokódex, 2015, 931 s., ISBN 9788081550416

DRÁČOVÁ, Katarína, POLÁK, Andrej: *Zákon o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon). Komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2019, 205 s. ISBN 9788081550843

VAČOK, Juraj: *Formy činností verejnej správy*. In VRABKO a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. dopl. vyd.* Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 137-147. ISBN 9788089603688

VALOVÁ, Katarína: *Skončenie prejednávania dedičstva*. In SMYČKOVÁ, Romana, ŠTEVČEK, Marek, TOMAŠOVIČ, Marek, KOTRECOVÁ, Alexandra a kol. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár. 1. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 701-713.

Periodiká a zborníky

SREBALOVÁ, Mária: *Osobný pohovor versus ústne pojednávanie v konaní o azyle*. In Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. 2019, roč. 38, č. 1., s. 146-156

Strategické a iné dokumenty

Dôvodová správa k zákonu č. 162/1995 Z. z., o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon). [Systém Nové ASPI]. [cit. 2020-03-24]. Identifikačné číslo ASPI: LIT38823SK. Dostupné v Systéme Nové ASPI.

Právne predpisy Slovenskej republiky

Zákon č. 71/1967 o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov

Webové zdroje a navštívené webové stránky

Povolenie vkladu vlastníckeho práva po smrti poručiťa – predávajúceho. Najprávo.sk, 18.09.2013, 07:38. Dostupné na: <https://www.najpravo.sk/judikatura/obcianske-pravo/vecne-prava/vlastnicke-pravo/povolenie-vkladu-vlastnickeho-prava-po-smrti-porucitela-predavajuceho.html>. [cit. 2020-03-24]

Denisa NEVICKÁ: Úskalia sociálnej politiky zamestnávateľa

Abstrakt

Výber vhodného zamestnávateľa je pre uchádzačov či záujemcov o prácu náročnou úlohou. Okrem náplne práce či platových podmienok sa mnohokrát rozhodujú podľa iných výhod, ktoré im zamestnávateľ ponúka. Súbor opatrení, ktoré môže zamestnávateľ v zmysle zákona č. 311 /2001 Z. z. zákonník práce využiť sa odborne označuje ako sociálna politika zamestnávateľa. Táto môže byť doplnená tzv. benefitmi. V predmetnom článku sa autorka zaoberá najčastejšími praktickými úskaliami vybraných aspektov sociálnej politiky zamestnávateľa a benefitov, s ktorými sa v pracovnoprávných vzťahoch stretávame, aj s ohľadom na súčasnú situáciu na trhu práce.

Abstract

Choosing a suitable employer is a challenging task for job seekers. In addition to the job description or salary, they often make the decision based on benefits offered by the employer. A set of these benefits is referred to as employer's social policy, pursuant to the Act No. 311/2001 Coll. - The Labor Code. These can be supplemented by voluntary benefits. In this article, the author deals with the most common practical pitfalls of selected aspects of employer's social policy and benefits, that we can encounter in labor relations, in regard to current labor market's situation.

Kľúčové slová: zamestnanec, zamestnávateľ, sociálna politika, benefity

Key words employee, employer, social policy, benefits

VZOR CITÁCIE: NEVICKÁ, D.: Úskalia sociálnej politiky zamestnávateľa. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 50 – 57.

Autori:

Mgr. Denisa Nevická, PhD.
Katedra pracovného práva a práva sociálneho
zabezpečenia
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo n. 6
811 00 Bratislava
Slovenská republika
denisa.nevicka@flaw.uniba.sk

Úvod

Sociálna politika zamestnávateľa je na odbornej úrovni veľmi zriedka analyzovaná. Jedná sa pritom o penzum právnych nástrojov, ktoré zamestnávateľ obligatórne alebo fakultatívne uplatňuje na pracovisku za účelom vytvorenia optimálnych pracovných podmienok pre zamestnancov. Tieto zákonne nástroje sú v praxi mnohokrát doplnené o iné opatrenia, ktoré zamestnávateľ zavádza dobrovoľne, nad rámec zákona č. 311/2001 Z. z. – zákonník práce (ďalej aj ako „zákoník práce“). Cieľom predmetného článku je poukázať na vybrané praktické problémy, ktoré pri aplikovaní ustanovení zákonníka práce nastávajú a zároveň poukázať na nízku mieru flexibility pracovnoprávnych predpisov pri snahe zamestnávateľa aplikovať benefity nad rámec zákona, aj s ohľadom na súčasnú mimoriadnu situáciu na trhu práce.

1. Sociálna politika zamestnávateľa

Jedným z kritérií, podľa ktorého si záujemci o prácu a uchádzači o prácu vyberajú budúceho zamestnávateľa je aj sociálna politika zamestnávateľa a benefity, ktoré ponúka. Nastavenie sociálnej politiky na pracovisku do veľkej miery závisí od typu pracovnej pozície, vekového zloženia zamestnancov či regiónu, v ktorom spoločnosť sídli.¹ Rôzne zvýhodnenia môže zamestnávateľ so zamestnancom upraviť priamo v kolektívnej zmluve, pracovnej zmluve alebo v internej smernici. Autorka sa rozhodla venovať sociálnej politike v oblasti vzdelávania, stravovania a rekreácie zamestnancov, práve pre najčastejšie sa objavujúce praktické problémy v týmto oblastiach. Zároveň sa budem venovať aj problematike práce z domu, ako benefitu nad rámec právnych predpisov, ktorý je v súčasnosti intenzívne využívaný.

1.1 Stravovanie

Stravovanie zamestnancov je jedným z nástrojov sociálnej politiky zamestnávateľa upravený primárne v §152 zákonníka práce. Zamestnanci majú zákonný nárok aby im zamestnávateľ prispieval na stravovanie, pokiaľ ich pracovná zmena trvá viac ako 4 hodiny. Nepostačuje teda trvanie v rozsahu presne 4 hodiny, je potrebné aby vykonávali prácu aspoň 4 hodiny a 1 minútu. Stravné musí zamestnávateľ zamestnancom poskytnúť v rozsahu najviac 55 % ceny stravného poskytovaného pri 5 až 12 hodín trvajúcej služobnej ceste, čo v roku 2020 predstavuje sumu vo výške 2,81€. Primárne by mal zamestnávateľ zabezpečiť svojim zamestnancom jedno teplé jedlo a nápoj vo vlastnom stravovacom zariadení. Subsidiárne je v zmysle pracovnoprávnych predpisov možné zabezpečiť zamestnancom stravovanie v zariadení iného zamestnávateľa alebo u osoby, ktorá poskytuje služby v gastronómii. Až treťou možnosťou, ktorú môže zamestnávateľ využiť len ak naplnenie žiadneho z predošlých spôsobov stravovania nie je možné, je poskytnutie príspevku na stravovanie zamestnancom. Príspevok na stravovanie sa poskytuje buď vo forme poukážok alebo elektronickej stravnjej karty. Stravovacia poukážka musí byť najmenej v hodnote 75% stravného poskytovaného pri pracovnej ceste v trvaní 5 až 12 hodín, minimálna suma stravovacej poukážky je teda 3,83€. Iba zamestnancom, ktorí na základe lekárskeho potvrdenia od špecialistu nemôžu využiť žiadnu z foriem stravovania, poskytne zamestnávateľ finančný príspevok.

¹ Beňová, S.: Absolventská prax ako nástroj na podporu zamestnávania mladých? Str. 256

Najčastejšie problémy, s ktorými sa pracovní právnici v praxi pri stravovaní stretávajú je absencia dohody o zrážkach zo mzdy a poskytovanie stravného pri nadčasoch. Zrážky zo mzdy upravuje § 131 zákonníka práce. Zrážka zo mzdy na účely stravného nie je v rámci zrážok, ktoré môže zamestnávateľ realizovať bez súhlasu zamestnanca uvedená, z čoho vyplýva, že je nevyhnutná vzájomná dohoda. Dohoda o zrážkach zo mzdy na účely stravného zabezpečí možnosť zamestnávateľa zrážať zo mzdy zamestnanca jeho časť príspevku na stravné (ak neprispieva zamestnávateľ nad rámec zákonníka práce v plnej výške) a zároveň zraziť zamestnancovi zo mzdy aj prečerpaný nárok na stravné pri skončení pracovného pomeru. Druhým častým problémom je absencia vedomosti širokej verejnosti o nároku na stravné počas výkonu práce nadčas. Nakoľko práca nadčas je práca vykonávaná mimo rozvrhu pracovných zmien, zamestnancom za prácu nadčas nárok na stravné nepatrí, napriek tomu, že častokrát pracujú dlhšie ako 4 hodiny. Zamestnávateľ má len fakultatívnu možnosť v zmysle §152 ods. 8 rozšíriť okruh stravného aj na nadčasy, či napríklad aj na zamestnancov vykonávajúcich prácu prostredníctvom dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

V súčasnosti pri zavedení práce z domu v mnohých profesiách, či pri zavretí prevádzok z dôvodu prekážok práci na strane zamestnávateľa podľa § 142 ods. 3 zákonníka práce, dostávajú pracovní právnici otázku ohľadom nároku na stravné. Pri práci z domu, ktorá je vykonávaná podľa §52 ods. 5 zákonníka práce zamestnancom nárok na stravné vzniká, ak odpracujú aj doma viac ako 4 hodiny za zmenu. Pri prekážkach v práci na strane zamestnávateľa, kedy zamestnanci ostávajú doma, prácu nevykonávajú a dostávajú len náhradu mzdy vo výške 100%, 80% alebo 60% ich priemerného zárobku, im nárok na stravné nevzniká. Upozorňujem však, že pokiaľ zamestnávateľ nariadi prekážky v práci podľa § 142 ods. 3 zákonníka práce, nemôže vyžadovať od zamestnancov výkon práce.

1.2 Vzdelávanie

Vzdelávanie je rovnako ako stravovanie prvkom sociálnej politiky zamestnávateľa regulované § 153 a nasl. zákonníka práce. Jednou zo základných povinností zamestnávateľa je zabezpečiť neustále prehlbovanie kvalifikácie zamestnanca a nadobúdanie vedomostí v rámci jeho odboru a pracovného zaradenia. Prehlbovanie vzdelania alebo kvalifikácie zamestnanca neznamená jeho navšňovanie, ide len o rozširovanie vedomostí a znalostí z danej oblasti, orientácia na novinky, novely alebo trendy, ktoré sú pre dané povolanie podstatné. Vyššou formou je zvyšovanie kvalifikácie alebo vzdelania zamestnanca. Zvyšovanie kvalifikácie a prehlbovanie kvalifikácie zamestnanca priamo upravuje zákonník práce. Je nevyhnutné uviesť, že ustanovenia zákonníka práce o zvyšovaní kvalifikácie zamestnanca majú len fakultatívny charakter. Ak sa zamestnanec rozhodne zvýšiť si svoju kvalifikáciu, či už dobrovoľne, v zmysle pracovnej zmluvy alebo na základe právnej požiadavky na jeho profesiu, je na zamestnávateľovom rozhodnutí, či mu na toto obdobie poskytne voľno a náhradu mzdy. Zamestnávateľ môže poskytnúť zamestnancovi voľno s náhradou mzdy, voľno bez náhrady mzdy alebo mu voľno na zvyšovanie kvalifikácie nemusí poskytnúť vôbec, pokiaľ toto nepovažuje za potrebné pre výkon práce zamestnanca. Dôležitou súčasťou zvyšovania kvalifikácie alebo prehlbovanie kvalifikácie v hodnote aspoň 1700 € je dohoda o zvyšovaní /prehlbovaní kvalifikácie. Táto dohoda musí obsahovať druh kvalifikácie a spôsob jej zvýšenia, študijný odbor a označenie školy, trvanie a náklady. Na základe takto podpísanej dohody sa zamestnávateľ zaväzuje uhradiť zamestnancovi náklady a zamestnanec sa zaväže po dobu

najviac 5 rokov zotrvať u zamestnávateľa. Práve v oblasti obsahových náležitostí dohody o zvyšovaní kvalifikácie nastáva v praxi častý problém. Zamestnávateľ nemôže zaviazat' zamestnanca dohodou o zvyšovaní kvalifikácie, pokiaľ mu poskytuje len kurz alebo inú formu vzdelávania, ktorá nie je vykonávaná v akreditovanom študijnom odbore v školskom zariadení. Rôzne kurzy ako napríklad kurz manažérskych zručností, súkromné kurzy cudzieho jazyka či iné, do tejto kategórie nespádajú a zamestnávateľia mnohokrát chybojú stabilizujú zamestnancov dohodou o zvyšovaní kvalifikácie v rozpore so zákonníkom práce.

1.3 Rekreačia

Rekreačný príspevok a príspevok na športovú činnosť dieťaťa upravené v § 152a a §152b zákonníka práce sú pomerne nové ustanovenia, ktoré so sebou spájajú nemalé problémy v aplikačnej praxi. Základným rozdielom medzi uvedenými, že rekreačný príspevok je po splnení zákonných podmienok zamestnancom nárokovateľný, zatiaľ čo príspevok na športovú činnosť dieťaťa poskytuje zamestnávateľ len fakultatívne. Cieľom ich zavedenia mala byť podpora rozvoja domáceho cestovného ruchu, ako aj rekreácie zamestnancov a ich rodinných príslušníkov. Nakoľko príspevok na športovú činnosť dieťaťa nie je v praxi príliš využívaný, budeme sa ďalej venovať rekreačnému príspevku. Teoretického vymedzenia a nárokovateľnosti jednotlivých príspevkov sa venovalo množstvo článkov, ako odborných tak laických, a preto sa budem ďalej venovať len ich problematickému využitiu v praxi. Ak zamestnávateľ využíva rekreačný poukaz či športový poukaz je problematika pomerne jednoznačná, avšak v praxi len minimum zamestnávateľov využíva poukazy a poskytujú najmä finančné príspevky. Na to, aby bol príspevok zamestnávateľa oslobodený od dane, odvodov na sociálne a zdravotné poistenie, musí splniť jednak podmienky uvedené v zákonníku práce ale aj naplniť metodické usmernenie Finančnej správy Slovenskej republiky². Zamestnanec musí na preukázanie rekreácie predložiť účtovný doklad, ktorý musí obsahovať označenie poskytovateľa, zamestnanca, osôb, ktoré sa rekreovali spolu so zamestnancom, popis služieb, cena, trvanie rekreácie, úhrada pobytu a číslo dokladu. Ak sa na pobyte rekreuje viacero osôb, zamestnávateľ musí z účtovných dokladov vylúčiť tie osoby, ktoré nespádajú do okruhu oprávnených. Rovnako musí preveriť poskytnutie služieb a oprávnenosť ich preplatenia. Tu nastáva najviac problémov, nakoľko zákonník práce nedefinuje, čo možno považovať za služby spojené s rekreáciou. Podľa názoru autorky, by tak mali byť za služby spojené s rekreáciou považované všetky služby, ktoré ubytovacie zariadenia obvykle poskytujú, pokiaľ sú v zmysle pokynu FSSR na jednom účtovnom doklade. Zamestnávateľia nemôžu svojvoľne vylúčiť napríklad služby wellness či stravovacie, pokiaľ ich ubytovacie zariadenie v rámci pobytového balíčka poskytne. Rovnako sa ako problematické javí preukázateľné uhradenia rekreácie zamestnancom. Ak zamestnanec nepreukáže, že účtovný doklad uhradil sám alebo z prostriedkov bezpodielového spoluvlastníctva manželov, zamestnávateľ mu náklady v zmysle pokynu FSSR neuzná. Autorka je toho názoru, že nejde o správny postup, nie každý zamestnanec je povinný vlastniť bankový účet a úplne by postačovali, aby preukázal že inej osobe poskytol prostriedky na zaplatenie rekreácie. Toto však v praxi zamestnávateľia nechcú uznávať z dôvodu strachu z možnej finančnej kontroly. Ďalším častým problémom je poskytovanie príspevku na rekreáciu zamestnancom na materskej dovolenke a rodičovskej dovolenke. Zamestnávateľia si mnohokrát chybojú vykladajú ustanovenia zákonníka práce, najmä §144a

² Usmernenie Finančnej správy Slovenskej republiky č. 4/DzPaÚ/2019/MÚ

a odpierajú zamestnancom na materskej dovolenke alebo rodičovskej dovolenke nárok na rekreačný príspevok. Autorka sa stotožňuje s prevládajúcim názorom odbornej verejnosti, že aj zamestnanci na materskej dovolenke alebo rodičovskej dovolenke majú nárok na rekreačný príspevok, za splnenia zákonných podmienok, ak v čase čerpania materskej dovolenky alebo rodičovskej dovolenky ich pracovnoprávny vzťah k zamestnávateľovi stále trvá.

2. Home office ako benefit nad rámec zákona

Benefitov nad rámec zákonníka práce a iných právnych predpisov, ktoré môže zamestnávateľ svojim zamestnancom poskytovať je široké penzum.³ Autorka sa rozhodla zamerať na problematiku prácu z domu alebo tzv. home office z dôvodu, že zamestnávateľa, ktorí mali možnosť riešiť mimoriadnu situáciu v Slovenskej republike prácou z domu svojich zamestnancov, sa vo veľkom rozhodli práve pre tento model radšej, ako by svoje prevádzky úplne zavreli. Ukázalo sa teda, že spôsob výkonu práce v režime home office, ktorý je za bežného stavu benefitom, môže v mimoriadnej situácii zachraňovať prevádzky zamestnávateľov ako aj finančné zabezpečenie zamestnancov.

Zákonník práce v §52 iba odkazuje na možnosť výkonu práce z domu aj iným spôsobom ako zákonne upravenou domáckou prácou a telepracou. Zákonník práce v §52 ods. 5 explicitne upravuje „*Za domácku prácu alebo telepracu sa nepovažuje práca, ktorú zamestnanec vykonáva príležitostne alebo za mimoriadnych okolností so súhlasom zamestnávateľa alebo po dohode s ním doma alebo na inom ako zvyčajnom mieste výkonu práce za predpokladu, že druh práce, ktorý zamestnanec vykonáva podľa pracovnej zmluvy, to umožňuje.*“ Jediná zmienka o home office v zákonníku práce je teda negatívne vymedzenie domáckej práce a telepráce. Napriek tomu niektorí autori stále nesprávne zaraďujú home office alebo prácu z domu pod domácku prácu. Home office jednoznačne nemožno považovať za domácku prácu.⁴ Home office je práca vykonávaná doma alebo na inom vhodnom mieste, ktorá je týmto spôsobom vykonávaná príležitostne alebo za mimoriadnej situácie ak to druh práce umožňuje. Zamestnávateľ môže prácu z domu zamestnancovi za mimoriadnej situácie aj jednostranne nariadiť, nie je potrebná zmena pracovnej zmluvy ani podpísanie dohody o zmene pracovných podmienok, ak bude práca z domu vykonávaná len dočasne. Zároveň ak zamestnávateľ nariadi výkon práce z domu, mal by tak urobiť v prípade všetkých zamestnancov, ktorých náplň práce to umožňuje. Nariadenie práce z domu len pre určité kategórie ako napr. rodičov s deťmi alebo starších zamestnancov by bolo v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania v zmysle zákonníka práce ako aj v zmysle zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj ako „antidiskriminačný zákon“).

Na home office sa vzťahujú všetky ustanovenia zákonníka práce, ktoré sa vzťahujú na prácu v pracovnom pomere. Zamestnanci majú teda rovnaké nároky, ako keď prácu vykonávajú na pracovisku zamestnávateľa. Nadalej sú zamestnanci povinní viesť evidenciu pracovného času, využívať pracovný čas na prácu, postupovať v súlade s pokynmi zamestnávateľa a dodržiavať všetky právne predpisy ako aj interné normy zamestnávateľa. Rovnako zamestnávateľa musia dodržiavať právne predpisy, poskytovať zamestnancom všetky zákonné nároky, vrátane stravného (ak zamestnanec odpracuje viac ako 4 hodiny za

³ Ladiverová, E.: Nezamestnanosť mladých – deti milénia? Str. 235

⁴ Poruban, A.: Platformová práca ako nová výzva pre trh práce. Str. 314

zmenu) a mzdy za vykonanú prácu. Práca z domu nie je prekážkou v práci na strane zamestnanca ani zamestnávateľa, zamestnanec má nárok na svojmu mzdu v zmysle pracovnej zmluvy a zamestnávateľ sa nemôže jednostranne rozhodnúť, že mu dohodnutú mzdu zníži len z dôvodu, že zamestnanec pracuje z domu. Tento nesprávny postup sa vyskytuje v období mimoriadnej situácie pomerne často, no je rozhodne v rozpore so zákonníkom práce a dotknutí zamestnanci by sa mali obrátiť na inšpekciu práce. Zamestnávateľ by zároveň mal zamestnancom v prípade výkonu práce z domu zabezpečiť podmienky, aby si mohli svoje pracovné úlohy plniť aj v režime home office.

Výkon práce z domu je nenárokovateľný. Záleží len od rozhodnutia zamestnávateľa, či umožní zamestnancom vykonávať prácu z domu, za akých podmienok a v akom rozsahu. Je vhodné, aby mali zamestnávateľia v rámci interných predpisov spracovanú smernicu alebo pokyn, ktorý bude bližšie upravovať podmienky výkonu práce z domu, nakoľko zákonná úprava úplne absentuje.

Záver

Uvedené sú len výberom najčastejšie dotazovaných a využívaných benefitov, ktoré majú aj oporu v zákonníku práce. Je dôležité pripomenúť, že zákonník práce ukladá zamestnávateľom aj iné povinnosti v oblasti sociálnej politiky, ako napríklad prestávka na dojčenie, zvýšená ochrana žien a mužov starajúcich sa o dieťa či mladistvých zamestnancov. Autorka je však presvedčená, že vzhľadom na pretrvávajúcu situáciu v čase písania článku bolo podstatné zanalyzovať najproblematickejšie prvky sociálnej politiky ako aj benefitov nad rámec zákonníka práce. *De lege ferenda* je potrebné spružniť výkon práce v pracovnoprávných vzťahoch takým spôsobom, aby v prípade potreby mohli zamestnávateľia zaviesť flexibilnejšie formy práce⁵, ktoré budú mať aj oporu v právnych predpisoch. Home office so všetkými zákonnými nárokmi by nemal byť len benefitom pre vyvolených ale stabilným druhom výkonu práce, pokiaľ to podmienky výkonu práce dovoľujú, ktorý bude zohľadňovať aj zamestnancovu starostlivosť o rodinu ako aj klást' menšie nároky na zamestnávateľa, najmä na zabezpečenie priestorov.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

Knižné publikácie

Barancová, H.; Olšovská, A.; Hamulák, J.; Dolobáč, M.: Slovenské pracovné právo. Bratislava, 2019. Sprint 2: Edícia Juristicke. 663s. ISBN 978-80-89710-48-5.
Barancová a kol.: Zákonník práce. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1520 s. ISBN 978-80-89603-78-7.

Periodiká a zborníky

⁵ Miháliková, M.: Mladí ľudia ako (ne)želané subjekty na trhu práce – nástroje na podporu ich zamestnávania. Str. 329

Beňová, S.: Absolventská prax ako nástroj na podporu zamestnávania mladých? In: Hamulák, J.: Zamestnávanie mladých ľudí v čase hospodárskych zmien vo svetle migračnej krízy. - : 1. vyd. ISBN 978-80-571-0117-8. - Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. - S. 253-266.

Ladiverová, E.: Nezamestnanosť mladých – deti milénia? In: Hamulák, J.: Zamestnávanie mladých ľudí v čase hospodárskych zmien vo svetle migračnej krízy. - 1. vyd. ISBN 978-80-571-0117-8. - Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. - S.234-252.

Miháliková, M.: Mladí ľudia ako (ne)želané subjekty na trhu práce – nástroje na podporu ich zamestnávania. In: Hamulák, J.: Zamestnávanie mladých ľudí v čase hospodárskych zmien vo svetle migračnej krízy. - 1. vyd. ISBN 978-80-571-0117-8. - Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. - S.319-332.

Poruban, A.: Platformová práca ako nová výzva pre trh práce. In: Hamulák, J.: Zamestnávanie mladých ľudí v čase hospodárskych zmien vo svetle migračnej krízy. - 1. vyd. ISBN 978-80-571-0117-8. - Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. - S.292-318.

Právne predpisy Slovenskej republiky

Zákon č. 311/2001 Z. z. zákonník práce

Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Miriam ODLEROVÁ: Princíp non-refoulement v kontexte bezpečnosti štátu⁶

Abstrakt

Princíp non-refoulement znamená povinnosť štátu nevrátiť, nevyhostiť, nevydať alebo inak neodsunúť akéhokoľvek cudzinca zo svojho územia do krajiny jeho pôvodu alebo do krajiny jeho posledného pobytu, alebo do inej tretej krajiny, ak by tam bol vystavený vážnemu porušeniu jeho základných ľudských práv. Štáty sú tak za určitých okolností povinné strpieť na svojom území aj takých cudzincov, ktorí predstavujú nebezpečenstvo pre ich spoločnosť. Cieľom článku je analyzovať princíp non-refoulement, jeho právne zakotvenie a podmienky, za ktorých musí byť dodržaný aj v prípade, že cudzinec predstavuje pre štát nebezpečenstvo.

Abstract

The principle of non-refoulement means the obligation of the state not to return, expel, extradite or otherwise move any foreigner from his territory to his country of origin or country of his last residence or to another third country, if he is exposed to serious violations of his fundamental human rights. Thus, under certain circumstances, the states are obliged to tolerate on their territory also those foreigners who pose a danger to their society. The aim of the article is to analyze the principle of non-refoulement, its legal anchoring and conditions under which it must be observed even if the alien poses a danger to the state.

Kľúčové slová: non-refoulement, cudzinec, utečenec, nebezpečenstvo pre spoločnosť, základné ľudské práva

Key words non-refoulement, foreigner, asylum seeker, danger to society, fundamental human rights

VZOR CITÁCIE: ODLEROVÁ, M.: Princíp non-refoulement v kontexte bezpečnosti štátu. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 57 – 70.

Autor:

JUDr. Miriam Odlerová, PhD.
Katedra správneho práva
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 8414/1, 835 17 Rača
miriam.odlerova@gmail.com

⁶ Štúdia vznikla v rámci vedecko-výskumnej úlohy Výsk. 204 „Ochrana ľudských práv v činnosti polície“ riešenej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

Úvod

Princíp non-refoulement (nenavrátania) je základný princíp medzinárodného utečeneckého práva a zároveň najdôležitejší právny prostriedok ochrany utečencov. Znamená povinnosť štátu nevrátiť, nevyhostiť, nevydať alebo inak neodsunúť akéhokoľvek cudzinca zo svojho územia do krajiny jeho pôvodu alebo do krajiny jeho posledného pobytu, alebo do inej tretej krajiny, ak by tam bol vystavený vážnemu porušeniu jeho základných ľudských práv. V súvislosti s týmto princípom sa pod vážnym porušením základných ľudských práv rozumie najmä mučenie alebo iné kruté neľudské, alebo ponižujúce zaobchádzanie, alebo trestanie, ale aj nerešpektovanie práva na život, práva na slobodu a bezpečnosť, otroctvo a nútená práca, porušenie práva na spravodlivé súdne konanie, práva na rešpektovanie rodinného a súkromného života a ďalšie.¹ Porušovanie tohto princípu je odsudzované Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), Úradom vysokého komisára OSN pre utečencov (ďalej len „UNHCR“) a inými orgánmi, či organizáciami na ochranu ľudských práv.

Aj keď Dohovor OSN o právnom postavení utečencov z roku 1951 (ďalej len „Ženevský dohovor“), aj Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (ďalej len „smernica 2011/95EÚ“) umožňujú vyhostiť utečenca, ktorý je považovaný za nebezpečenstvo pre bezpečnosť členského štátu, v ktorom je prítomný, alebo ktorý predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu, Charta základných práv EÚ vo svojom čl. 4 absolútne zakazuje mučenie, či neľudské a ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie bez ohľadu na správanie dotknutej osoby, ako aj vyhostenie do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že táto osoba bude vystavená takémuto zaobchádzaniu.

Členské štáty EÚ sú tak povinné strpieť na svojom území aj osoby, ktoré pre ne môžu predstavovať nebezpečenstvo a nemôžu ich vyhostiť v prípade, keď existujú závažné dôvody domnievať sa, že daná osoba bude v cieľovej krajine vystavená skutočnému nebezpečenstvu zaobchádzania, ktoré je zakázané v čl. 4 a čl. 19 ods. 2 Charty základných práv EÚ.

V procese analýzy hrozieb, zraniteľnosti, rizík, bezpečnosti, je často potrebné zaoberať sa analýzou vlastností, charakteristík objektov, systémov či procesov, ktoré sú predmetom nášho záujmu. Z toho dôvodu je nutné venovať pozornosť všetkému, vo všetkých súvislostiach, ktoré majú vplyv na ich stabilitu s cieľom vyhnúť sa i potenciálnym bezpečnostným javom a udalostiam.²

1. Zakotvenie princípu non-refoulement v medzinárodnom práve

Princíp non-refoulement je súčasťou obyčajového aj zmluvného práva. Výslovne je upravený napr. v čl. 33 ods. 1 Ženevského dohovoru: *„Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti*

¹ MITTELMANNOVÁ, M., VOLANSKÁ, M., TUŽINSKÁ, H. *Vybrané práva cudzincov na území SR a kultúrna rozmanitosť. Princíp nenavrátania, zlúčenie rodiny a kultúrna citlivosť*. Bratislava: Stimul, 2009, s. 14 – 15.

² RAK, R. Rovnovážne a mezní stavy v bezpečnosti a súdnym inžinierství. In *Sudní inžinierství*. Roč. 30, č. 2, 2019, s. 43 – 44.

k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov." Ide o nederogovateľné ustanovenie, ktoré „zakotvuje humanitárny základ Konvencie“.³

V Dohovore OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu z roku 1984 je princíp non-refoulement výslovne upravený v čl. 3 ods. 1: „*Žiadny štát, ktorý je zmluvnou stranou tohto Dohovoru, nevypovie, nevráti alebo nevydá osobu inému štátu, ak sú vážne dôvody domnievať sa, že by jej v ňom hrozilo nebezpečenstvo mučenia.*“ Výbor OSN proti mučeniu zastáva názor, že spojenie „iný štát“ v tomto článku sa týka štátu, do ktorého má byť osoba vydaná, vrátená alebo vyhostená, rovnako ako aj hociktorý iný štát, do ktorého by osoba mohla byť následne vydaná, vyhostená alebo vrátená.⁴

V Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach z roku 1966 nie je princíp non-refoulement výslovne upravený. Vyplýva však najmä z jeho čl. 7, v ktorom je zakotvený zákaz mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu. Síce tu nie je výslovne ustanovený zákaz vrátenia osoby do krajiny, v ktorej by sa s ňou zaobchádzalo v rozpore s uvedeným článkom, podľa Výboru OSN pre ľudské práva však zmluvné strany nemôžu vydať, vyhostiť alebo vrátiť jednotlivca do krajiny, ak by tam bol vystavený nebezpečenstvu mučenia alebo krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania.

Princíp non-refoulement môžeme skúmať aj z hľadiska jeho pôsobnosti. Osobná pôsobnosť princípu nezahŕňa len osoby s priznaným postavením utečenca. Keďže priznanie postavenia utečenca v zmysle Ženevského dohovoru má len deklaratórnu povahu, jeho čl. 33 sa vzťahuje aj na osoby, ktorým status utečenca podľa tohto dohovoru ešte priznaný nebol. Podľa Ženevského dohovoru sa za utečenca považuje osoba hneď ako spĺňa podmienky ustanovené v definícii utečenca, k čomu dochádza skôr ako sa formálne rozhodne o jej žiadosti. Osobný rozsah princípu non-refoulement teda nezahŕňa len osoby, ktoré boli uznané za utečenca, ale aj osoby, ktoré majú ešte len postavenie žiadateľov o priznanie postavenia utečenca (v podmienkach slovenskej právnej úpravy sa teda vzťahuje aj na žiadateľov o udelenie azylu).

Pri skúmaní vecnej pôsobnosti princípu non-refoulement sa vychádza z pojmu „prenasledovanie“ ako kľúčového prvku k definícii utečenca. Tento pojem čl. 33 Ženevského dohovoru neobsahuje, hovorí len o ohrození života alebo osobnej slobody utečenca. Pojem „prenasledovanie“ však môžeme nájsť v čl. 1 ods. A, bod 2 Ženevského dohovoru, ktorý definuje pojem utečenec: „...*a má obavy pred prenasledovaním...*“. Vychádzajúc z doktrínálneho výkladu, či aplikačnej praxe, sa ohrozenie života alebo slobody vždy považuje za prenasledovanie. Tento názor sa objavil aj v príručke UNHCR: „*z článku 33 Ženevského dohovoru z r. 1951 je možné vyvodit', že ohrozenie života či slobody z dôvodov rasy,*

³ FELLER, E., TÜRK V., NICHOLSON, F. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, s. 107.

⁴ General Comment No. 01: Implementation of article 3 of the Convention in the context of article 21/11/97. A/53/44, annex IX, CAT General Comment No. 01. (General Comments) bod 2. [online] [cit. 20. 01. 2020] Dostupné na internete: <https://www.refworld.org/docid/453882365.html>

*náboženstva, národnosti, politických názorov alebo príslušnosti k určitej spoločenskej vrstve je vždy prenasledovaním.*¹⁵

Časová pôsobnosť uplatňovania princípu non-refoulement znamená, že pri rozhodovaní o prekážke vyhostenia sa musí brať do úvahy situácia po prípadnom návrate žiadateľa o medzinárodnú ochranu do krajiny pôvodu na rozdiel od posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu, ktoré sa viaže na dobu bezprostredne nasledujúcu po príchode z krajiny pôvodu.

Teritoriálnu pôsobnosť princípu non-refoulement môžeme tiež vyvodit' z čl. 33 Ženevského dohovoru, je však možné vyložiť ho rôzne. Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu v USA v prípade *Sale v. Haitian Centers Council*⁶ sa spomínaný čl. 33 Ženevského dohovoru vzťahuje len na vyhostenie tých utečencov, ktorí sa už nachádzajú na území štátu, ale doteraz nezískali povolenie k pobytu. Keďže výklad princípu non-refoulement sa v priebehu posledných desaťročí vyvíjal, jeho ponímanie je v súčasnosti v širšom rozsahu ako v čase, keď bol zakotvený do Ženevského dohovoru. Aplikácia tejto zásady nie je územne obmedzená, teda má extrateritoriálny účinok a utečenci prichádzajúci po mori sú chránení pred nenavrátením aj vtedy, ak sa nachádzajú na voľnom mori (čiže mimo hranice pobrežného štátu).⁷ „*Štáty sa teda nemôžu jednoducho vyviazať zo svojich medzinárodne právnych záväzkov tým, že budú konať mimo hranice svojich štátov, tieto záväzky totiž hranice prekračujú a sú naviazané na výkon jurisdikcie daného štátu.*“⁸

Princíp non-refoulement však pripúšťa určité výnimky. Čl. 33 ods. 2 Ženevského dohovoru stanovuje dve: „*Výhody tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.*“ Nebezpečenstvo pre bezpečnosť štátu však v Ženevskom dohovore definované nie je. Podľa vyjadrenia UNHCR „*Ťažko by bolo v súlade so systémom Ženevského dohovoru, ak by sme chápali pojem nebezpečenstvo v článku 33 ods. 2 inak, ako že ide o hocičo menej, ako veľmi vážne nebezpečenstvo.*“⁹ To, či je osoba nebezpečná pre štát, musí byť podložené určitými dôkazmi, aby bola zachovaná zásada na spravodlivý proces.

Druhá výnimka z princípu non-refoulement sa uplatňuje vtedy, ak osoba už bola odsúdená právoplatným rozsudkom za osobitne závažný trestný čin a predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť štátu. Aj v tomto prípade je potrebné pri posudzovaní, či sú naplnené všetky podmienky uplatnenia výnimky, dodržiavať princíp proporcionality – nakoľko závažné je nebezpečenstvo pre spoločnosť v porovnaní s hodnotami, či ľudskými právami, ktoré budú po vyhostení do krajiny prenasledovania ohrozené, či porušené. V tejto súvislosti je potrebné si uvedomiť, že dosiahnuť absolútnu bezpečnosť občanov a štátu je nereálne. Pri vytváraní bezpečnosti v rámci spoločnosti sa štát nemôže spoľahnúť, že dosiahne stav, kedy

⁵ UNHCR, 1992. *Kritériá a postupy pri udeľovaní statusu utečenca podľa Konvencie z r. 1951 a podľa Protokolu z r. 1967 o postavení utečencov*. Bratislava: Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov. odst. 51.

⁶ *Sale v. Haitian Centers Council*. Supreme Court Of The United States 509 U.S. 155 (1993), Associate Justice Blackmun, dissenting.

⁷ Pozri napr. rozsudok ESĽP zo dňa 23. februára 2012. vo veci *Hirsi Jamaa a ďalší v. Taliansko*, sťažnosť č. 27765/09.

⁸ HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 145.

⁹ FELLER, E., TÜRK V., NICHOLSON, F. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, s. 136.

bude bezpečnosť zaručená v každom okamihu. Taktiež je nemožné dosiahnuť rovnakú a nedeliteľnú bezpečnosť pre všetkých – absolútna rovnosť či rovnoprávnosť v tomto smere neexistuje.

Výnimku stanovuje tiež čl. 1F Ženevského dohovoru, ktorý sa s čl. 33 ods. 2 prekrýva, slúži však inému účelu. Podľa neho sa ustanovenia Ženevského dohovoru nevzťahujú na osoby, pri ktorých sú vážne dôvody sa domnievať, že sa dopustili trestného činu proti mieru, trestných činov vojenských alebo trestných činov proti ľudskosti alebo vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom boli prijaté ako utečenci alebo sú vinné za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami OSN. Účelom čl. 1F je teda to, aby sa páchatelia vážnych trestných činov nestali beztrestnými vďaka poskytnutiu statusu utečenca. Podľa príručky UNHCR by mali byť výnimky z princípu non-refoulement vyplývajúce z čl. 33 ods. 2 a čl. 1F Ženevského dohovoru interpretované reštriktívne.¹⁰ Takýto postup vyplýva i z humanitárneho účelu Ženevského dohovoru.

2. Zakotvenie princípu non-refoulement v práve Európskej únie

Charta základných práv EÚ garantuje v čl. 18 právo na azyl, ktoré zahŕňa dodržiavanie princípu non-refoulement. Tento samostatne rozvíja v čl. 19 ods. 2, podľa ktorého: „*Nikto nesmie byť vystáňovaný, vyhostený ani vydaný do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.*“ Vo vysvetlivkách k Charte je uvedené, že do tohto čl. 19 ods. 2 je zapracovaná príslušná judikatúra ESĽP.¹¹ Podľa práva EÚ musí byť v súlade s právom na azyl a princípom non-refoulement každá forma odsunu alebo odovzdania jednotlivca do iného členského štátu.

V čl. 78 Zmluvy o fungovaní EÚ je stanovené, že EÚ „*tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom z 28. júla 1951 a Protokolom z 31. januára 1967 týkajúcimi sa právneho postavenia utečencov, ako aj inými príslušnými zmluvami.*“ Na základe tejto politiky sa prijali opatrenia *acquis* v oblasti azylovej politiky EÚ vrátane dublinského nariadenia, smernice o oprávnení na medzinárodnú ochranu, smernice o azylových konaniach a smernice o podmienkach prijímania a ďalších predpisov.

Smernica 2011/95EÚ stanovila súbor spoločných štandardov pre oprávnenie osôb ako utečencov alebo osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, ktorý zahŕňa práva a povinnosti tejto ochrany, pričom ich kľúčovým prvkom je princíp non-refoulement podľa čl. 33 Ženevského dohovoru. Refoulement nezakazuje absolútne. Jej čl. 17 a 21 umožňujú vyhostiť utečenca za veľmi výnimočných okolností, a to vtedy, keď daná osoba predstavuje hrozbu pre bezpečnosť hostiteľského štátu, alebo keď je osoba, ktorá spáchala závažný trestný čin, hrozbou pre spoločnosť.

¹⁰ UNHCR, 1992. *Kritériá a postupy pri udeľovaní statusu utečenca podľa Konvencie z r. 1951 a podľa Protokolu z r. 1967 o postavení utečencov*. Bratislava: Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov. ods. 149.

¹¹ Pozri Vysvetlivky k CHZP (2007/C 303/02); rozsudok ESĽP zo 17. decembra 1996 vo veci Ahmed proti Rakúsku (sťažnosť č. 25964/94); rozsudok ESĽP zo 7. júla 1989 vo veci Soering proti Spojenému kráľovstvu (sťažnosť č. 14038/88).

Podľa Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území musí byť každá forma odsunu jednotlivca alebo odovzdania jednotlivca do iného členského štátu podľa dublinského nariadenia ako taká v súlade s právom na azyl a princípom non-refoulement. Podľa čl. 5 smernice musia členské štáty pri jej vykonávaní zobrať náležite do úvahy najlepšie záujmy dieťaťa, rodinný život, zdravotný stav dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny a dodržiavať zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

Zásady pri posudzovaní rizika pri návrate jednotlivca podľa práva EÚ majú veľa spoločného so zásadami podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 (ďalej len „EDLP“). Zahŕňajú skutočnosť, že posudzovanie musí byť individuálne a založené na posúdení všetkých relevantných aktuálnych zákonov, skutočností, dokumentov a dôkazov. To zahŕňa aj informácie o situácii v krajine pôvodu. Predchádzajúce bezprávie voči osobe môže byť silným znakom budúceho rizika. V čl. 4 smernice 2011/95EÚ sú stanovené podrobné pravidlá na posudzovanie skutočností a okolností žiadateľov o medzinárodnú ochranu. Posudzovanie musí byť napr. individualizované. Ak bola osoba v minulosti prenasledovaná, môže ísť o silný náznak budúceho rizika pri návrate. Úradníci posudzujúci oprávnenosť musia posúdiť každé vysvetlenie, ktoré predstavuje skutočnú snahu odôvodniť žiadosť. Pokiaľ ide o načasovanie posudzovania, v čl. 4 ods. 3 smernice o oprávnení na medzinárodnú ochranu sa uvádza, že sa má vykonať v čase prijatia rozhodnutia o žiadosti. V článku 46 ods. 3 smernice o azylových konaniach sa vyžaduje, aby sa v prípade odvolacieho konania vykonalo posúdenie skutočností a častí zákonov aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku.

3. Zakotvenie princípu non-refoulement v práve Slovenskej republiky

Princíp non-refoulement tvorí jeden zo základných princípov slovenského azylového práva. Pri rozhodovaní o právach žiadateľa musí SR prihliadať na to, či v prípade jeho odsunutia z územia SR nebudú porušené záväzky SR vyplývajúce z medzinárodných zmlúv. SR nemôže zo svojho územia odsunúť cudzinca, ak existujú vážne dôvody domnievať sa, že by bol podrobený mučeniu, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu, alebo trestu, ak by život alebo osobná sloboda cudzinca boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. Ďalej sa musí prihliadať na to, že konanie cudzinca bez ohľadu na jeho závažnosť nesmie byť vzaté do úvahy v súvislosti s princípom non-refoulement a konkrétne s právom nebyť mučený. Princíp non-refoulement sa netýka len krajiny pôvodu alebo posledného pobytu, ale aj hociktoorej inej krajiny, kde existuje riziko následného vyhostenia, vydania alebo vrátenia a tento princíp je aplikovateľný na všetkých cudzincov na území SR. V rámci jeho dodržania je potrebné pracovať s informáciami o krajine pôvodu, ktoré sú dôležitým dôkazným prostriedkom slúžiacim na preukázanie skutočností, pre ktoré nemôže byť cudzinec vrátený do krajiny pôvodu, posledného bydliska alebo inej tretej krajiny.¹²

¹² MITTELMANNOVÁ, M., VOLANSKÁ, M., TUŽINSKÁ, H. *Vybrané práva cudzincov na území SR a kultúrna rozmanitosť. Princíp nenavrátania, zlúčenie rodiny a kultúrna citlivosť*. Bratislava: Stimul, 2009, s. 36 – 37.

Princíp non-refoulement je v slovenskom právnom poriadku vyjadrený v zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje prekážky administratívneho vyhostenia cudzincov. Prekážky administratívneho vyhostenia zahŕňajú ohrozenie života alebo slobody z dôvodov rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie, alebo hrozby mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, alebo trestu. Cudzinca tiež nemožno vyhostiť do štátu, v ktorom by mu bol uložený trest smrti alebo je predpoklad, že v prebiehajúcom trestnom konaní mu taký trest môže byť uložený. V prípade, že by mala byť ohrozená jeho sloboda z vyššie uvedených dôvodov, môže byť napriek tomu vyhostený v prípade, ak svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre SR. Cudzinec nemôže byť administratívne vyhostený ani do štátu, v ktorom mu hrozí nútený návrat do štátu, kde by mu hrozili vyššie uvedené skutočnosti. Podobne sú stanovené aj prekážky trestu vyhostenia v § 65 ods. 2 písm. e), f) zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) pôvodne obsahoval ustanovenie o zákaze vyhostenia alebo vrátenia. Postupnými novelami tohto zákona sa z neho po zavedení doplnkovej ochrany vypúšťala povinnosť pri rozhodovaní o žiadosti o udelenie azylu rozhodnúť zároveň o prekážkach vyhostenia. Novela zákona o azyle účinná od 1. januára 2007 vypustila z tohto zákona ustanovenie o zákaze vyhostenia alebo vrátenia. Na rešpektovanie princípu non-refoulement zaviedla inštitút doplnkovej ochrany. Podľa § 13a zákona o azyle Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“) *„poskytne doplnkovú ochranu žiadateľovi, ak sú vážne dôvody domnievať sa, že by bol v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia, ak tento zákon neustanovuje inak.“* V prípade, že MV SR rozhodne o neudelení azylu alebo o odňatí azylu, rozhodne tiež, či cudzincovi poskytne doplnkovú ochranu; to neplatí, ak sa rozhodne o neudelení azylu a cudzinec už má poskytnutú doplnkovú ochranu alebo udelený azyl. Ak MV SR zamietne žiadosť o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenú, takúto povinnosť nemá. V dôvodovej správe k ďalšej novele zákona o azyle účinnej od 1. januára 2008 sa k tomuto uvádza: *„v prípade zamietnutia žiadosti o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenej nie je účelné uvádzať existenciu prekážky administratívneho vyhostenia. Ak takáto prekážka existuje, ministerstvo môže zamietnuť žiadosť o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenú len vo výnimočných prípadoch. Ak je dôvodom na zamietnutie žiadosti o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenej skutočnosť, že žiadateľ nesplní povinnosť spolupracovať s ministerstvom, ministerstvo ani nemôže dostatočne posúdiť existenciu takýchto prekážok. V týchto prípadoch bude o existencii prekážok administratívneho vyhostenia rozhodovať orgán, ktorý je na to kompetentný podľa zákona o pobyte cudzincov a tým je príslušný policajný útvar.“* Povinnosť rozhodovať o prekážkach vyhostenia bola v rámci azylovej procedúry zrušená novelou zákona o azyle účinnou od 1. decembra 2008. V dôvodovej správe sa uvádza, že takáto právna úprava sa navrhuje z dôvodu odstránenia dvojitého posudzovania prekážok administratívneho vyhostenia – tie posudzovalo MV SR v konaní o azyle a následne príslušný útvar Policajného zboru pri vyhostovaní cudzinca z územia SR.

MV SR má teda v súčasnosti podľa zákona o azyle povinnosť rozhodnúť o tom, či žiadateľovi o udelenie azylu poskytne doplnkovú ochranu iba v prípade, ak rozhodne

o neudelení azylu alebo o odňatí azylu. Ak zamietne žiadosť o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenú, takúto povinnosť nemá. V tomto prípade nie je účelné uvádzať existenciu prekážky administratívneho vyhostenia. MV SR totiž zamietne žiadosť o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenú, ak žiadateľ o udelenie azylu odôvodňuje svoju žiadosť o udelenie azylu inými skutočnosťami alebo dôvodmi, ako tými, ktoré sú uvedené v zákone o azyle pre udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany alebo nespĺňa podmienky pre udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany a zároveň je splnená ďalšia kumulatívna podmienka¹³, alebo pochádza z bezpečnej krajiny pôvodu (čo neplatí, ak v jeho prípade nemožno túto krajinu považovať za bezpečnú krajinu pôvodu). Slovenská právna úprava teda implicitne vyžaduje od MV SR, aby v každom prípade, keď zamietne žiadosť o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenú, posúdilo aj to, či žiadateľ o udelenie azylu nespĺňa podmienky na udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany.

4. Non-refoulement vs. nebezpečenstvo pre spoločnosť

Ženevský dohovor sa nevzťahuje na osobu, u ktorej sú vážne dôvody sa domnievať, že sa dopustila trestného činu proti mieru, trestných činov vojenských alebo trestných činov proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov, alebo vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom bola prijatá ako utečenec, alebo je vinná za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami OSN. Takéto negatívne vymedzenie pôsobnosti Ženevského dohovoru má za cieľ ochrániť prijímajúce krajiny pred osobami, ktoré by pre ne a pre ich obyvateľov mohli predstavovať nebezpečenstvo.

Ženevský dohovor však obmedzuje aj princíp non-refoulement. Podľa jeho čl. 33 ods. 2 sa non-refoulement nevzťahuje na toho utečenca, ktorého možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.

Smernica 2011/95/EÚ vo svojom čl. 12 uvádza prípady vylúčenia z postavenia utečenca a zo získania postavenia utečenca. V tejto časti môžeme smernicu 2011/95/EÚ považovať za zhodnú so Ženevským dohovorom. Smernica 2011/95/EÚ však vo svojom čl. 14 upravuje zrušenie, ukončenie alebo odmietnutie obnovenia postavenia utečenca. Medzi dôvody oprávňujúce vydanie takéhoto rozhodnutia príslušným orgánom patrí aj skutočnosť, že existujú primerané dôvody pre to, aby bol považovaný za nebezpečenstvo pre bezpečnosť členského štátu, v ktorom je prítomný alebo keď osoba po tom, ako bola odsúdená právoplatným rozsudkom za obzvlášť nebezpečný trestný čin, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť daného členského štátu. V takýchto situáciách môžu členské štáty rozhodnúť o nepriznaní postavenia utečencovi, ak takéto rozhodnutie ešte nebolo prijaté. Aj tieto osoby sú však oprávnené na práva uvedené v čl. 3 (zákaz diskriminácie), čl. 4 (náboženstvo), čl. 16 (prístup k súdom), čl. 22 (vzdelávanie v štátnych školách), čl. 31 (postup v prípade, že sa nezákonne nachádzajú v štáte, do ktorého sa uchýlili), čl. 32 (podmienky vyhostenia) a čl. 33 (zákaz vyhostenia alebo vrátenia) Ženevského dohovoru alebo na podobné práva, ak sa nachádzajú v danom členskom štáte.

¹³ Uvedená v § 12 ods. 2 zákona o azyle.

Smernica 2011/95/EÚ upravuje non-refoulement vo svojom čl. 21. Podľa neho môžu členské štáty vyhostiť utečenca bez ohľadu na to, či je alebo nie je oficiálne uznaný, ak existujú primerané dôvody na to, aby bol považovaný za nebezpečenstvo pre bezpečnosť členského štátu, v ktorom je prítomný, alebo po tom, ako bol odsúdený právoplatným rozsudkom za obzvlášť nebezpečný trestný čin, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto členského štátu. Takto môžu spraviť za podmienky, že neporušia princíp non-refoulement v rámci svojich medzinárodných záväzkov.

V SR je dôvodom pre neudelenie azylu v súlade so smernicou 2011/95/EÚ aj skutočnosť, že žiadateľ a možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky, žiadateľ bol odsúdený za obzvlášť závažný zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť, alebo ak stanovisko Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva obsahuje nesúhlas s udelením azylu.

Ani v takomto prípade však nie je vždy možné osobu z krajiny vyhostiť. V SR sú prekážky administratívneho vyhostenia uvedené v § 81 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Podľa tohto ustanovenia nemožno cudzinca administratívne vyhostiť do štátu, v ktorom:

- by bol ohrozený jeho život z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie
- by mu hrozilo mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, alebo trest,
- mu bol uložený trest smrti alebo je predpoklad, že v prebiehajúcim trestnom konaní mu taký trest môže byť uložený,
- by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie,
- mu hrozí nútený návrat do niektorého z vyššie uvedeného štátu.

V prípade, že by šlo o cudzinca ktorý svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ktorý bol odsúdený za zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre SR, môže byť administratívne vyhostený do štátu, v ktorom by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie – nie však tam, kde by mu hrozilo mučenie alebo trest smrti.

Podobne stanovuje Trestný zákon dôvody, pre ktoré nemôže súd uložiť páchateľovi trest vyhostenia. Avšak ak možno osobu považovať za nebezpečnú pre bezpečnosť SR, alebo ide o osobu, ktorá bola odsúdená za obzvlášť závažný zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre SR, taktiež môže byť vyhostená do štátu, v ktorom by bola ohrozená jej osobná sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie.¹⁴

V krajinách EÚ sa medzi žiadateľmi o azyl objavujú aj osoby s rôznou minulosťou, ktoré pre prijímaciu krajinu môžu predstavovať bezpečnostné riziko. Takýmto osobám nie je udelovaný azyl, prípadne im je už udelený azyl odňatý. Príslušné súdy, ktoré o takýchto prípadoch rozhodovali, si však kládli otázku, či ustanovenia čl.14 ods. 4 a 6 smernice 2011/95/EÚ nie sú v rozpore so Ženevským dohovorom. Išlo o nasledovné prípady.

¹⁴ Pozri § 65 Trestného zákona.

V Belgicku požiadal o azyl štátny príslušník Pobrežia Slonoviny. Keďže bol odsúdený za niekoľko obzvlášť závažných trestných činov ešte pred podaním svojej žiadosti o azyl, príslušné belgické orgány mu odmietli priznať postavenie utečenca z dôvodu, že predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť.

Konžskému štátnemu príslušníkovi bolo v Belgicku priznané postavenie utečenca. Následne bol odsúdený na trest odňatia slobody za obzvlášť závažné trestné činy. Keďže belgické orgány usúdili, že predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť, zrušili mu postavenie utečenca.

Priznané postavenie utečenca mal aj Čechenec v Českej republike. Ešte predtým bol však odsúdený na trest odňatia slobody. Po tom, čo bol uznaný za utečenca, bol znovu odsúdený za obzvlášť závažný trestný čin. České orgány mu postavenie utečenca odňali z dôvodu, že predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť krajiny a jej občanov.

Vo všetkých troch prípadoch bola aplikovaná smernica 2011/95/EÚ. Belgická Rada pre cudzinecké spory a český Najvyšší správny súd v rámci rozhodovania o týchto prípadoch položili Súdnemu dvoru EÚ prejudiciálne otázky týkajúce sa toho, či ustanovenia uvedenej smernice, ktorá umožňuje členským štátom EÚ nepriznať alebo zrušiť postavenie utečenca, porušujú Ženevský dohovor a základné práva EÚ.

Súdny dvor EÚ vo svojom rozsudku zo dňa 14. mája 2019 v spojených veciach C-391/16, C-77/17 a C-78/17 rozhodol, že z preskúmania článku 14 ods. 4 až 6 smernice 2011/95/EÚ nevyplývala žiadna skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť týchto ustanovení z hľadiska čl. 78 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ a čl. 18 Charty základných práv EÚ.

Záver

Princíp non-refoulement má rozsiahly obsah. Poskytuje ochranu významným základným ľudským právam a slobodám. Okrem Ženevského dohovoru je zahrnutý aj v iných medzinárodných dokumentoch na ochranu ľudských práv, aj keď v nich nemusí byť výslovne ustanovený (môže vyplývať napr. zo zákazu mučenia). Tento princíp však v posledných rokoch naráža na ochranu bezpečnosti štátov pred teroristickými činmi a inými bezpečnostnými hrozbami. Judikatúra ESĽP však zastáva nemenný právny názor, že *v súvislosti s mučením alebo krutým, neľudským alebo ponižujúcim zaobchádzaním alebo trestaním je princíp non-refoulement absolútny* a nie je možné sa od neho odkloniť ani v prípadoch týkajúcich sa ochrany národnej bezpečnosti.¹⁵ ESĽP vo svojom rozsudku vo veci Chahal v. Spojené kráľovstvo z 15. novembra 1996 uviedol, že aj keď si je vedomý ťažkostí, ktorým v modernej dobe štáty čelia pri ochrane svojich občanov pred terorizmom, Dohovor absolútne zakazuje mučenie a neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, a to bez ohľadu na správanie obete. Aj z toho dôvodu nie je nutné posudzovať tvrdenie vlády o teroristických aktivitách sťažovateľa a o hrozbe, ktorú predstavuje pre národnú bezpečnosť.¹⁶

Non-refoulement je dnes pevne zabudovaný výraz v rámci medzinárodnej utečeneckej terminológie a práva. Je negatívnou obligáciou štátu poslať utečencov

¹⁵ Pozri napr. rozhodnutie ESĽP zo dňa 7. júla 1989 vo veci Soering v. Spojené kráľovstvo, (sťažnosť č. 14038/88), rozhodnutie ESĽP zo dňa 30. októbra 1991 vo veci Vilvarajah a ostatní proti Spojenému kráľovstvu (13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87), rozhodnutie ESĽP zo dňa 18. decembra 1996 vo veci č. 21987/93 Aksoy proti Turecku, rozhodnutie ESĽP zo dňa 15. novembra 1996 vo veci Chahal proti Spojenému kráľovstvu (oznámenie č. 22414/1993).

¹⁶ BERTHOTYOVÁ, E. Judikatúra v azylových veciach, Bratislava, Nakladateľstvá C. H. Beck, 2018, s. 7.

naspäť, kde by ich život a bezpečnosť boli ohrozené.¹⁷ Napriek tomu SR v ojedinelých prípadoch tento princíp porušila, čo potvrdil aj Ústavný súd SR a ESĽP (nález Ústavného súdu SR náleze z 26. júna 2008, sp. zn. II. ÚS 111/08, nález Ústavného súdu z 2. októbra 2013, sp. zn. III. ÚS 388/2012, rozsudok ESĽP zo dňa 15. mája 2012 vo veci Labisi proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 33809/08) – práve v týchto prípadoch išlo o osoby, ktoré mohli predstavovať nebezpečenstvo pre spoločnosť, keďže boli stíhané pre trestný čin terorizmu.

Pri vystáňovaní osoby do navrhovanej krajiny návratu sa musia zohľadňovať *osobné okolnosti jednotlivca*, ako aj *všeobecné podmienky v krajine*. Napr. či tam existuje všeobecná situácia násilia alebo ozbrojený konflikt, alebo či dochádza k porušovaniu ľudských práv. Dôkazy o osobných rizikových faktoroch sa nemusia uvádzať, ak je jednotlivec členom skupiny vystavenej systematicky zlému zaobchádzaniu¹⁸. Vo väčšine prípadov situácia všeobecného násilia v krajine neporušuje čl. 3 EDĽP. Keď má však násilie dostatočnú úroveň alebo intenzitu, jednotlivec nepotrebuje preukazovať, že by bol na tom horšie než ostatní členovia skupiny, do ktorej patrí. Niekedy môže jednotlivec preukázať kombináciu osobných rizikových faktorov a rizika všeobecného násilia. Jedinou otázkou, ktorú má súd posúdiť, je, či existuje predvídateľné a reálne riziko zlého zaobchádzania v rozpore s čl. 3 EDĽP.¹⁹ Osobe, ktorá má byť vrátená do tretej krajiny, môžu hroziť rôzne druhy bezprávia, ktoré môže zahŕňať zaobchádzanie v rozpore s čl. 3 EDĽP vrátane zdrojov rizika, ktoré nevychádzajú zo samotného prijímajúceho štátu (neštátni aktéri, choroby, humanitárne podmienky v krajine a pod.).²⁰

Ako už bolo uvedené, judikatúra ESĽP potvrdzuje, že aj keď *cudzinec predstavuje pre prijímajúci štát bezpečnostnú hrozbu, nemôže byť vrátený do krajiny, kde mu hrozí nebezpečenstvo mučenia či trest smrti*. Štáty sú povinné strpieť takéhoto cudzinca na svojom území a poskytnúť mu tie práva, na ktoré má nárok. Avšak odňatie alebo odmietnutie práva na azyl na základe právnych predpisov EÚ je podľa Súdneho dvora EÚ v súlade s právom na ochranu, ktoré garantuje Ženevský dohovor i so základnými právami EÚ. Pretože ak v niektorej z krajín EÚ osobe odoberú alebo nepriznajú postavenie utečenca, nepríde takáto osoba o všetky svoje práva, ktoré jej vyplývajú zo Ženevského dohovoru za predpokladu, že u nej existujú oprávnené obavy z prenasledovania v domovskej krajine.²¹

POUŽITÁ LITERATÚRA:

Knižné publikácie

BERTHOTYOVÁ, E. Judikatúra v azylových veciach, Bratislava, Nakladateľství C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-89603-67-1

¹⁷ VIBEKE EGGI A. *Refugees and human rights, vol 2, Mass refugee influx and limits of public international law*. Martins Nijhoff Publisher, Kluwer international law, Haag, 2002, s. 155.

¹⁸ Pozri rozsudok ESĽP z 9. apríla 2013 vo veci H. a B. proti Spojenému kráľovstvu (sťažnosť č. 70073/10 a 44539/11), bod 91.

¹⁹ *Príručka o európskom práve v oblasti azylu, hraníc a imigrácie*. 2014. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, s. 67.

²⁰ Pozri napr. rozsudok ESĽP z 29. apríla 1997 vo veci H. L. R. proti Francúzsku (veľký senát) (sťažnosť č. 24573/94), body 43-44; rozsudok ESĽP z 2. mája 1997 vo veci D. proti Spojenému kráľovstvu (sťažnosť č. 30240/96); rozsudok ESĽP z 27. mája 2008 vo veci N. proti Spojenému kráľovstvu (veľký senát) (sťažnosť č. 26565/05); rozsudok ESĽP z 29. januára 2013 vo veci S. H. H. proti Spojenému kráľovstvu (sťažnosť č. 60367/10).

²¹ Rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 14. mája 2019 v spojených veciach C-391/16, C-77/17 a C-78/17

FELLER, E., TÜRK V., NICHOLSON, F. *Refugee Protection in International Law: UNHCR 's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003

HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. 196 s. ISBN 978-80-87975-23-7

MITTELMANNOVÁ, M., VOLANSKÁ, M., TUŽINSKÁ, H. *Vybrané práva cudzincov na území SR a kultúrna rozmanitosť. Princíp nenavrátania, zlúčenie rodiny a kultúrna citlivosť*. Bratislava: Stimul, 2009. 108 s. ISBN 978-80-89236-76-3

VIBEKE EGGLI A. *Refugees and human rights, vol 2, Mass refugee influx and limits of public international law*. Martins Nijhoff Publisher, Kluwer international law, Haag, 2002

Periodiká a zborníky

RAK, R. Rovnovážné a mezní stavy v bezpečnosti a soudním inženýrství. In *Soudní inženýrství*. Roč. 30, č. 2, 2019. ISSN 1211-443X

Strategické a iné dokumenty

Príručka o európskom práve v oblasti azylu, hraníc a imigrácie. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014

UNHCR. *Kritériá a postupy pri udeľovaní statusu utečenca podľa Konvencie z r. 1951 a podľa Protokolu z r. 1967 o postavení utečencov*. Bratislava: Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, 1992

Medzinárodné dohovory

Dohovor OSN o právnom postavení utečencov z roku 1951

Dohovore OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu z roku 1984

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950

Charta základných práv Európskej únie z roku 2000

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach z roku 1966

Zmluva o fungovaní Európskej únie

Dokumenty a právne predpisy zo zahraničia

General Comment No. 01: Implementation of article 3 of the Convention in the context of article 21/11/97. A/53/44, annex IX, CAT General Comment No. 01. (General Comments)

bod 2. [online] [cit. 20. 01. 2020] Dostupné na internete:

<https://www.refworld.org/docid/453882365.html>

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území

Rozhodnutia súdov

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 15. novembra 1996 vo veci Chahal proti Spojenému kráľovstvu (oznámenie č. 22414/1993)

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 14. mája 2019 v spojených veciach C-391/16, C-77/17 a C-78/17

Sale v. Haitian Centers Council. Supreme Court Of The United States 509 U.S. 155 (1993), Associate Justice Blackmun, dissenting

Právne predpisy Slovenskej republiky

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

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

Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Andrej PORUBAN: Právo zamestnanca na prístup k údajom, ktoré sa ho týkajú

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá základnou právnou úpravou prístupu zamestnanca k osobným údajom v Zákonníku práce a všeobecnom nariadení o ochrane údajov.

Abstract

This paper deals with the basic legal framework of employee's right of access to the personal data in The Labour Code and The General Data Protection Regulation too.

Kľúčové slová: pracovnoprávny vzťah, zamestnanec, osobný spis, osobný údaj, všeobecné nariadenie o ochrane údajov

Key words employment relationship, employee, personnel file, personal data, General Data Protection Regulation

VZOR CITÁCIE: PORUBAN, A.: Právo zamestnanca na prístup k údajom, ktoré sa ho týkajú. *In COMENIUS časopis, 1/2020*, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 70 – 76.

Autor:

JUDr. Andrej Poruban, PhD.
Katedra verejnej správy a regionálnej ekonomiky
Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov
Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne
email: andrej.poruban@tnuni.sk

Úvod

Kontrola zo strany zamestnanca o údajoch, ktoré o ňom zamestnávateľ vedie, stojí na dvoch pilieroch.

Prvý vychádza zo štvrtej vety § 75 ods. 1 Zákonníka práce č. 311/2001 Z.z. (ďalej ako ZP):

„Zamestnanec má právo nahliadnuť do osobného spisu a robiť si z neho výpisy, odpisy a fotokópie.“

Druhým je nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (ďalej ako GDPR), a to najmä Článok 15:

„1. Dotknutá osoba má právo získať od prevádzkovateľa potvrdenie o tom, či sa spracúvajú osobné údaje, ktoré sa jej týkajú, a ak tomu tak je, má právo získať prístup k týmto osobným údajom a tieto informácie:

- a) účely spracúvania;*
 - b) kategórie dotknutých osobných údajov;*
 - c) príjemcovia alebo kategórie príjemcov, ktorým boli alebo budú osobné údaje poskytnuté, najmä príjemcovia v tretích krajinách alebo medzinárodné organizácie;*
 - d) ak je to možné, predpokladaná doba uchovávania osobných údajov alebo, ak to nie je možné, kritériá na jej určenie;*
 - e) existencia práva požadovať od prevádzkovateľa opravu osobných údajov týkajúcich sa dotknutej osoby alebo ich vymazanie alebo obmedzenie spracúvania, alebo práva namietať proti takémuto spracúvaniu;*
 - f) právo podať sťažnosť dozornému orgánu;*
 - g) ak sa osobné údaje nezískali od dotknutej osoby, akékoľvek dostupné informácie, pokiaľ ide o ich zdroj;*
 - h) existencia automatizovaného rozhodovania vrátane profilovania uvedeného v článku 22 ods. 1 a 4 a v týchto prípadoch aspoň zmysluplné informácie o použitom postupe, ako aj význam a predpokladaných dôsledkoch takéhoto spracúvania pre dotknutú osobu.*
- 2. Ak sa osobné údaje prenášajú do tretej krajiny alebo medzinárodnej organizácii, dotknutá osoba má právo byť informovaná o primeraných zárukách podľa článku 46 týkajúcich sa prenosu.*
- 3. Prevádzkovateľ poskytne kópiu osobných údajov, ktoré sa spracúvajú. Za akékoľvek ďalšie kópie, o ktoré dotknutá osoba požiada, môže prevádzkovateľ účtovať primeraný poplatok zodpovedajúci administratívnym nákladom. Ak dotknutá osoba podala žiadosť elektronickými prostriedkami, informácie sa poskytnú v bežne používanej elektronickej podobe, pokiaľ dotknutá osoba nepožiadala o iný spôsob.*
- 4. Právo získať kópiu uvedenú v odseku 3 nesmie mať nepriaznivé dôsledky na práva a slobody iných.“*

1. Právo nahliadnuť do osobného spisu

Pracovnoprávna regulácia je previazaná s osobným spisom, ktorý spravidla vedie každý zamestnávateľ, aj keď mu zákon takúto povinnosť priamo neukladá.¹ Ide o jednu alebo viac zložiek o zamestnancovi a nie je podstatné, či ich zamestnávateľ označuje ako osobný spis. Osobitné alebo pridružené súbory, bez ohľadu na to, kde sa uchovávajú, sú tiež jeho súčasťou. Forma môže byť materializovaná, elektronická alebo kombinovaná.

V zložke budú bežné informácie, ktoré nevyhnutne súvisia s osobou zamestnanca, najmä meno a priezvisko, trvalý alebo prechodný pobyt, adresa na doručovanie, názov zdravotnej poisťovne, bankové spojenie a ich zmeny, ako i listiny nevyhnutné pre výkon práce ako žiadosť o zamestnanie, životopis, osobný dotazník, doklady o dosiahnutom vzdelaní, kvalifikácií, praxi, a ostatných oprávneniach alebo schopnostiach (napr. vodičské oprávnenie alebo zbrojný preukaz), pracovná zmluva, pracovný posudok a potvrdenie o zamestnaní z predchádzajúcich zamestnaní, súhlas s výkonom inej zárobkovej činnosti, výzvy na odstránenie nedostatkov, upozornenia na možnosť výpovede, dohoda o zvýšení kvalifikácie, dohoda o hmotnej zodpovednosti, potvrdenie o zverení predmetov, dohoda o zrážkach zo mzdy, evidencia dochádzky a iné.²

So zreteľom na to, že realizácia analyzovaného práva nie je bližšie upravená, je vhodné konkretizovať ju v pracovnom poriadku³ pri zohľadnení osobitných podmienok zamestnávateľa. Zamestnávateľ je povinný strpieť výkon zamestnancovho práva, ktorý musí byť v súlade s dobrými mravmi. Pri šikanóznom konaní môže zamestnávateľ s odkazom na § 13 ods. 3 ZP⁴ výkon práva nahliadnuť do osobného spisu obmedziť alebo zamestnancovi nevyhovieť v celom rozsahu.

Nazerat' do osobného spisu a robiť z neho výpisy, odpisy a fotokópie smie len zamestnanec v pracovnom pomere. Primárne sa to týka aktuálnych, ale v primeranej miere sa to vzťahuje aj na bývalých zamestnancov, najmä na tých krátko po skončení pracovného pomeru.⁵

2. Právo na prístup k údajom podľa GDPR

Zamestnanec sa môže dožadovať informácií o údajoch spracovávaných zamestnávateľom aj podľa GDPR. Článok 15 ods. 1 výslovne uvádza, že má právo získať od

¹ SISKOVIČOVÁ, K.: Ochrana súkromia a osobných údajov zamestnanca. Trnava: Vydavateľstvo Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2015, s. 122.

² Pozri tiež BARINKOVÁ, M. - ŽULOVÁ, J: Elektronizácia pracoviska s akcentom na ochranu práva zamestnanca a zamestnávateľa. In: Právo, obchod, ekonomika VI. : zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 43.

³ RYBÁROVÁ, M. in BARANCOVÁ, H. a kol.: Zákoník práce : komentár. 2. vyd. Bratislava : C.H. Beck, 2019, s. 748.

⁴ § 13 ods. 3 ZP: „Výkon práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov musí byť v súlade s dobrými mravmi. Nikto nesmie tieto práva a povinnosti zneužívať na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu alebo spoluzamestnancov. Nikto nesmie byť na pracovisku v súvislosti s výkonom pracovnoprávných vzťahov prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo zamestnávateľa sťažnosť, žalobu, návrh na začatie trestného stíhania alebo iné oznámenie o kriminalite alebo inej protispoločenskej činnosti.“

⁵ Bližšie k úprave osobného spisu pozri PORUBAN, A.: Pracovný posudok, potvrdenie o zamestnaní a osobný spis zamestnanca. In Súkromné právo, 2/2018, s. 74-80.

zamestnávateľa potvrdenie, či osobné údaje, ktoré sa ho týkajú sú alebo nie sú spracúvané, a pokiaľ tomu tak je, má právo získať prístup k nim.

Týka sa to osobných údajov v zmysle Článku 4 bod 1 GDPR: „*Na účely tohto nariadenia 'osobné údaje' sú akékoľvek informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby (ďalej len 'dotknutá osoba'); identifikovateľná fyzická osoba je osoba, ktorú možno identifikovať priamo alebo nepriamo, najmä odkazom na identifikátor, ako je meno, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, online identifikátor, alebo odkazom na jeden či viaceré prvky, ktoré sú špecifické pre fyzickú, fyziologickú, genetickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu tejto fyzickej osoby.*” Môže ísť o údaje, ktoré uložené v osobnom spise, ale aj o iné, ako napr. záznamy z firemnej kroniky alebo fotografie z teambuildingu.⁶

Vzhľadom na to, že v pracovnoprávných vzťahoch sa osobné údaje generujú vo veľkom rozsahu a po dlhú dobu, zamestnanec musí vysvetliť, ktorých informácií alebo spracovateľských činností sa jeho žiadosť týka v zmysle odôvodnenia č. 63 veta 7 GDPR: „*Ak prevádzkovateľ spracúva v súvislosti s dotknutou osobou veľké množstvo informácií, mal by môcť požadovať, aby pred doručením informácií dotknutá osoba spresnila, ktorých informácií alebo spracovateľských činností sa žiadosť týka.*” Aj žiadosť ohľadom 'výkonnosti', 'plnenia pracovných úloh', či 'správania' bude dostatočne konkrétna, pretože zamestnanec nie je spravidla schopný vopred bližšie špecifikovať informácie, ktoré o ňom zamestnávateľ spracúva.⁷

Zamestnanec nemá právo na prístup k informáciám iba ak sa týkajú legitímnych záujmov ostatných zamestnancov alebo tretích osôb v zmysle Článku 23 ods. 1 písm. i) GDPR: „*V práve Únie alebo práve členského štátu, ktorému prevádzkovateľ alebo sprostredkovateľ podliehajú, sa prostredníctvom legislatívneho opatrenia môže obmedziť rozsah povinností a práv ustanovených v článkoch 12 až 22 a v článku 34, ako aj v článku 5, pokiaľ jeho ustanovenia zodpovedajú právam a povinnostiam ustanoveným v článkoch 12 až 22, ak takéto obmedzenie rešpektuje podstatu základných práv a slobôd a je nevyhnutným a primeraným opatrením v demokratickej spoločnosti s cieľom zaistiť ochranu dotknutej osoby alebo práv a slobôd iných.*” Je na zamestnávateľovi, aby zväzil proporcionalitu medzi konkrétnym záujmom na poskytnutí informácie na jednej strane a záujmom o jej utajenie na strane druhej. Pri odmietnutí práva na informácie však musí predložiť relevantné skutočnosti.

V intenciách Článku 15 ods. 3 GDPR má zamestnanec tiež právo na kópie údajov. Použitý pojem 'kópia' evokuje, že by malo ísť o exemplár získaný prepísaním alebo rozmnožovacou technikou, duplikát či napodobeninu. V súlade s účelom GDPR je potrebné tento termín vnímať ako zmysluplné štruktúrované zhrnutie rozpoznateľných osobných údajov, ktoré spracováva zamestnávateľ.

Ani pri práve podľa ods. 3 nesmú byť nepriaznivo dotknuté práva a slobody iných osôb. A keďže nejde o oddelené právo od ods. 1, obmedzenie podľa Článku 15 ods. 4 GDPR

⁶ ŽULOVÁ, J. – ŠVEC, M.: GDPR a ochrana záujmov zamestnanca. Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, 2018, s. 56.

⁷ Pozri rozhodnutie Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg z 20.12.2018. sp. zn. 17 Sa 11/18.

sa za použitia argumentu *a minori ad maius* vzťahuje nielen na právo na kópiu, ale aj na právo na prístup k údajom podľa ods. 1.⁸

Práva zamestnanca podľa ods. 1 aj 3 musia tiež zodpovedať požiadavke štruktúry, transparentnosti, zrozumiteľnosti, dostupnosti, jasnosti a jednoduchosti v zmysle Článku 12 GDPR.

Článok 15 GDPR môže byť východiskom aj pre ďalšie práva, ako napr. na opravu (Článok 16 GDPR), na vymazanie (Článok 17 GDPR) alebo na obmedzenie spracúvania (Článok 18 GDPR).

Záver

Právny rámec prístupu k údajom podľa ZP nie je ideálny. Okrem toho, že úprava vedenia osobného spisu je veľmi stručná, hlavným nedostatkom je fakt, že nahliadať nemôžu zamestnanci v pracovnoprávných vzťahoch založených niektorou z dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru podľa § 223 ZP⁹. Toto by dalo vyriešiť jednoduchým legislatívno-technickým opatrením - vyňatím štvrtej vety z § 75 ods. 1 ZP, ktorá sa vzťahuje iba na zamestnancov v pracovnom pomere, a jej presunutím medzi všeobecné ustanovenia ZP.

Na druhej strane zamestnanci nielen v pracovnom pomere, 'dohodári', bývalí zamestnanci, uchádzači o zamestnanie, ale aj rodinní príslušníci a blízke osoby zamestnanca, či akékoľvek ďalšie osoby, majú k dispozícii alternatívu – GDPR, ktorá poskytuje vhodné nástroje ako efektívne realizovať výkon práva na informačné sebaurčenie.

Navyše, vecná pôsobnosť GDPR je širšia a pokrýva aj informácie o výkonnosti, plnení pracovných úloh či správaní zamestnanca, a to aj napriek tomu, že tieto pojmy nie sú priamo definované v Článku 4 bod 1 GDPR ako osobný údaj. Spadať však budú pod Článok 15 ods. 1 písm. b) GDPR, t.j. 'kategórie dotknutých osobných údajov'.

V neposlednom rade výhodou GDPR, aj keď ide len o náhodný vedľajší účinok, je aj to, že získané informácie môžu slúžiť ako podklady na uplatňovanie nárokov na náhradu škody alebo nemajetkovej ujmy podľa iných predpisov.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

BARANCOVÁ, H. a kol.: Zákonník práce : komentár. 2. vyd. Bratislava : C.H. Beck, 2019. 1485 s. ISBN 978-80-89603-78-7.

BARINKOVÁ, M. - ŽUĽOVÁ, J: Elektronizácia pracoviska s akcentom na ochranu práva zamestnanca a zamestnávateľa. In: Právo, obchod, ekonomika VI. : zborník príspevkov z

⁸ Porovnaj s PAAL, P. - PAULY, D.A.: Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz. 2. Auflage. München : C.H.BECK, 2018.

⁹ § 223 ZP: „Zamestnávateľ môže na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohodu o vykonaní práce, dohodu o pracovnej činnosti a dohodu o brigádnickej práci študentov), ak ide o prácu, ktorá je vymedzená výsledkom (dohoda o vykonaní práce) alebo ak ide o príležitostnú činnosť vymedzenú druhom práce (dohoda o pracovnej činnosti, dohoda o brigádnickej práci študentov).“

vedeckej konferencie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 35-47. ISBN 978-80-8152-443-1.

PAAL, P. - PAULY, D.A.: Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz. 2. Auflage. München : C.H.BECK, 2018. 1261 s. ISBN 978-3-406-71838-0.

PORUBAN, A.: Pracovný posudok, potvrdenie o zamestnaní a osobný spis zamestnanca. In *Súkromné právo*, 2/2018, s. 74-80. ISSN 1339-8652.

SISKOVIČOVÁ, K.: Ochrana súkromia a osobných údajov zamestnanca. Trnava: Vydavateľstvo Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2015, 150 s. ISBN 978-80-8082-932-2.

ŽUĽOVÁ, J. – ŠVEC, M.: GDPR a ochrana záujmov zamestnanca. Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, 2018, 135 s. ISBN 978-80-89149-57-5.

SÚDNE ROZHODNUTIE:

Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg z 20.12.2018. sp. zn. 17 Sa 11/18.

Karin RAKOVÁ: Mechanizmus preskúmania neprijateľných podmienok v spotrebiteľských zmluvách podľa Smernice Rady 93/13/EHS

Abstrakt

Článok predkladá stručný exkurz do problematiky mechanizmu preskúmania neprijateľných podmienok v spotrebiteľských zmluvách tak, ako ich upravuje Smernica Rady 93/13/EHS o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách, v platnom znení, s poukázaním na prepojenie teórie s praxou.

Abstract

The main objective of this article is to provide a comprehensive view of the regulation of unfair terms in consumer contracts in depth the presumptions of unfairness laid down by Directive 93/13 in conjunction with the current case-law of the Court of Justice of the European Union.

Kľúčové slová:

spotrebiteľ, dodávateľ, veriteľ, ochrana spotrebiteľa, ochrana spotrebiteľa pred nekalými podmienkami, nekalé podmienky, mechanizmus vecného prieskumu nekalosti, neprijateľné podmienky

Key words

consumer, supplier, creditor, consumer protection, consumer protection againsts unfair terms, unfair terms, mechanism of material review of unfairness, unfair terms,

VZOR CITÁCIE:

RAKOVÁ, K.: Mechanizmus preskúmania neprijateľných podmienok v spotrebiteľských zmluvách podľa Smernice Rady 93/13/EHS. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 76 – 88.

Autor:

JUDr. Ing. Karin Raková, PhD., MBA.
Katedra občianskeho práva
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
811 00 Bratislava
Slovenská republika
karin.rakova@flaw.uniba.sk

Úvod

Jednou zo zásad súkromného práva je zásada individuálnej autonómie (slobody vôle), ktorá úzko súvisí so zásadou rovnosti subjektov v súkromnoprávných vzťahoch. Jedným z prejavov individuálnej autonómie je zmluvná sloboda, teda možnosť nakladania s majetkom, majetkovými hodnotami a právami.¹ V súvislosti s požiadavkou ochrany spotrebiteľa, ktorého doktrína spravidla označuje ako slabšiu stranu v spotrebiteľských vzťahoch, je zmluvná sloboda účastníkov spotrebiteľskej zmluvy obmedzovaná viacerými nástrojmi, najmä prostredníctvom kogentných noriem. Ich úlohou je poskytovať obnovu rovnováhy medzi jej účastníkmi v prípade, ak je tá z určitých dôvodov porušená. V spotrebiteľských vzťahoch sa tento spôsob ochrany nazýva aj tzv. „pozitívna“ diskriminácia. Jedným z jej prejavov je aj ochrana poskytovaná Smernicou Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách, v platnom znení (ďalej v texte ako „Smernica“), ktorá narúša zmluvnú slobodu v prospech posilnenia pozície spotrebiteľa ako prezumovanej slabšej strany najmä tým, že stanovuje podmienky, za ktorých môže vnútroštátny súd dojednanie v spotrebiteľskej zmluve vyhlásiť za nekalé (resp. neprijateľné), a tak pre spotrebiteľa nezáväznú. V súvislosti so Smernicou sa roky diskutuje, či uprednostňovať zmluvnú voľnosť a autonómiu vôle, alebo naopak, či je lepšie viac chrániť slabšiu stranu a autonómiu vôle potlačiť.² Smernica uprednostňuje potlačenie zmluvnej autonómie vôle a posilňuje pozíciu spotrebiteľa s ohľadom na to, že stanovuje podmienky, za ktorých súd môže dojednanie v zmluve označiť ako neprijateľné a preto pre spotrebiteľa nezáväznú. Súčasne, vzhľadom na to, že Smernica je založená na princípe minimálnej harmonizácie, umožňuje štátom, ktoré chcú zabezpečiť vyšší stupeň ochrany, rozšíriť obsah posudzovaných podmienok aj na iné skutočnosti spotrebiteľskej zmluvy, okrem iného aj na hlavný predmet zmluvy či primeranosť ceny.³ Smernica upravuje spôsob a podmienky preskúmania neprijateľných podmienok v spotrebiteľských zmluvách, ktoré neboli dojednané individuálne. Súčasne stanovuje podmienky, za ktorých môže vnútroštátny súd dojednanie v spotrebiteľskej zmluve vyhlásiť za nekalé (resp. neprijateľné), a tak pre spotrebiteľa nezáväznú a zároveň určuje výnimky, kedy je prieskum podmienok v spotrebiteľských zmluvách podľa Smernice vylúčený.

Ako už bolo uvedené, Smernica stanovuje zmluvným stranám podmienky, za ktorých môže vnútroštátny súd dojednanie v spotrebiteľskej zmluve vyhlásiť za nekalé (resp. neprijateľné) a tak pre spotrebiteľa nezáväznú. Tento typ ochrany možno charakterizovať ako významný nástroj horizontálnej úrovne ochrany spotrebiteľa.⁴ Tento systém ochrany spotrebiteľa, ako slabšej zmluvnej strany, zavedený Smernicou vychádza z myšlienky, že spotrebiteľ sa v porovnaní s dodávateľom nachádza v znevýhodnenom postavení, pokiaľ ide tak o vyjednávaciu silu, ako aj o úroveň informovanosti, a táto situácia ho vedie k pristúpeniu na podmienky vopred pripravené dodávateľom bez toho, aby mohol ovplyvniť ich obsah. Uvedené tvrdenie Súdnym dvorom viackrát judikoval vo svojich rozhodnutiach, asi najznámejšie z nich, ktoré sa zaoberajú touto otázkou sú rozsudky vo veci *Océano Grupo Editorial a Salvat*

¹ LAZAR, 2006, s. 17.

² VÍTOVÁ, 2014, s. 32.

³ VÍTOVÁ, 2014, s. 67.

⁴ JURČOVÁ, 2017, s. 58.

Editores⁵, resp. Mostaza Claro⁶. Napríklad v Rozsudku Súdneho dvora EU vo veci Océano Grupo Editorial Súdny dvor zaujal stanovisko, že nerovný vzťah medzi spotrebiteľom a dodávateľom môže byť kompenzovaný iba pozitívnym zásahom zo strany štátu, nezávislým vo vzťahu k samotným účastníkom zmluvy.⁷ Práve takýto pozitívny, resp. normatívny zásah je pretavený aj do čl. 6 ods. 1 Smernice, podľa ktorého „členské štáty EÚ zabezpečia, aby nekalé podmienky použité v zmluvách uzatvorených so spotrebiteľom zo strany dodávateľa podľa ich vnútroštátneho práva, neboli záväzné pre spotrebiteľa a aby zmluva bola podľa týchto podmienok naďalej záväzná pre strany iba vtedy, ak je jej ďalšia existencia možná bez nekalých podmienok“.

1 Vecný rozsah pôsobnosti Smernice

Smernica vymedzuje vecný okruh vzťahov, ktoré harmonizuje, teda svoju vecnú pôsobnosť, najmä v článku 1, z ktorého vyplýva, že predmetom prieskumu neprijateľných podmienok v spotrebiteľských zmluvách sú iba tie podmienky, ktoré neboli dohodnuté individuálne. Vzhľadom k tomu, že aj ďalšie články tejto smernice definujú pojmy obsiahnuté v článku 1, na vecnú pôsobnosť Smernice nemožno nahliadať len izolovane cez toto ustanovenie. Okruh vzťahov, ktoré harmonizuje je pochopiteľne obmedzený na zmluvné dojednania medzi dodávateľom a spotrebiteľom, teda na tie, ktoré sú súčasťou spotrebiteľskej zmluvy.

Podľa článku 1 ods. 2 Smernice „zmluvné podmienky, ktoré odrážajú záväzné, zákonné alebo regulačné ustanovenia a ustanovenia alebo zásady medzinárodných dohovorov, ktorých sú členské štáty alebo spoločenstvo zmluvnou stranou, najmä v oblasti dopravy, nepodliehajú ustanoveniam tejto smernice“. Článok 1 ods. 2 tak stanovuje vylúčenie tiež takých podmienok z pôsobnosti tejto Smernice, ktoré odrážajú záväzné zákonné alebo regulačné ustanovenia⁸. Súdny dvor vo veci *Andriciuc*⁹ rozhodol, že takéto vylúčenie predpokladá splnenie dvoch predpokladov. Jednak musí zmluvná podmienka odrážať zákonné alebo regulačné ustanovenie a jednak musí byť toto ustanovenie záväzné. Na účely určenia, či je zmluvná podmienka vylúčená z pôsobnosti Smernice, je preto potrebné overiť, či táto podmienka odráža ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sa uplatnia na zmluvné strany bez ohľadu na ich voľbu alebo ustanovenia, ktoré sa uplatnia podporne, a teda automaticky, to znamená v prípade, ak neexistujú odlišné ustanovenia, ktoré si zmluvné strany v tomto ohľade dohodli. Túto výnimku treba vykladať reštriktívne.¹⁰

⁵ Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 27. júna 2000 v spojených veciach C-240/98 až C-244/98, Océano Grupo Editorial SA proti Roció Murciano Quintero (C-240/98) a Salvat Editores SA proti José M. Sánchez Alcón Prades (C-241/98), José Luis Copano Badillo (C-242/98), Mohammed Berroane (C-243/98) a Emilio Viñas Feliú (C-244/98), bod 25.

⁶ Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 26. októbra 2006 vo veci C-168/05, Elisa María Mostaza Claro proti Centro Móvil Milenium SL., bod 25.

⁷ Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 27. júna 2000 v spojených veciach C-240/98 až C-244/98, Océano Grupo Editorial SA proti Roció Murciano Quintero (C-240/98) a Salvat Editores SA proti José M. Sánchez Alcón Prades (C-241/98), José Luis Copano Badillo (C-242/98), Mohammed Berroane (C-243/98) a Emilio Viñas Feliú (C-244/98), bod 27.

⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 20. septembra 2017 vo veci C-186/16, Ruxandra Paula Andriciuc a i. proti Banca Românească SA, bod 27, a tiež aj rozsudok z 10. septembra 2014, Kušionová, C-34/13, bod 76, rozsudok z 21. marca 2013, RWE Vertrieb, C-92/11, bod 25.

⁹ Rozsudok rozsudok Súdneho dvora z 20. septembra 2017 vo veci C-186/16, Ruxandra Paula Andriciuc a i. proti Banca Românească SA, body 28 až 29.

¹⁰ Rozsudok Súdneho dvora z 10. septembra 2014 vo veci C-34/13, Monika Kušionová proti SMART Capital, a. s., bod 77.

Je potrebné súčasne dodať, že Súdny dvor z rozsahu vecnej pôsobnosti Smernice takto vo veci *Woonhaven Antwerpen*¹¹ rozhodol, že článok 1 ods. 2 Smernice sa má vykladať v tom zmysle, že sa neuplatňuje na podmienky uvedené v zmluve medzi predajcom alebo dodávateľom a spotrebiteľom, ktoré sú určené vnútroštátnou právnou úpravou, pričom tak postupujúci Súdny dvor vyňal z pôsobnosti Smernice zmluvné dojednanie takejto zmluvy, ktoré sú zo vzorovej zmluvy stanovenej vnútroštátnou úpravou.

Napokon, ako už bolo uvedené vyššie, z rozsahu pôsobnosti Smernice sú vyňaté aj tie zmluvné podmienky, ktoré boli individuálne dojednané. Súdny dvor vo veci *Kásler a Káslerné*¹² konštatoval, že ako totiž vyplýva z článku 3 ods. 1 Smernice a jej dvanásteho odôvodnenia (recitálu), podmienky, ktoré boli individuálne dohodnuté, v zásade nepatria do pôsobnosti tejto smernice. Smernica síce neobsahuje pozitívne vymedzenie pojmu individuálne dohodnutá zmluvná podmienka, no v čl. 3 ods. 2 Smernice tento pojem vymedzuje negatívne, zužujúco. Podľa čl. 3 ods. 2 Smernice: „*Podmienka sa nepovažuje za individuálne dohodnutú, ak bola navrhnutá vopred a spotrebiteľ preto nebol schopný ovplyvniť podstatu podmienky, najmä v súvislosti s predbežne formulovanou štandardnou zmluvou. Skutočnosť, že určité aspekty podmienky alebo jedna konkrétna podmienka boli individuálne dohodnuté, nevylučuje uplatňovanie tohto článku na zvyšok zmluvy, ak celkové hodnotenie zmluvy naznačuje, že aj napriek tomu ide o predbežne formulovanú štandardnú zmluvu. Keď predajca alebo dodávateľ vznesie námietku, že štandardná podmienka bola individuálne dohodnutá, musí o tom podať dôkaz.*“. V čl. 3 ods. 2 je vymedzená vyvrátiteľná domnienka, podľa ktorej sú všetky zmluvné ustanovenia dohodnuté medzi dodávateľom a spotrebiteľom štandardne dojednané, ak dodávateľ nepreukáže opak a teda nepreukáže, že konkrétnu zmluvnú podmienku dojednal so spotrebiteľom individuálne, pričom dôkazné bremeno znáša dodávateľ, ako silnejšia zmluvná strana. Ako vyplýva tiež z rozsudku Súdneho dvora vo veci *OTP Bank Nyrt. a OTP Faktoring Követeléskezelő Zrt*¹³ za zmluvnú podmienku, ktorá nebola individuálne dojednaná sa považuje aj taká zmluvná podmienka, ktorá je zmenená záväzným vnútroštátnym právnym ustanovením prijatým po uzavretí zmluvy so spotrebiteľom, ktorého cieľom je nahradiť neplatnú podmienku obsiahnutú v uvedenej zmluve.

Sumarizujúco tak možno zhrnúť, že individuálne dohodnuté zmluvné podmienky sú protikladom štandardných zmluvných podmienok a ich preskúmanie je vylúčené podľa Smernice za predpokladu, že boli skutočne zmluvnými stranami individuálne dojednané. Možno sa stotožniť s názorom Budjača, že ak nebudú dané podmienky a možnosť spotrebiteľa zmeniť návrh zmluvnej podmienky, t. j. zmeniť jej obsah, a tým v parciálnej časti predložiť dodávateľovi nový návrh, nebude možné za žiadnych okolností hovoriť o priestore na vznik individuálnych dojednaní.¹⁴

2 Vylúčenie z mechanizmu vecného preskúmania nekalých podmienok

Pokiaľ zmluvná podmienka spadá do pôsobnosti Smernice, je pred aplikovaním mechanizmu jej vecného preskúmania nevyhnutné najskôr zistiť, či takáto zmluvná podmienka

¹¹ Uznesenie Súdneho dvora z 7. decembra 2017 vo veci C-446/17, *Woonhaven Antwerpen* proti *Khalid Berkani, Asmae Hajji*.

¹² Rozsudok Súdneho dvora z dňa 30. apríla 2014 vo veci C-26/13, *Árpád Kásler a Hajnalka Káslerné Rábai* proti *OTP Jelzálogbank Zrt*, bod 48.

¹³ Rozsudok Súdneho dvora z 20. septembra 2018 vo veci C-51/17, *OTP Bank Nyrt. a OTP Faktoring Követeléskezelő Zrt* proti *Teréz Ilyésovej a Emilovi Kissovovi*, prvý výrok.

¹⁴ ŠTEVČEK, 2015, s. 518.

spadá alebo nespadá pod výnimky z mechanizmu vecného preskúmania nekalých podmienok stanovené v článku 4 ods. 2 Smernice.

Podľa čl. 4 ods. 2 Smernice: „*Hodnotenie nekalej povahy podmienok sa nevzťahuje ani k definícii hlavného predmetu zmluvy ani na primeranú cenu a úhradu na jednej strane, ako aj tovar alebo služby dodávané výmenným spôsobom na druhej strane, pokiaľ tieto podmienky sú zrozumiteľné.*“. V súlade s článkom 4 ods. 2 sa hodnotenie nekalej povahy podmienok nevzťahuje ani na hlavný predmet zmluvy, ani na primeranosť medzi cenou a úhradou na jednej strane a tovarmi a službami dodávanými v protihodnote na druhej strane, pokiaľ tieto podmienky sú jasné a zrozumiteľné.¹⁵ Článok 4 ods. 2 Smernice slúži výlučne na stanovenie spôsobov a rozsahu vecného preskúmania zmluvných podmienok, ktoré neboli individuálne dohodnuté a ktoré opisujú základné plnenia zmlúv uzavretých medzi podnikateľom a spotrebiteľom.¹⁶ Neprimeranosť zmluvnej podmienky je nutné posudzovať s ohľadom na povahu tovarov alebo služieb, pre ktoré bola zmluva uzatvorená, s ohľadom na dobu uzatvorenia zmluvy, ako aj na všetky okolnosti, ktoré sprevádzali uzatvorenie zmluvy. Základným ukazovateľom pri hodnotení neprimeranosti zmluvnej podmienky je teda posúdenie všetkých okolností, za ktorých bola uzatvorená, pričom posúdenie neprimeranosti zmluvnej podmienky sa netýka hlavného predmetu zmluvy, ani primeranosti medzi cenou a úhradou na jednej strane a tovarmi a službami dodávanými v protihodnote na druhej strane, pokiaľ tieto podmienky sú spísané jasným a zrozumiteľným spôsobom.

Súdny dvor vo veci *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid*¹⁷ vylúčil akúkoľvek polemiku o povahe článku 4 ods. 2 Smernice, keď uviedol, že zmluvné podmienky, ktorých sa uvedený článok týka a ktoré patria do oblasti upravenej Smernicou, sa vymykajú posúdeniu ich nekalej povahy len v rozsahu, v akom sa vnútroštátny súd na základe preskúmania jednotlivých prípadov domnieva, že boli dodávateľom formulované jasne a zrozumiteľne. Súdny dvor sa pritom konštantne drží línie rozhodnutí napríklad vo veci *Kásler a Káslerné*¹⁸, *Matei*¹⁹ a *Hove*²⁰, že keďže toto ustanovenie stanovuje výnimku z mechanizmu vecného preskúmania nekalých podmienok, ako je upravený v rámci systému ochrany spotrebiteľov zavedeného Smernicou, toto ustanovenie sa musí vykladať striktne.

Predmetné ustanovenie tak možno podľa nášho názoru interpretovať ako snahu obmedziť súdnu kontrolu nekalosti zmluvných dojednaní týkajúcich sa hlavného predmetu zmluvy a primeranosti vzťahu medzi cenou a poskytnutým plnením v záujme toho, aby sa uprednostnila sloboda zmluvných strán nezávisle upraviť svoje vzťahy v prostredí fungujúceho trhu založeného na konkurencii cien a plnení. Výnimku z mechanizmu vecného preskúmania nekalosti tak možno vnímať tiež aj ako právom EÚ tolerovanú hranicu zmluvnej slobody v rámci zmlúv uzatvorených medzi spotrebiteľom a dodávateľom.

¹⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 26. apríla 2012 vo veci C-472/10, Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság proti Invitel Távközlési Zrt, bod 23.

¹⁶ Rozsudok Súdneho dvora z 3. júna 2010 vo veci C-484/08, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid proti Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc), bod 46.

¹⁷ Rozsudok Súdneho dvora z 3. júna 2010 vo veci C-484/08, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid proti Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc), bod 32.

¹⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 30. apríla 2014 vo veci C-26/13, Árpád Kásler a Hajnalka Káslerné Rábai proti OTP Jelzálogbank Zrt, bod 42.

¹⁹ Rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2015 vo veci C-143/13, Bogdan Matei, Ioana Ofelia Matei proti SC Volksbank România SA, 49.

²⁰ Rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2015 vo veci C-96/14, Jean-Claude Van Hove proti CNP Assurances SA, bod 31.

Pokiaľ ide o pojem zmluvné podmienky vzťahujúce sa na pojem „hlavný predmet zmluvy“ v zmysle článku 4 ods. 2 Smernice, slovenská právna spisba tieto podľa nášho názoru príliehavo pripodobuje k podstatným zložkám zmluvy (lat. *essentialia negotii*).²¹ Samozrejme, rozhodujúcim je vymedzenie tohto pojmu zo strany Súdneho dvora, ktorý tieto vymedzuje za pomoci rozdelenia zmluvných podmienok na tie, (i) ktoré upravujú základné plnenia zmluvy a ktoré ju ako také charakterizujú a (ii) na vedľajšie podmienky. Súdny dvor vo veci *Kásler a Káslerné*²² pojem zmluvné podmienky vzťahujúce sa na pojem „hlavný predmet zmluvy“ v zmysle článku 4 ods. 2 Smernice vymedzuje tak, že tieto sa musia chápať ako podmienky, ktoré upravujú základné plnenia tejto zmluvy a ktoré ju ako také charakterizujú. Naopak, na podmienky, ktoré majú vedľajšiu povahu vo vzťahu k podmienkam vymedzujúcim samotnú podstatu zmluvného vzťahu, by sa nemal vzťahovať pojem „hlavný predmet zmluvy“ v zmysle článku 4 ods. 2 Smernice.

Podľa rozhodnutia Európskeho súdu, rámec takejto úvahy súdu je determinovaný tým, že pri preskúmaní toho, či ide o zmluvnú podmienku, ktorá sa týka „hlavného predmetu zmluvy“, treba prihliadnuť na povahu, všeobecnú štruktúru a ostatné ustanovenia zmluvy, ako aj na jej právny a vecný kontext. Pritom vnútroštátny súd tak musí určiť, v akom rozsahu zmluvná podmienka vymedzuje vzhľadom na uvedené skutočnosti základný prvok zmluvného rámca, do ktorého patrí a ako taká ho charakterizuje. Napokon, ak vnútroštátny súd prijme záver, že táto podmienka je súčasťou hlavného predmetu zmluvy tohto zmluvného rámca, bude musieť súčasne preskúmať, či je táto podmienka sformulovaná jasne a zrozumiteľne.²³

Pokiaľ ide o výnimku z mechanizmu vecného preskúmania nekalých podmienok, ktorá sa týka „primeranosti ceny a úhrady na jednej strane, ako aj tovaru alebo služieb dodávaných výmenným spôsobom na druhej strane“ podľa článku 4 ods. 2 Smernice (tiež aj v zmysle 19. recitálu Smernice, podmienky „*popisujúce ... vzťah kvalita/cena tovaru alebo dodávaných služieb*“), táto má obmedzený rozsah, keďže sa týka len primeranosti medzi stanovenou cenou alebo odmenou a tovarom alebo službami, ktoré sa majú dodať alebo poskytnúť ako protihodnota, pričom toto vylúčenie je vysvetlené skutočnosťou, že neexistuje nijaký sadzovník alebo právne kritérium na určenie rámca a vedenia preskúmania tejto primeranosti.²⁴

Vylučuje sa teda len preskúmanie/hodnotenie zmluvnej podmienky z jedného aspektu, a to z hľadiska primeranosti pomeru medzi stanovenou cenou alebo úhradou a službami alebo tovarom dodanými ako protiplnenie. Podmienky týkajúce sa protihodnoty, ktorú dlhuje spotrebiteľ veriteľovi alebo ktorá má vplyv na skutočnú cenu, ktorú má spotrebiteľ zaplatiť veriteľovi, teda v zásade nepatria do tejto druhej kategórie podmienok, s výnimkou otázky, či je výška protihodnoty alebo cena, ktorá je dohodnutá v zmluve, primeraná službe poskytovanej ako protihodnota veriteľom.²⁵

Čo sa týka primeranosti ceny, cieľom Smernice nebolo absolútne vylúčiť prieskum ceny za poskytnuté plnenie, ale preferovať zmluvnú slobodu zmluvných strán pri podmienkach,

²¹ MALIAR, 2006, s. 1695.

²² Rozsudok Súdneho dvora z 30. apríla 2014 vo veci C-26/13, Árpád Kásler a Hajnalka Káslerné Rábai proti OTP Jelzálogbank Zrt, bod 49 a 50.

²³ Rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2015 vo veci C-96/14, Jean-Claude Van Hove proti CNP Assurances SA, bod 37-39.

²⁴ Rozsudok Súdneho dvora z 30. apríla 2014 vo veci C-26/13, Árpád Kásler a Hajnalka Káslerné Rábai proti OTP Jelzálogbank Zrt, bod 54 a 55.

²⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 30. apríla 2014 vo veci C-26/13, Árpád Kásler a Hajnalka Káslerné Rábai proti OTP Jelzálogbank Zrt, bod 56.

týkajúcich sa pomeru ceny a kvality dodávaného tovaru alebo služby.²⁶ Ako už bolo spomenuté, podmienkou na vylúčenie tu uvedených výnimiek z mechanizmu vecného preskúmania nekalých podmienok je podmienka, že sa vnútroštátny súd na základe preskúmania jednotlivých prípadov domnieva, že boli dodávateľom formulované zrozumiteľne. Súdny dvor túto požiadavku označuje aj ako požiadavku transparentnosti. Požiadavka transparentnosti zmluvných podmienok stanovená Smernicou nemôže byť obmedzená len na ich zrozumiteľnosť z formálneho a gramatického hľadiska. Naopak, keďže systém ochrany zavedený Smernicou vychádza z myšlienky, že spotrebiteľ sa v porovnaní s podnikateľom nachádza v znevýhodnenom postavení, najmä pokiaľ ide o úroveň informovanosti, táto požiadavka transparentnosti sa musí chápať široko.²⁷

Súdny dvor tak pod formuláciou zrozumiteľne vidí ich formuláciu spolu nielen zrozumiteľne, ale aj jasne.²⁸ Formulácia zmluvnej podmienky jasne a zrozumiteľne pritom znamená, že je pre spotrebiteľa zrozumiteľná nielen z gramatického hľadiska, ale že zo zmluvy jasne vyplýva aj konkrétne fungovanie mechanizmu, ktorého sa dotknutá podmienka týka, ako aj vzťah medzi týmto mechanizmom a mechanizmom stanoveným ostatnými podmienkami, aby bol tento spotrebiteľ schopný na základe jasných a zrozumiteľných kritérií posúdiť hospodárske dôsledky, ktoré z toho pre neho vyplývajú.²⁹ Nazdávame sa tiež, že Súdny dvor naznačil, že z pohľadu požiadavky transparentnosti je potrebné klásť vyššie nároky na jasnosť a zrozumiteľnosť pri uzatváraní nadväzujúcich spotrebiteľských zmlúv, keď Súdny dvor konštatoval, že pri uzatváraní nadväzujúcich zmlúv totiž od spotrebiteľa nemožno očakávať rovnakú ostrážitosť.³⁰

V prípade *Kásler a Káslerne*³¹ Súdny dvor pri posudzovaní výnimiek z mechanizmu vecného preskúmania nekalých podmienok nechal vnútroštátnemu súdu, aby posúdil, či táto zmluvná podmienka určuje alebo neurčuje podstatné plnenie z predmetnej zmluvy. Na druhej strane Súdny dvor v predmetnej veci vylúčil, že by v konkrétnom prípade prichádzala do úvahy aplikácia výnimky primeranosti medzi cenou a úhradou na jednej strane a tovarmi a službami dodávanými v protihodnote na druhej strane, keď rozhodol, že takáto podmienka, pokiaľ obsahuje peňažný záväzok spotrebiteľa platiť v rámci vrátenia úveru sumy vyplývajúce z rozdielu medzi kurzom pre predaj a kurzom pre nákup cudzej meny, by sa nemala považovať za obsahujúcu „úhradu“, ktorej primeranosť ako protiplnenia za službu poskytnutú veriteľom sa nemôže posudzovať z hľadiska svojej nekalej povahy v zmysle čl. 4 ods. 2 Smernice.

3 Nekalé podmienky a mechanizmus ich vecného preskúmania

Ak daná zmluvná podmienka spadá do vecného rozsahu pôsobnosti Smernice a súčasne nejde ani o výnimku z mechanizmu vecného preskúmania nekalých zmluvných podmienok, je na mieste samotné posúdenie nekalosti, teda či zmluvná podmienka je (sa považuje) alebo nie je nekalá podľa článku 3 ods. 1 Smernice. Taká zmluvná podmienka je

²⁶ ŠTEVČEK, 2015, s. 503.

²⁷ Rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2015 vo veci C-96/14, Jean-Claude Van Hove proti CNP Assurances SA, bod 40.

²⁸ Napr. rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2015 vo veci C-143/13, Bogdan Matei, Ioana Ofelia Matei proti SC Volksbank România SA, 74.

²⁹ Napr. rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2015 vo veci C-96/14, Jean-Claude Van Hove proti CNP Assurances SA, výrok alebo rozsudok Súdneho dvora z 20. septembra 2017 vo veci C-186/16, Ruxandra Paula Andriuciu a i. proti Banca Ronească SA, bod 45.

³⁰ Rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2015 vo veci C-96/14, Jean-Claude Van Hove proti CNP Assurances SA, bod 48.

³¹ Rozsudok Súdneho dvora z 30. apríla 2014 vo veci C-26/13, Árpád Kásler a Hajnalka Káslerne Rábai proti OTP Jelzálogbank Zrt.

potom nekalou, ak napriek požiadavke dôvery spôsobí značnú nerovnováhu v právach a povinnostiach strán vzniknutých na základe zmluvy, ku škode spotrebiteľa. Podľa článku 3 ods. 1 Smernice: „Zmluvná podmienka, ktorá nebola individuálne dohodnutá sa považuje za nekalú, ak napriek požiadavke dôvery spôsobí značnú nerovnováhu v právach a povinnostiach strán vzniknutých na základe zmluvy, ku škode spotrebiteľa.“

V súvislosti v uvedeným je potrebné poukázať na rozhodnutia Súdneho dvora, ktorý pokračujúc v línii rozsudkov *Océano Grupo Editorial SA*,³² *Cofidis SA*,³³ a *Elisa María Mostaza Claro*³⁴ postupne ustupoval z pozície superrevíznej inštancie a vyhradil vnútroštátnym súdom právomoc preskúmať nekalosť zmluvných dojednaní.³⁵ Súdny dvor vo veci *Invitel*³⁶ jasne vymedzil svoju úlohu pri výklade pojmu „nekalá podmienka“. Pripomenul, že síce do právomoci Súdneho dvora patrí výklad pojmu „nekalá zmluvná podmienka“ podľa článku 3 ods. 1 a prílohy Smernice, ako aj identifikovanie hľadísk, ktoré vnútroštátny súd môže alebo musí zohľadniť pri preskúmaní zmluvnej podmienky vzhľadom na ustanovenia Smernice, vnútroštátnemu súdu však vzhľadom na takéto kritériá prináleží stanoviť konkrétnu kvalifikáciu predmetnej zmluvnej podmienky podľa osobitných okolností daného prípadu. Súdny dvor sa tak pri svojom výklade obmedzuje k tomu, aby vnútroštátnemu súdu poskytol údaje, ktoré musí takéto vnútroštátny súd zohľadniť pri posúdení nekalej povahy dotknutej podmienky.

Zásadný význam pre spresnenie základných prvkov tvoriacich pojem „nekalá podmienka“ má rozsudok Súdneho dvora vo veci *Mohamed Aziz*³⁷. Súdny dvor v uvedenej veci identifikoval dva základné prvky, teda dva súbory právnych skutočností zakladajúcich nekalosť zmluvnej podmienky, a to a) že „podmienka spôsobuje značnú nerovnováhu v právach a povinnostiach strán vyplývajúcich zo zmluvy na škodu spotrebiteľa“, a b) že tak činí „napriek požiadavke dôvery“. Súčasne pripomenul, že Smernica len abstraktne uvádza skutočnosti, ktoré dávajú zmluvnej podmienke, ktorá nebola individuálne dohodnutá, nekalú povahu. Pri preskúmaní základného prvku, či podmienka spôsobí značnú nerovnováhu v právach a povinnostiach strán vyplývajúcich zo zmluvy ku škode spotrebiteľa, Súdny dvor v predmetnej veci objasnil, že treba predovšetkým zohľadniť právne predpisy uplatňované vo vnútroštátnom práve v prípade absencie dohody medzi zmluvnými stranami v tomto zmysle. Na základe takejto porovnávacej analýzy môže vnútroštátny súd posúdiť, či a prípadne do akej miery je právne postavenie spotrebiteľa vyplývajúce zo zmluvy nevýhodnejšie než právne postavenie zakotvené v platnom vnútroštátnom práve. Na tieto účely je relevantné preskúmať právne postavenie uvedeného spotrebiteľa z hľadiska prostriedkov, ktoré má podľa vnútroštátnej právnej úpravy k dispozícii na zabránenie uplatňovaniu nekalých podmienok. Kritériom pre posúdenie nekalosti podmienky je potom práve značná (významná) nerovnováha v právach a povinnostiach, v neprospech spotrebiteľa a rozpor s primeranosťou, resp. poctivosťou (niekedy označovanou aj ako dobré mravy v užšom zmysle, resp. mravnosť).

³² Rozsudok Súdneho dvora z 27. júna 2000 v spojených veciach C-240/98 až C-244/98, *Océano Grupo Editorial SA* proti *Rocío Murciano Quintero* (C-240/98) a *Salvat Editores SA* proti *José M. Sánchez Alcón Prades* (C-241/98), *José Luis Copano Badillo* (C-242/98), *Mohammed Berroane* (C-243/98) a *Emilio Viñas Feliú* (C-244/98).

³³ Rozsudok Súdneho dvora z 21. novembra 2002 vo veci C-473/00, *Cofidis SA* proti *Jean-Louis Fredout*;

³⁴ Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 26. októbra 2006 vo veci C-168/05, *Elisa María Mostaza Claro* proti *Centro Móvil Milenium SL*.

³⁵ Pozri aj CSACH, 2009, s. 178.

³⁶ Rozsudok Súdneho dvora z 26. apríla 2012 vo veci C-472/10, *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság* proti *Invitel Távközlési Zrt*, bod 22.

³⁷ Rozsudok Súdneho dvora z 27. júna 2000 vo veci C-415/11, *Mohamed Aziz* proti *Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, výrok a bod 65-76.

Pri preskúvaní základného prvku, či dôjde ku takejto nerovnováhe „napriek požiadavke dôvery“, treba preveriť, či dodávateľ, ktorý zaobchádza so spotrebiteľom čestne a rovnocenne, mohol rozumne očakávať, že by tento spotrebiteľ súhlasil s takouto podmienkou po individuálnom dojednaní.³⁸ K preskúmaniu, či došlo alebo nedošlo ku kumulatívne splneniu vyššie uvedených základných predpokladov nekalosti je vnútroštátny súd povinný aplikovať mechanizmus vecného preskúmania nekalosti zmluvných podmienok, ktorý by spĺňal aspoň parametre naň kladené článkom 4 ods. 1 Smernice v podobe v akej došlo k jeho vysvetleniu judikatúrou Súdneho dvora. Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že článok 3 ods. 1 a článok 4 ods. 1 Smernice, nie izolovane, ale spoločne definujú všeobecné kritériá umožňujúce posúdiť nekalú povahu zmluvných podmienok podliehajúcich ustanoveniam smernice.³⁹ Ako ustálil Súdny dvor v rozhodnutí vo veci *Océano Grupo Editorial a Salvat Editores*⁴⁰, požiadavka na interpretáciu súladnú so Smernicou vyžaduje od vnútroštátneho súdu, zvlášť, aby uprednostnil taký výklad, ktorý by mu umožnil neprihliadať na nekalú podmienku z úradnej moci, ktorá mu bola zverená. Smernica preto vyžaduje zmluvné podmienky, ktoré spadajú do rámca jej pôsobnosti a nejde o výnimky z mechanizmu vecného preskúmania nekalých podmienok, skúmať ex offa.

Podľa už uvedeného článku 4 ods. 1 Smernice: „Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 7, nekalosť zmluvných podmienok sa hodnotí so zreteľom na povahu tovaru alebo služieb, na ktoré bola zmluva uzatvorená a na všetky okolnosti súvisiace s uzatvorením zmluvy, v dobe uzatvorenia zmluvy a na všetky ostatné podmienky zmluvy alebo na inú zmluvu, od ktorej závisí.“. Vnútroštátny súd by tak mal v súlade s článkom 4 ods. 1 Smernice, vykladaným z hľadiska 18. recitálu Smernice, zohľadniť povahu služieb, ktoré sú predmetom zmlúv, ktoré preskúmava s cieľom posúdiť nekalú povahu podmienok v týchto zmluvách. Toto posúdenie musí vnútroštátny súd vykonať so zreteľom na túto povahu služieb a na všetky okolnosti súvisiace s uzatvorením zmluvy.⁴¹ Z toho vyplýva, že z tohto hľadiska treba tiež posúdiť dôsledky, ktoré uvedená podmienka môže mať v rámci práva uplatniteľného na zmluvu, čo v sebe zahŕňa preskúmanie vnútroštátneho právneho systému.⁴² Následok vadnosti zmluvnej podmienky spočívajúci v jej nekalosti stanovuje článok 6 ods. 1 Smernice. Týmto následkom má byť nezáväznosť práve nekalej zmluvnej podmienky pre spotrebiteľa s inak zachovaním záväznosti spotrebiteľskej zmluvy, ak je jej ďalšia existencia možná bez nekalých podmienok. Súdny dvor z uvedeného vyvodzuje, že vnútroštátne súdy sú povinné neuplatniť nekalú podmienku tak, aby nebola záväzná pre spotrebiteľa, nemôžu však zmeniť jej obsah. Zmluva musí v zásade existovať ďalej bez akejkoľvek zmeny okrem odstránenia nekalých podmienok, pokiaľ je jej ďalšia existencia možná v súlade s pravidlami vnútroštátneho práva. Súdny dvor jednoznačne preferuje zachovanie spotrebiteľskej zmluvy ako takej, hoci bez nekalej podmienky. Súdny dvor dokonca pri dojednaní o zmluvnej pokute, ktoré je nekalou zmluvnou podmienkou nepripustil zníženie dojednanej zmluvnej pokuty, hoci

³⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 27. júna 2000 vo veci C-415/11, Mohamed Aziz proti Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa), bod 69.

³⁹ Napr. rozsudok Súdneho dvora z 3. júna 2010 vo veci C-484/08, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid proti Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc), bod 33.

⁴⁰ Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 27. júna 2000 v spojených veciach C-240/98 až C-244/98, Océano Grupo Editorial SA proti Roció Murciano Quintero (C-240/98) a Salvat Editores SA proti José M. Sánchez Alcón Prades (C-241/98), José Luis Copano Badillo (C-242/98), Mohammed Berroane (C-243/98) a Emilio Viñas Feliú (C-244/98).

⁴¹ Pozri aj rozsudok Súdneho dvora z 15. januára 2015 vo veci C-537/13, Biruté Šiba proti Arūnasovi Devėnasovi, bod 33.

⁴² Rozsudok Súdneho dvora z 27. júna 2000 vo veci C-415/11, Mohamed Aziz proti Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa), bod 71.

to právna úprava pripúšťa, ale vnútroštátnemu súdu uložil jednoducho neuplatniť dojednanie o zmluvnej pokute na spotrebiteľa.⁴³ Súdny dvor takýto výklad dôvodí podporou účelu a všeobecnej systematiky Smernice. Teda, že vzhľadom na povahu a význam verejného záujmu, na ktorom spočíva ochrana priznaná spotrebiteľom, Smernica, ako vyplýva z jej článku 7 ods. 1, ukladá členským štátom povinnosť stanoviť primerané a účinné prostriedky, „ktoré by zabránili súvislému uplatňovaniu nekalých podmienok v zmluvách uzatvorených so spotrebiteľmi zo strany predajcov alebo dodávateľov“. Svoje úvahy Súdny dvor napokon završuje o ten predpoklad, že pokiaľ by vnútroštátny súd mohol meniť obsah nekalých podmienok, ktoré sú uvedené v takýchto zmluvách, mohlo by sa tým ohroziť splnenie dlhodobého cieľa uvedeného v článku 7 Smernice, keďže by došlo k oslabeniu odstrašujúceho účinku pre dodávateľov spočívajúci v tom, že sa takéto nekalé podmienky voči spotrebiteľovi jednoducho neuplatnia.⁴⁴

Záver

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, ochrana spotrebiteľa, ako slabšej zmluvnej strany, je zabezpečovaná najmä prostredníctvom kogentných noriem. Ich úlohou je poskytovať obnovu rovnováhy medzi jej účastníkmi v prípade, ak je tá z určitých dôvodov porušená. Jedným z prejavov takejto ochrany je ochrana poskytovaná Smernicou Rady 93/13/EHS, ktorá narúša zmluvnú slobodu v prospech posilnenia pozície spotrebiteľa ako prezumovanej slabšej strany najmä tým, že stanovuje podmienky, za ktorých môže vnútroštátny súd dojednania v spotrebiteľskej zmluve vyhlásiť za nekalé (resp. neprijateľné), a tak pre spotrebiteľa nezáväznú. Smernica zároveň stanovuje, že z mechanizmu prieskumu neprijateľných podmienok v spotrebiteľských zmluvách sú o.i. vylúčené tie podmienky, ktoré boli dohodnuté individuálne.

V súvislosti so Smernicou sa roky diskutuje, či uprednostňovať zmluvnú voľnosť a autonómiu vôle, alebo naopak, či je lepšie viac chrániť slabšiu stranu a autonómiu vôle potlačiť.⁴⁵ Z predloženého článku vyplýva, že Smernica uprednostňuje potlačenie zmluvnej autonómie a posilňuje pozíciu spotrebiteľa s ohľadom na to, že stanovuje podmienky, za ktorých súd môže dojednania v zmluve označiť ako neprijateľné a preto pre spotrebiteľa nezáväznú. Ochrana, poskytovaná Smernicou narúša zmluvnú slobodu v prospech posilnenia pozície spotrebiteľa ako prezumovanej slabšej strany najmä tým, že stanovuje podmienky, za ktorých môže vnútroštátny súd dojednania v spotrebiteľskej zmluve vyhlásiť za nekalé (resp. neprijateľné), a tak pre spotrebiteľa nezáväznú. Vzhľadom k tomu, že Smernica je založená na princípe minimálnej harmonizácie, umožňuje tiež štátom, ktoré chcú zabezpečiť vyšší stupeň ochrany, rozšíriť obsah posudzovaných podmienok aj na iné skutočnosti spotrebiteľskej zmluvy, okrem iného aj na hlavný predmet zmluvy či primeranosť ceny.⁴⁶

Ochrana spotrebiteľa pred neprijateľnými podmienkami by však podľa nášho názoru nemala byť absolútna, čomu nakoniec zodpovedá aj obsah Smernice, ktorá v súlade

⁴³ Rozsudok Súdneho dvora z 30. mája 2013 vo veci C-488/11, Dirk Frederik Asbeek Brusse, Katarina de Man Garabito proti Jahani BV, tretí výrok.

⁴⁴ Rozsudok Súdneho dvora z 30. mája 2013 vo veci C-488/11, Dirk Frederik Asbeek Brusse, Katarina de Man Garabito proti Jahani BV, bod 57-58.

⁴⁵ VÍTOVÁ, 2014, s. 32.

⁴⁶ VÍTOVÁ, 2014, s. 67.

s princípom *vigilantibus iura* prenecháva dve skupiny prípadov, ktoré sú vylúčené z mechanizmu vecného preskúmania nekalých podmienok a teda posudzovaniu neprijateľnosti nepodliehajú. Ako už bolo uvedené, ide o zmluvné podmienky vzťahujúce sa na pojem „hlavný predmet zmluvy“ a hodnotenie primeranosti medzi cenou a úhradou na jednej strane a tovarmi a službami dodávanými v protihodnote na druhej strane. V odbornej literatúre sa konštatuje, že cieľom takéhoto vylúčenia je uznávanie zmluvnej autonómie a podpora vnútorného trhu tovarov a služieb⁴⁷. Ako už bolo uvedené, vyššieuvedené vylúčenie z prieskumu neprijateľnosti však nevyklučuje aplikáciu Smernice čl. 8, podľa ktorého členské štáty môžu prijať také opatrenia, ktoré sú nad rámec minimálnej harmonizácie Smernice a teda umožniť prieskum neprijateľnosti hlavného predmetu a primeranosti ceny.

POUŽITÁ LITERATÚRA

Knižné publikácie

JURČOVÁ, M. – NOVOTNÁ, M. 2016. Šedý alebo čierny, to je otázka = Grey or black - that is the question. In *Právo, obchod, ekonomika 6*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 286-294. ISBN 978- 80-8152-443-1

JURČOVÁ, M. 2017. Unfair Commercial Practices and Unfair Contract Terms in the Slovak Republic and Their Reflection in the Slovak Case Law. In *Societa set Jurisprudentia*, 2017, roč. V, č. 1,

LÁZIKOVÁ, J. 2018. *Riešenie spotrebiteľských sporov v práve EÚ*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2018. 304 s. ISBN 978-80-8168-818-8

LAZAR, J. et al. 2006. *Občianske právo hmotné : Tretie doplnené a prepracované vydanie: 1 zväzok*. 3. vyd. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o., 2006. 648 s. ISBN 80-8078-084-6

ŠTEVČEK, M. et al. 2015. *Občiansky zákonník : Komentár : § 1 – 450*. Praha : C. H. Beck, 2015. 1616 s. ISBN 978-80-7400-597-8

VÍTOVÁ, B. 2014. *Nepřiměřená ujednání ve spotřebitelských smlouvách po rekodifikaci soukromého práva*. 2. vyd. Praha : Wolters Kluwer, a.s., 2014, 264 s., ISBN 978-80-7478-492-7

Internetové zdroje:

DOHNAL, J. 2010. Bránění spotřebitele, nebo bránění obchodnímu styku? In *Bulletin advokacie* [online]. 2010, č. 5 [cit. 2018-11-15], s. 66-69. Dostupné na internete: <http://www.bulletinadvokacie.cz/assets/zdroje/casopis/2010/BA_05_2010_web.pdf>. ISSN 1210-6348

Judikatura Súdneho dvora

- Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 27. júna 2000 v spojených veciach C-240/98 až C-244/98, Océano Grupo Editorial SA proti Roció Murciano Quintero (C-240/98) a Salvat Editores SA proti José M. Sánchez Alcón Prades (C-241/98), José Luis Copano Badillo (C-242/98),

⁴⁷ VÍTOVÁ 2014, s. 72 a 73.

- Mohammed Berroane (C-243/98) a Emilio Viñas Feliú (C-244/98) Rozsudok Súdneho dvora z 3. júna 2010 vo veci C-484/08, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid proti Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc)
- Rozsudok Súdneho dvora z 21. novembra 2002 vo veci C-473/00, Cofidis SA proti Jean-Louis Fredout;
 - Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 26. októbra 2006 vo veci C-168/05, Elisa María Mostaza Claro proti Centro Móvil Milenium SL.
 - Návrhy generálnej advokátky Verica Trstenjak z 29. októbra 2009 vo veci C-484/08, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid proti Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc), identifikátor ECLI: ECLI:EU:C:2009:682
 - Rozsudok Súdneho dvora z 26. apríla 2012 vo veci C-472/10, Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság proti Invitel Távközlési Zrt,
 - Rozsudok Súdneho dvora z 30. mája 2013 vo veci C-488/11, Dirk Frederik Asbeek Brusse, Katarina de Man Garabito proti Jahani BV, bod 57-58,
 - Rozsudok Súdneho dvora z 10. septembra 2014 vo veci C-34/13, Monika Kušionová proti SMART Capital, a. s.
 - Rozsudok Súdneho dvora z 30. apríla 2014 vo veci C-26/13, Árpád Kásler a Hajnalka Káslerné Rábai proti OTP Jelzálogbank Zrt,
 - Rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2015 vo veci C-96/14, Jean-Claude Van Hove proti CNP Assurances SA,
 - Rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2015 vo veci C-143/13, Bogdan Matei, Ioana Ofelia Matei proti SC Volksbank România SA, 74.
 - Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 26. januára 2017 vo veci Banco Primus SA proti Jesúsovi Gutiérrezovi Garcíovi, C-421/14
 - Rozsudok Súdneho dvora z 20. septembra 2017 vo veci C-186/16, Ruxandra Paula Andriciuc a i. proti Banca Românească SA
 - Uznesenie Súdneho dvora z 7. decembra 2017 vo veci C-446/17, Woonhaven Antwerpe proti Khalid Berkani, Asmae Hajji
 - Rozsudok Súdneho dvora z 20. septembra 2018 vo veci C-51/17, OTP Bank Nyrt. a OTP Faktoring Követeléskezelő Zrt proti Teréz Ilyésovej a Emilovi Kissovi

Smernice

1. Smernica Rady 87/102/EHS z 22. decembra 1986 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré sa týkajú spotrebiteľského úveru
2. Smernica Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách, v platnom znení (Ú. v. ES L 095, 21.4.1993);

Ondrej RUŽIČKA: Dočasné ústavy ako prostriedok v ústavodarnom procese

Abstrakt

Tento príspevok sa zaoberá problematikou dočasných ústav ako možného prostriedku pre ústavodarný proces. Ústavy a ústavné predpisy požívajú špecifické postavenie v právnom poriadku väčšiny štátov sveta, predstavujú zväčša stabilný a dlhotrvajúci aspekt právneho poriadku, fenomén dočasných ústav z tejto charakteristiky vybočuje. Pokúsime sa načrtnúť, čo predstavuje pojem dočasná ústava a prečo by mal ústavodarca do budúcnosti neopomenúť tento fenomén, s jeho pozitívami a negatívami.

Abstract

This paper deals with the issue of temporary constitutions as a possible means for the constitutional process. The constitutions and constitutional regulations enjoy a specific position in the legal order of most of the countries of the world; they are mostly a stable and long-lasting aspect of the legal order; the phenomenon of temporary constitutions stands out of this long lasting nature. Let us try to outline what constitutes a temporary constitution and why the legislator should not forget this phenomenon in the future, as well as with its positives and negatives.

Kľúčové slová: ústavodarná činnosť, dočasné ústavy, ústavy

Key words constitution adoption process, temporary constitutions, constitutions

VZOR CITÁCIE: RUŽIČKA O.: Dočasné ústavy ako prostriedok v ústavodarnom procese. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 88 – 100.

Autor:

Mgr. Ondrej Ružička
Katedra ústavného práva
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo n. č. 6, 811 00 Bratislava
ondrej.ruzicka@flaw.uniba.sk

Úvod

Ústava, konštitúcia, constitutio, zriadenie patrí medzi zásadné objekty záujmu odboru ústavného práva. Význam tkvie primárne z jej postavenia v právnom poriadku väčšiny moderných štátov ako právna norma z najvyšším stupňom záväznosti. Už len z tohto titulu je zásadné, akú formu a charakter majú ústavné dokumenty. V rámci určitej typológie sa tradične uvádzajú nasledovné druhy ústav a to v závislosti od rôznych kritérií. Podobne ako v prípade prameňov práva, teória rozlišuje: (i) ústavy v materiálnom zmysle, (ii) ústavy vo formálnom zmysle. Materiálnym zmyslom sa mienia všetky pravidlá týkajúce sa základnej štruktúry fungovania štátu, ochrany základných práv bez ohľadu na formálny prameň, jeho podobu a konkrétne ustanovenia.¹ Materiálne chápanie ústavy presahuje ústavu vo formálnom zmysle. Formálna ústava je konkrétny predpis, s konkrétnym označením ako Ústava, Základný zákon, Ústavná listina atď. Z hľadiska právnej formy ústavy delíme na: (iii) písané a (iv) obyčajové ústavy. Kritériom je forma v akej existujú, či sa jedná o konkrétny písaný dokument, alebo vo forme určitých tradícií.² V nadväznosti na predchádzajúce dve kritériá teória rozoznáva ústavy podľa počtu právnych aktov ústavnej sily: (v) monolegálne a (vi) polylegálne. Treba dodať, že tu môžu pôsobiť viaceré právne pramene ako ústavná obyčaj, nepísaný prameň práva alebo vývojom podmienený nárast ústavnej úpravy, z titulu ktorých určujeme ústavu ako polylegálnu. Polylegálnosť je napríklad v zahraničných publikáciách označovaná ako aj fragmentovaná ústava.³ Z hľadiska legislatívneho procesu prijímania, zmeny a zániku rozlišujeme: (vii) ústavy rigidné (tuhé) a (viii) ústavy flexibilné (pružné). To predstavuje spôsob, akým je možné prijať, zmeniť, zrušiť ústavu. Rigiditu alebo flexibilitu je možné dosiahnuť viacerými prostriedkami ako napríklad dvojtretinovými či trojpäťtinovými väčšinami v rámci ústavodarných orgánov, potrebou ratifikačného referenda, prípadne iných prostriedkov sťažujúcich ústavodarný proces. Flexibilita je zaručená buď absenciou týchto prostriedkov (normálna legislatíva) alebo ju môžeme identifikovať v prípade sprofanovania ústavodarnej činnosti.⁴ V rámci vlastností právnych dokumentov platnosti a účinnosti, môžeme podobne ako aj v prípadoch ústav rozoznávať: (ix) ústavy reálne a (x) ústavy fiktívne. V tomto rozlišovaní je nutná zvýšená pozornosť⁵ aj vzhľadom na komplexnosť ústavnej úpravy v materiálnom a formálnom zmysle. Príkladom môže byť aj § 22 ods. 1 Ústavnej listiny č. 121/1920 Sb., ktorý upravoval zákaz imperatívneho mandátu. Napriek tejto úprave volebný súd v judikatúre *contra constitutione* uznával existenciu poslaneckých reverzov, prípadne potvrdzoval prax politických strán v prípade absencie lojality poslancov k svojim stranám.⁶ Prípadne ako poukazuje Bujňák⁷ vo svojom príspevku ohľadom praxe vzdávania sa mandátu poslanca, ktorá tiež nie je dlhodobo v súlade so znením Ústavy Slovenskej republiky. Tu môžeme hovoriť o určitých čiastkových fiktívnych (nedodržiavaných ustanoveniach) potvrdených judikatúrou, prípadne spadajúce pod

¹ CIBULKA, L., *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 102

² Napr. Uhorská ústava tvorená viacerými dokumentmi a doplnená obyčajovým právom. Obyčajová ústava automaticky neznamená absenciu písaných právnych aktov. Pozri bližšie: GABRIŠ, T., *Zrod moderného uhorského konštitucionalizmu*. In: BOBOKOVÁ, J., - BAKYTOVA, J., *Zborník Filozofickej fakulty UK Na ceste k modernej ústave*. Bratislava: Vydavateľstvo Univerzity Komenského v Bratislave, 2017, s. 167-203

³ Prípad Izraela, kde Knesset bol zvolený ako ústavodarný orgán za účelom prijatia ústavy, čo sa nestalo. Pozri GRIMM, D., *Types of Constitutions*. In: ROSENFELD, M., SAJÓ, A., *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 6

⁴ Pod sprofanovaním máme na mysli prípad, keď formálne hovoríme o rigidných pravidlách, ale v realite sa jedná o pomerne flexibilný proces. Dôvodom môže byť zloženie a charakter ústavodarného orgánu.

⁵ Upozornenie kolektívu pod vedením prof. Cibulku- CIBULKA, L. a kol., *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 103

⁶ WEYR, F., *Československé právo ústavné*. Praha: MELANTRICH, 1937, s. 135-136

⁷ Ešte nepublikovaný príspevok BUJŇÁK, V., *Vzdanie sa mandátu člena parlamentu a jeho interpretácia v aplikačnej praxi*, odprezentovaný na medzinárodnej konferencii Bratislavské právnické fórum, uskutočnenej v dňoch 6-7. 2. 2020

vplyv fakticity. Ako príklad fiktívnosti sa často uvádza⁸ vo väčšej miere socialistická ústava č. 100/1960 Zb. prípadne ústavný zákon o československej federácii č. 141/1968 Zb., kde sa často pripisuje jej reálnosť, až demokratickými zmenami po roku 1989. Spôsob ich prijatia, aj keď spojený aj s atribútom rigidnosti, je spojený aj s iným aspektom a to charakterom ich prijatia, z tohto hľadiska rozlišujeme ústavy: (xi) oktrojované a (xii) ústavy dohodnuté. Oktrojovanosť značí ústavu, ktorej obsahové ako aj procesné prvky majú vnútený charakter. Dohodnuté zas predpokladajú viacej prepracovaný proces prijatia, najmä týkajúci sa deliberačných a kompromisných postupov. Kategorizácia ústav nekončí len v rámci ich obsahových, procesných, formálnych alebo materiálnych špecifik, ale aj v otázkach režimov, prípadne štátnych zriadení, ktoré upravujú. Do tejto množiny môžeme zaradiť ústavy: demokratické, nedemokratické, federalistické, unitaristické, monarchistické, republikánske, pôvodné a odvodené.⁹ Ako môžeme touto demonštratívnu kategorizáciu preukázať, jedná sa o pomerne veľkú množinu typológií. Čo sa zväčša vymyká z tradičného chápania ústav a *a simili* aj obyčajného zákonodarstva, je dočasné zákonodarstvo. Predmetom nasledujúcich statí bude práve dočasnosť ústavnej úpravy. Ústavy by mali byť vyjadrením stability a dlhotrvajúceho právneho poriadku. Ako sa často stáva v zásadných ústavodarných momentoch, takto charakterizovaný dokument vzniká za podmienok v neprospech vytvorenia stabilnej ústavnej úpravy.¹⁰ Tento problém sa snaží vyvážiť koncept dočasných ústav, ktorý predstavuje zároveň zaujímavú kategóriu z rôznych druhov ústav, ktoré sme predstavili.

1 Dočasné/prechodné ústavy - charakteristika

Dočasné ústavy sú pomerne obskúrnym subjektom výskumu. V ostatných rokoch sa vyskytujú ako špecifické témy článkov a zväčša nie ucelených monografií. Napriek tomu, z hľadiska ústavného inžinierstva predstavujú zásadný odklon od zaužívaného chápania ústavodarnej moci, ako určitej „posvätej“, výsostnej a výnimočnej činnosti.¹¹ Už od zrodu konštitucionalizmu na konci 18. storočia sa objavuje koncept tzv. dočasných ústav (v anglických jazykových variáciách ako interim constitutions/temporary constitutions). V ostatnej dobe sa tento koncept stále viacej objavuje v literatúre o procese tvorby ústav. Nahrádza zaužívanú charakteristiku ústavného dokumentu ako relatívne stáleho. Čo sa týka skúseností s konceptom dočasných ústav, nejedná sa, ako sme skonštatovali, o nový koncept. Samotný Jefferson navrhoval, aby nová ústava bola podrobená zmene, či skôr minimálne revízií. Podobne ako o dve storočia neskôr Ginburg, Elkins a Melton uvádzajú optimálny čas na zmenu 19 rokov, resp. poukazujú na „mortalitu“ ústav.¹² Nasledujúce tvrdenie sa snaží Jefferson odôvodniť Jamesovi Madisonovi využitím myšlienkového experimentu, kde operuje z hypotetickým ideálnym stavom striedania generácií s využitím vtedy dostupných údajov o

⁸ napríklad ŠIMÁČKOVÁ, K., *FIKTIVNÍ, NEBO REÁLNÁ ÚSTAVA* Paradoxy vývoje socialistického Československa. In: BOBEK, M., ŠIMÍČEK, V., (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova Univerzita, 2009, s. 123-144; ELSTER, J., *Transition, constitution-making and separation in Czechoslovakia*. European Journal of Sociology, vol. 36/1, 1995, s. 109

⁹ POSLUCH, M., CIBULKA, L., *Štátne právo Slovenskej republiky 3. vydanie*. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 47-48; KYSELA, J., *Ústava medzi právem a politikou Úvod od ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 205-216

¹⁰ ELSTER, J., *Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process*, *Duke Law Journal*, In: CHOUDHRY, S., GUNSBURG, T., *Constitution Making*. Edward Elgar publishing, 2016, s. 35

¹¹ Do úvahy berieme zásadnú rigidnosť procesu jej uplatňovania.

¹² ELKINS, Z., GINSBURG, T., MELTON, J., *The endurance of national constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 129

úmrtnosti a natality.¹³ Dočasná ústava alebo niektoré z jej ustanovení sú teda limitované určitým časovým úsekom. Táto limitácia následne znamená stratu účinnosti ako aj platnosti, pokiaľ nie je potvrdená v ďalšom procese. Ako by sme mohli definovať dočasnú ústavu? Dočasná ústava, predstavuje vybočenie z bežnej charakteristiky stabilného právneho predpisu¹⁴, majúceho nešpecifikovanú dobu účinnosti a platnosti. Táto dočasnosť je v zásade súčasťou vnútorných ustanovení zániku.¹⁵ Môže sa týkať celého predpisu, prípadne len jeho časti alebo jednotného ustanovenia. Dočasná ústava stráca platnosť a účinnosť, pokiaľ nie je znova prijatá v rámci ústavodarného procesu.¹⁶ Dočasnosť je vyjadrená dvojako, buď konkrétnym ustanovením (zväčša dátumom), alebo obsahuje ustanovenia charakterizujúce ústavu ako dočasnú, približujúci budúci, bližšie neurčený moment prijatia trvalej ústavy. Z tohto hľadiska by sme toto špecifické vyjadrenie ústavodarnej moci nechceli redukovať len na matériu ústavy v pravom slova zmysle (zväčša formálnom), no chceli by sme ju rozšíriť aj na problematiku ústavodarnej činnosti vo všeobecnosti. Dočasnú ústavu z vyššie uvedeného môžeme definovať ako produkt ústavodarnej moci, ktorý obmedzuje svoju platnosť v celom znení alebo len v konkrétnych ustanoveniach. Dočasnosť je určená všeobecnou klauzulou v podobe intencie prijať stabilnú ústavu v budúcnosti alebo konkrétnym časovým údajom.

1.1 Uplatnenie v ústavodarných procesoch

Ako prvý príklad dočasnej ústavy by sme uviedli, Základný zákon Nemeckej spolkovej ústavy z 8. 5. 1949 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Charakteristickým rysom tohto dokumentu je jeho názov Základný zákon namiesto jasného pomenovania ústava (v nemeckej terminológii die Verfassung). Zvolenie takéhoto názvu má viaceré dôvody. Prvým je medzinárodná a vnútroštátna situácia vyjadrená v rozdelení Nemecka do okupačných zón spravovaných jednotlivými spojeneckými silami.¹⁷ Daný stav spôsobil Okupačný štatút resp. nepresadenie ideí, ktoré razili nemeckí predstavitelia voči okupačným správcom. Stav zapríčinený týmto dokumentom zhatil snahu nemeckého ústavodarného orgánu prijať ideu ústavy ako vyjadrenie suverénnej vôle nemeckého ľudu. Jednotlivé strany sa veľmi zdráhali podujat' k prijatiu ústavy.¹⁸ Konsekvenciou nebol len názov, ale aj existencia špecifického ustanovenia, v literatúre nazývaného „sunset clause“ predstavovaná čl. 146 Základného zákona: „*Tento základný zákon, ktorý od dosiahnutia jednoty a slobody Nemecka, sa vzťahuje na celý nemecký ľud, prestane sa vzťahovať dňom kedy bude slobodne prijatá ústava nemeckých ľuďom.*“¹⁹ Táto zdráhavosť bola vyjadrená aj v názve orgánu, ktorý bol poverený

¹³ „On similar ground it may be proved that no society can make a perpetual constitution, or even a perpetual law. The earth belongs always to the living generation. They may manage it then, and what proceeds from it, as they please, during their usufruct. They are masters too of their own persons, and consequently may govern them as they please. But persons and property make the sum of the objects of government. The constitution and the laws of their predecessors extinguished then in their natural course with those who gave them being. This could preserve that being till it ceased to be itself, and no longer. **Every constitution then, and every law, naturally expires at the end of 19 years.**“ Thomas Jefferson to James Madison, *Volume 15: 27 March 1789 to 30 November 1789*, dostupné na internete: <https://jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/thomas-jefferson-james-madison>

¹⁴ Napríklad Fuller dáva do svojej charakteristiky práva ako jednu z kľúčových časovú konštantnosť práva. Čo v sebe zahŕňa aj časovú stabilitu platnosti a účinnosti právnych noriem. Bližšie k tomu FULLER, L., L., *The morality of law* revised edition. Yale University press, 1969, s. 79-80

¹⁵ FÁBRY, B., - KASINEC, R., - TURČAN, M., *Teória práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s.73-74

¹⁶ VAROL, O., *Temporary constitutions*. In: *California Law Review*, 409, 2014, s. 412

¹⁷ Bližšie pozri: <https://www.worldstatesmen.org/Germany.html#Allied> pod položkou Allied military occupation

¹⁸ FRIEDRICH, C. J., *Rebuilding the German Constitution, I*. *The American Political science review*, vol. XLIII, no. 3, 1949. In: CHOUDHRY, S.- GINSBURG, T., *Constitution making*. Edward Elgar Publishing limited, 2016, s. 543

¹⁹ GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND [GRUNDGESETZ] [GG] [BASIC LAW], May 23, 1949, BGBl. I <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

na vytvorenie tohto dokumentu - Parlamentná rada (der Parlamentarische Rat) a nie špecifické ústavodarné zhromaždenie. Takúto tranzitívnu dočasnú funkciu Základného zákona predstavovalo aj pôvodné znenie Preambuly: „...*dať politickému životu nový poriadok na prechodnú dobu.*“²⁰ Základný zákon stále platí, aj keď pravda nie v jeho pôvodnom znení, napriek tomu stále obsahuje spomínaný čl. 146. Z obsahového hľadiska sa jedná o nepochybne ústavu v pravom slova zmysle, určenú na podstatne dlhšie obdobie ako dočasné ústavy vo svojej podstate predpokladajú. Čo potvrdzuje aj to, že Základný zákon stále je platný a účinný, samozrejme už v novelizovanom znení.

Inštitúciu dočasnej ústavy možno nájsť aj v našom geografickom priestore strednej a východnej Európy. Netreba ísť ďaleko: prvá Československá republika v prvých rokoch operovala na náklade dočasnej ústavy. Jednalo sa o zákon č. 37/1918 Sb. o prozatimní ústavě o národním zhromáždění. Čo sa týka obsahovej stránky, upravoval základnú štruktúru a fungovanie systému, teda predstavoval fundamentálny dokument rodiaceho sa štátu. Čo predurčovalo jeho dočasnosť, teda okrem evidentného označenia? V základnej charakteristike dočasných ústav sme si určili dve črty dočasnosti: špecifickú terminačnú klauzulu alebo generické ustanovenie/a odkazujúce na určitú budúcu udalosť. V prípade provizórnej ústavy sa jednalo o § 4²¹ a 7²². Táto prechodná úprava bola novelizovaná dvakrát, zákonom č. 271/1919 Sb. a zákonom č. 138/1919 Sb., prvá zo spomínaných noviel bola čo sa týka zmien obsiahlejšia.

Z nie tak dávnej minulosti za zmienku stojí aj tzv. „*Mała konstitucja z 1992*“ Poľskej republiky. Napriek prívlastku malá, jednalo sa o celkom komplexný dokument. Upravoval zastupiteľský zbor, úrad prezidenta, radu ministrov a obsahoval aj úpravu územnej samosprávy. Jeho značenie bolo ustawa konstytucyjna, teda ústavný zákon. Bol prijatý 17. októbra 1992, a úvod k tomuto zákonu predpokladal jeho dočasnosť.²³ Poľsko upravilo aj proces, akou cestou príde k prijatiu stálej ústavy a to ústavným zákonom z 23. 4. 1992.²⁴ Tá stanovovala Národné zhromaždenie ako špecifický orgán určený na prijatie novej ústavy, ďalej iniciatívu v prípade návrhov matérie budúcej ústavy, neskôr rozšírenú aj o ľudovú iniciatívu.²⁵

Za mierne odbočenie od ústavodarnej činnosti v pravom slova zmysle môžeme považovať právnu úpravu prvej Československej republiky vo forme dočasných právnych úprav. Prvým takýmto významným obranným prostriedkom bol zákon č. 201/1933 Sb. o zastavovaní činnosti a o rozpúšťaní politických strán. Bola to reakcia na pôsobenie strán združujúcich občanov nemeckej národnosti, alebo radikálnych komunistických strán/hnutí. Na rozdiel od dnešného inštitútu rozpustenia politickej strany mala charakter administratívneho rozhodnutia so závažnými dôsledkami straty mandátu, a to aj poslaneckého. Aj napriek takýmto závažným sankciám bola možnosť nápravy rozhodnutím Nejvyššího správného soudu. Zaujímavé sú aj úvahy ústavnoprávneho výboru: „*Pro stát s demokraticko-republikánskou formou vládní jako konečně pro každý stát je kategorickým příkazem, že politické strany a politická hnutí budou jak svým programem, tak svou činností uznávat i chránit všechny*

²⁰ FRIEDRICH, C.J., *Rebuilding the German Constitution, II.* In: CHOUDHRY, S.- GINSBURG, T., *Constitution making.* Edward Elgar Publishing limited, 2016, s. 705-706

²¹ „*Národní shromáždění vykonává pravomoc zákonodárnou pro celý stát i jednotlivé jeho části a pravomoc dozorcí nad mocí výkonnou až do doby, kdy dle ústavy konečně sejde se a ustaví sněmovna vyšší z voleb.*“

²² „*Úřad prezidenta trvá až do doby, kdy podle ústavy konečně nová hlava státu bude zvolena.*“

²³ „*W celu: usprawnienia działalności naczelnych władz Państwa, do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi się, co następuje: ...*“, USTAWA KONSTYTUCYJNA z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym dostupná online: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1992a.html>

²⁴ Dz.U. 1992 nr 67 poz. 336 dostupné online: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19920670336>

²⁵ GWIŹDŹ, A., *Konstytucja RP i inne teksty prawne.* Warszawa: C.H. BECK, 1997, časť IX.

předpoklady existence státu: jeho samostatnost, ustavní jednotnost, celistvost, jeho bezpečnost a že budou chrániti ústavou zaručenou demokratickorepublikánskou formu. Jinými slovy: politické strany musí vyvíjeti svou činnost v rámci ústavy a platných zákonů a pokud chtějí pracovati pro určité jejich změny, mohou tak učiniti jen za šetření prostředků Ústavou a platnými zákony určených."²⁶ Čo nie je tak nepodobné novodobým úvahám o materiálnom jadre resp. obmedzenosti delegovaných nositeľov moci ako aj konceptu dočasnej ústavy.²⁷ Vyhrocovanie medzinárodnej situácie a dianie v Nemecku zapríčinili predĺženie účinnosti tohto zákona, ale aj prijatie novej úpravy v podobe zákona č. 131/1936 Sb. o obraně státu. Jednalo sa o rozsiahlu úpravu. Karl Loewenstein ju označil svojou povahou ako druhú ústavu, ich forma a obsah indikovali skôr ústavnú formu ako formu bežného zákonodarstva.²⁸ Efektivita týchto úprav sa odrazila najmä na postupe fašistických alebo komunistických strán, ktoré museli voliť taktiku demokratického boja a rešpektovania demokratických pravidiel. V zmysle druhého zákona tu bola zas pripravenosť vojenských a mocenských štruktúr na ozbrojený konflikt.

Z uvedených praktických využití dočasných ústav je zrejmé, že z hľadiska obsahovej komplexnosti sa neobmedzuje na dokumenty strohého obsahu a môže v konečnom dôsledku predstavovať efektívny a stabilný prostriedok fungovania ústavného systému. V prípade menej komplexných ústavných úprav slúži ako provizórny most pre prechod k stabilnejšej konečnej ústavnej úprave, prípadne môže slúžiť ako spôsob opatrnosti legislatívy v prípadoch situácií výnimočného charakteru. Príkladom bola snaha poslancov pozmeňovacím návrhom limitovať účinnosť novely ústavy (č. 427/2015 Z.z.) na dva roky.²⁹ Tento návrh bol podporený 54 poslancami zo 141 prítomných, nikto nehlasoval proti.³⁰ Myslíme si, že prijatie takejto úpravy by bol zaujímavý krok, ktorý by umožnil prehodnotenie úpravy po dvoch rokoch novou Národnou radou Slovenskej republiky. Išlo by o sebaobmedzenie NR SR a zároveň by bol dôkazom vôle ústavodarcu nezotrvať v perpetuálnom „vojnovom stave“ proti terorizmu.³¹

Keby sme mohli zhrnúť použitia dočasnej ústavnej úpravy jednalo by sa o: a) prostriedky transformácie k stálej ústavnej úprave; b) prostriedky sebaobmedzujúcej reakcie na externé/interné výnimočné stavy; c) prostriedky skúšobného charakteru v prostredí normálneho fungovania systému.

2. Pozitíva a negatíva konceptu dočasných ústav

Pokiaľ sme si definovali, čo sú dočasné ústavy a priblížili sme si ich využitie, je nutné spomenúť aj ich pozitíva a negatíva. Záujem o dočasné ústavy je spôsobený najmä ich pozitívami vo vzťahu k revolučným, tranzitívnym a rozdeleným štátom. Zahraniční autori identifikujú nasledovné pozitíva: poskytujú stranám dostatočné časové rozhranie na vybudovanie dôvery, vytvoríť opakujúci sa proces, skrz ktorý je možné vybudovať konsenzus o komplexných a kontroverzných otázkach; umožňuje ústavodarcom otestovať nové politické riešenia; umožniť širšiu participáciu subjektov.³² Ďalej eliminácia kognitívnych skreslení,

²⁶ Zpráva ustavněprávního výboru dostupné na internete: http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2358_00.htm

²⁷ Za predpokladu, že prijmemo Loewensteinovu poznámku o ústavnej matérii daných zákonov.

²⁸ LOEWENSTEIN, K., *Militant democracy and fundamental rights, II.* In: *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 4 (Aug., 1937), s. 643

²⁹ Pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancov Miroslava Beblavého a Martina Fedora dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=422738>

³⁰ Pozri Hlasovanie o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch z rozpravy, dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=37028>

³¹ V zmysle, že je schopný zabezpečiť bezpečnosť spoločnosti menej invazívnymi inštitútmi vo vzťahu k ľudským právam.

³² RODRIGUES, CH., *Letting off steam: Interim constitutions as a safety valve to the pressure-cooker of transitions in conflict-affected states?* In: *Global Constitutionalism* (2017), 6:1, 33–62, s. 40–41

možnosť zhodnotiť dočasnú úpravu v čase ukončenia jej platnosti.³³ Ozan Varol sa zamýšľa, že inštitúcia dočasných ústav umožňuje prečkať obdobie ústavodarných momentov, ako inštrument spútania rôznych krátkodobých/nostalgických tendencií. Takto určený čas spúta negatívne tendencie a tým umožňuje „vychladnutie“, väčšiu triezvosť v ďalšom postupe prijatia stabilne permanentnej ústavy. Tento koncept poskytuje najmä silne rozdeleným krajinám, prípadne krajinám v povojnovom stave, priestor na diskusiu o trvalejšom systéme a zároveň dokáže poskytnúť relatívne stabilný modus operandi rodiacemu sa systému, systému na pokraji rozpadu. Za príklad úspešnej úpravy sa uvádza³⁴ Juhoafrická dočasná ústava z roku 1994,³⁵ ktorá efektívne umožnila prechod od apartheidu k demokratickému zriadeniu a prijatiu stálej ústavy aj vďaka obsiahnutiu zásadných princípov novej (stálej) ústavy.³⁶ Uplatnenie v silne rozdelených štátoch je zaujímavým riešením, avšak v posledných desaťročiach aj vďaka rôznym vojnovým konfliktom v zahraničí, sa dočasné ústavy dostávajú do stabilizačných mechanizmov v krajinách, kde vojna, konflikty stále pretrvávajú. Takýmto príkladom je Somálsko, ktoré prijalo viackrát dočasné ústavné dokumenty, kvôli nejednotnosti politickej reprezentácie. Zahraniční pozorovatelia sa zhodujú, že systém deadlinov a parciálnych stabilných oblastí zhody je dôležitým krokom k trvalej ústave a stabilnému systému.³⁷ Minimálne z hľadiska 21. storočia sa dočasné ústavodarstvo javí ako jeden z kľúčových prostriedkov budovania mieru, najmä vo vojnu zmietaných krajinách. To potvrdzuje aj OSN a to konkrétne vo forme Rozvojového programu OSN (United Nations Development programme)³⁸, kde ponúka možnosť konzultácií pre krajiny. Uvedomujúc si zásadnú dôležitosť ústavodarného procesu pre demokraciu roku 2014 vydali aj usmerňujúcu nótu, ktorá mimo iné zaujíma pozitívne stanovisko k dočasným ústavám alebo k idei ústavnej revízie za účelom zmeny stávajúcej ústavy.

Zjavným negatívnym javom je časová obmedzenosť dočasných ústav. Ak by sme rozšírili takúto prax do povedzme ústavodarstva v širšom kontexte, prieči sa to najmä princípu právnej istoty, kde jedným z jej atribútov je trvalosť právnych vzťahov založených právnym poriadkom. Samozrejme, v legislatívnom „živote“ sa môže stať, že zákonodarca upustí od predmetnej úpravy. Čo sa týka zmeny a zániku, vyjadril sa k nemu aj Všeobecný súd EÚ: „opatrenia, ktoré ovplyvňujú právne a faktické postavenie osoby, sa nesmú zmeniť po tom, čo boli schválené, inak ako s pravidlami určujúcimi kompetenciu a procedúru relevantnú pre ich zmenu alebo zrušenie“³⁹. Takéto pravidlá pre kompetenciu ako aj procedúra pre zmenu/zrušenie, sú určené legislatívnym procesom, ako aj klauzulou dočasnosti. Takouto procedúrou môže byť novelizácia, prijatie predpisu bez dočasných klauzúl, ponechanie v platnosti, ak klauzula je len generická bez konkrétneho časového údaju.

Okruhom možných negatív je aj nenaplnenie cieľov pre ktoré bola prijatá dočasná ústava. To, čo pôvodne malo slúžiť ako racionalizačný a zmierňovací prvok, sa nemusí naplniť. Príkladom môže byť aj Federálna ústava USA, kde aj napriek nevôli „otcov zakladateľov“ voči

³³ VAROL, O., O., *Temporary Constitutions*. In: *California Law Review* Vol. 102, No. 2 (Apríl 2014), s. 427-435

³⁴ Pozn. 26 RODRIGUES, CH., s. 42-43

³⁵ Pozri Chapter 5 section 68-74, Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993, popisujúci proces prijatia novej ústavy. Dostupné na internete: https://www.servat.unibe.ch/icl/sf10000_.html

³⁶ Konkrétne 34 ústavných princípov, pozri Schedule 4, Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993, dostupné na internete: https://www.servat.unibe.ch/icl/sf10000_.html

³⁷ Pozn. 26 RODRIGUES, CH., s. 45-46

³⁸ Smernica pre prijímanie ústav: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/GuidanceNote_ConstitutionMakingSupport.html

³⁹ Rozhodnutie Súdneho dvora EÚ z 21. októbra 1997 vo veci T-229/94, *Deutsche Bahn proti Komisii*, cit. z GIBA, M. a kol., Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 138

dočasným ustanoveniam bola obmedzená právomoc Kongresu v otázkach týkajúcich sa obmedzenia otroctva, a to na čas 10 rokov.⁴⁰

Z hľadiska jeho využívania v netranzitívnych časoch, kritický pohľad na dočasné ústavy prináša Dishon a to z prostredia Izraela. Situácia Izraela pramení z neexistencie jednotnej ústavnej úpravy, ktorá je obsahovo rozdelená do 12 základných zákonov, tvoriacich určitý ústavný systém. Po prelomovom rozhodnutí v otázke ochrany ústavnosti izraelského ústavného súdu sa od roku 2009 rozšírilo prijímanie dočasných ustanovení ako nástrojov novelizácií základných zákonov. Vyústilo to napríklad k zmene jednoročného rozpočtového obdobia na dvojročné rozpočtové obdobie⁴¹ alebo dočasné navýšenie počtu členov vlády, napriek predchádzajúcej redukčnej novele. Takúto „atrakciu“ dočasnými zmenami základných zákonov vidí najmä v možnosti presvedčiť opozíciu, že síce proti opozícií namierené zmeny majú predsa len dočasný charakter.⁴² Hrozbu v tomto zmysle predstavuje presadzovanie nie vždy demokratických ustanovení „krok po kroku“ a to z dôvodov na oko šľachetných.

Záver

Záverom by sme sa chceli zamyslieť na možné implikácie pre slovenského ústavodarcu. V čase písania tohto článku⁴³ sme svedkami pandémie vírusu COVID-19 a samozrejme netreba opomenúť ani krízu systému súdnictva, spravodlivosti. Spoločným menovateľom týchto záverečných úvah bude nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014. Nejedná sa o prelomový nález len z titulu charakteru ústavodarnej moci, ale aj pre implikácie vychádzajúce z dôvodu ústavného súdu. Predvolebné a povolebné diskusie viackrát artikulovali úmysel vlády⁴⁴ znovu zaviesť sudcovské previerky, pôvodne zrušené spomínaným nálezom.⁴⁵ Ústavný súd síce nevyhlásil previerky ako neprijateľné za každých podmienok, no zároveň dodal: „neexistujú relevantné spoločenské príčiny a podmienky pre zavedenie overovania predpokladov“⁴⁶ a zároveň charakterizuje ako podmienku ústavnej kontroly ústavných zákonov intenzitu narušenia ústavy.⁴⁷ Charakter tejto intenzity môže mať dva typy: 1. intenzívny zásah (jedna právna úprava), a 2. súhrn viacerých čiastkových zásahov.⁴⁸ Nastáva otázka ako optimálne prijať takúto úpravu? Dajme si za cieľ nevyhlásiť ústavný súd a zmierniť riziko prehlásenia tejto úpravy za protiústavnú. Myslíme si, že inštitút dočasnej ústavnej úpravy by bol zaujímavým riešením ako toho dosiahnuť. Aspekt dočasnosti by mohol bližšie korešpondovať s existujúcimi relevantnými príčinami krízy nášho systému a zároveň by zmiernoval intenzitu zásahu na ústavnej úrovni, jeho časového aspektu. Z hľadiska

⁴⁰ Ústava Spojených štátov amerických článok I. Oddiel 9: „Až do roku 1808 nebude Kongres oprávnený zakázať prísťahovalectvo alebo dovoz osôb,..."

⁴¹ DISHON, N. (2018). *Temporary Constitutional Amendments as a Means to Undermine the Democratic Order: Insights from the Israeli Experience*. *Israel Law Review*, 51(3), s. 403-404

⁴² DISHON, N. (2018). *Temporary Constitutional Amendments as a Means to Undermine the Democratic Order: Insights from the Israeli Experience*. *Israel Law Review*, 51(3), s. 416

⁴³ Marec 2020

⁴⁴ Napríklad: <https://domov.sme.sk/c/22348774/matovic-ustavna-vacsina-je-dolezita-pre-zavedenie-previerok-sudcov.html>

⁴⁵ V rámci ústavnej úpravy sa jednalo o čl. 147 ods. 1, čl. 154d ods. 1 až 3, čl. 141a ods. 9

⁴⁶ Nález PL. ÚS 21/2014 s. 102

⁴⁷ Nález PL. ÚS 21/2014 s. 54 bod. 65 prvá veta

⁴⁸ Samostatne nedosahujúcich intenzitu.

obsahového pokiaľ by ústavodarca inkorporoval odporúčania ústavného súdu, tiež by to mohlo zmierniť intenzitu zásahu voči materiálnemu jadrú.⁴⁹

Druhým okruhom úvah sú mimoriadne situácie vzťahujúce sa na chod spoločnosti/štátu. V rámci právneho poriadku Slovenskej republiky sa jedná o ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Môžeme povedať, že sa jedná o určitú formu dočasnej ústavy, rámca fungovania štátu. Ten rozlišuje stav vojny, vojnový stav, výnimočný a núdzový stav. Práve 15.3. s účinnosťou od 16.3. bol v niektorých častiach Slovenskej republiky vyhlásený vládou núdzový stav z dôvodu pandémie COVID-19. Predmetné uznesenie č. 114 publikované v zbierke zákonov pod č. 45/2020 Z.z. jedná vyhlásilo núdzový stav a jedná prijalo obmedzenie práv, a to v dvoch okruhoch: a) uloženie pracovnej povinnosti na výkon zdravotnej starostlivosti u poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti; b) zákaz štrajku osobám na ktoré sa pracovná povinnosť vťahuje.⁵⁰ Núdzový stav podobne ako v prípade ostatných stavov je časovo obmedzený. Na rozdiel od ostatných⁵¹, núdzový stav má časovú pôsobnosť len 90 dní od vyhlásenia. Koncept dočasnej ústavy je teda veľmi blízky takémuto špecifickému ústavnému zákonu, v čom je však rozdiel, nepotrebuje spúšťač.⁵² Predstavme si situáciu, kedy by prognóza vývoja pandémie presiahla pôsobnosť núdzového stavu 90 dní, pridajme si k tomu aj potencionálne globálne ekonomické problémy. Síce na takýto obdobný druh problémov, ktoré sa stali v minulosti existujú legislatívne riešenia na úrovni EU ako aj na vnútroštátnej úrovni,⁵³ no ich prijatie nemusí vždy prísť s pozitívnou reakciou, najmä ak dôvod tejto úpravy ustúpi, pomíne. Dočasná ústavná⁵⁴ úprava by mohla poslúžiť, ako dočasné riešenie (napr. ročné obdobie), kedy by vláda nemusela opakovane vyhlasovať núdzové stavy a mohla by tak lepšie reagovať na riziká spojené so situáciou dnešných dní. Odbúrala by sa tým aj potreba prijímať nové zákonné úpravy, ktorých reálna efektívnosť je spojená s obdobím pandémie. K tomuto sa priblížil aj zákon č. 62/2020 Z.z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.⁵⁵ V prípade takéhoto suplovania úpravy ústavného zákona č. 227/2002 Z.z., by sme však mohli naraziť na problém efektívnosti ústavnej kontroly zo strany Ústavného súdu SR. Ten v osobitnom konaní o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu, je v prípade návrhu povinný rozhodnúť do 10 dní. Suplujúca ústavná úprava obdobného charakteru mohla predstavovať v tomto ohľade problém, no v zmysle vyššie uvedeného nálezu, by ani takýto ústavný charakter úpravy nemusel byť problémom. Do úvahy takejto úpravy prichádzajú napríklad otázky sociálnych, ekonomických a hospodárskych dopadov pandémie, ktoré by bolo možné vyriešiť klasickým zákonodarstvom. Sme však toho názoru, že sa jedná o situáciu doposiaľ nepoznanú v našich samostatných podmienkach Slovenskej republiky,⁵⁶ preto by sa

⁴⁹ Jednalo by sa o posilnenie Súdnej rady, tak aby mohla autonómne overiť podklady poskytnuté inými orgánmi štátu a špecifikáciu metód zberu dát ostatných orgánov štátu. Bližšie pozri: Nález PL. ÚS 21/2014 s. 102-103 bod 151 a s. 108 bod 162

⁵⁰ Uznesenie vlády č. 45/2020 Z.z.

⁵¹ Výnimočný stav má 60 dní s možnosťou predĺženia o 30 dní.

⁵² Či už vo forme uznesenia/iného aktu štátneho orgánu, tým už je samotné jeho prijatie a publikácia v zbierke zákonov.

⁵³ Napríklad zákon č. 276/2009 Z. z. o opatreniach na zmiernenie vplyvov globálnej finančnej krízy na bankový sektor a o zmene a doplnení niektorých zákonov

⁵⁴ Taktiež, zákonná v závislosti od upravovaného okruhu spoločenských vzťahov.

⁵⁵ Z hľadiska riešenia zberu telekomunikačných dát je obdobie ohraničené dňom 31. decembra 2020. Tu si myslíme, že by bolo lepšie pridať ustanovenie o strate platnosti týchto ustanovení po stanovenom limitnom dátume.

⁵⁶ V zmysle modernej znalosti problematiky vírusových ochorení. Náš zemepisný priestor síce zažil pandémiu španielskej chrípky, no práve aspekt vedeckého poznania a globalizácie, chápeme ako rozlišujúci faktor.

malo aj v prípadoch čiastkových úprav jednať o suplementárnu dočasnú ústavnú úpravu, najmä z dôvodu vyjadrenia širšieho parlamentného konsenzu. Úprava by mohla reflektovať aj rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 21/2014, prípadne by sa mohol zaviesť kontrolný mechanizmus pred prijatím takejto úpravy (*ex ante* kontrola).

Doposiaľ minimálne z praxe vidíme relatívne časté využívanie ústavodarnej moci, ako v podobe novelizácií samotnej ústavy, prijímania *ad hoc* ústavných zákonov, prípadne ústavných zákonov stojacich popri ústave. Význam dočasných ústavných predpisov tkvie v ich možnosti byť zaujímavým riešením napr. krízových situácií, ďalej by mohli riešiť citlivé oblasti ústavného práva, s tým, že pokiaľ sa bude jednať o nekvalitnú úpravu, jej zánik bude relatívne jednoduchý. Tým by mohli slúžiť ako právna úprava na „skúšku“. Pokiaľ by sa úprava osvedčila, následne by mohlo prísť k jej potvrdeniu odstránením dočasnej klauzuly. Samozrejme v závislosti od charakteru podmienky dočasnosti, od ďalších formálnych úkonov by bolo možné upustiť. Rizikom, a to nezanedbateľným vzhľadom na tendencie nášho ústavodarcu, je zas možné prílišné využívanie takto koncipovaných ústavných úprav.⁵⁷ Pokiaľ by ústavodarcu mal siahnuť po tomto mechanizme, bola by nutná istá dávka kultivovanosti a opatrnosti. Najzásadnejšie využitie dočasných ústav by predstavovali prípady „ústavodarných momentov“ v pravom slova zmysle. Teda, ak sa jedná o zásadné politické rozhodnutie.⁵⁸ Ústavodarcu môže čerpať aj z našej histórie, prípadne skúseností našich susedov. Myslíme si, že pozitíva v takýchto prípadoch vyvážia negatíva. Dočasné ústavodarstvo by podľa nás malo byť stálou súčasťou mechaník ústavodarného procesu.⁵⁹

POUŽITÁ LITERATÚRA:

Knižné publikácie

CIBULKA, Ľubor a kolektív, *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017,

ELKINS, Z., GINSBURG, T., MELTON, J., *The endurance of national constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. ISBN-13 978-0-521-51550-4

ELSTER, J., *Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process*, *Duke Law Journal*, In: CHOUDHRY, S., GUNSBURG, T., *Constitution Making*. Edward Elgar publishing, 2016. ISBN 978-1-78347-295-6

FÁBRY, Branislav, - KASINEC, Rudolf, - TURČAN, Martin, *Teória práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-8168-595-8

⁵⁷ Používa sa termín abusive constitutionalism- šikanózný konštitucionalizmus bližšie pozri: LANDAU, D., *Abusive Constitutionalism* In: (2013) *47 UC Davis Law Review* 189 dostupné na internete: https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_Landau.pdf

⁵⁸ Za úvahu stojí napríklad federalizácia Európskej únie.

⁵⁹ Sprostredkovane aj pre zákonodarcu.

FRIEDRICH, C. J., *Rebuilding the German Constitution*, I. The American Political science review, vol. XLIII, no. 3, 1949. In: CHOUDHRY, S.- GINSBURG, T., *Constitution making*. Edward Elgar Publishing limited, 2016. ISBN 978-1-78347-295-6

FULLER, L., Lon, *The morality of law revised edition*. Yale University press, 1969. ISBN 0-300-01070-2

GRIMM, D., *Types of Constitutions*. In: ROSENFELD, M., SAJÓ, A., *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, ISBN 978-0-19-957861-0

GWIZDŹ, Andrzej, *Konstytucja RP i inne teksty prawne*. Warszawa: C.H. BECK, 1997.

KYSELA, Jan, *Ústava mezi právem a politikou Úvod od ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, ISBN 978-80-7502-022-2

POSLUCH, Marián, CIBULKA, Ľubor, *Štátne právo Slovenskej republiky 3. vydanie*. Šamorín: Heuréka, 2009, ISBN 978-80-89122-56-1

WEYR, František, *Československé právo ústavní*. Praha: MELANTRICH, 1937.

Periodiká a zborníky

BUJŇÁK, Vincent, *Vzdanie sa mandátu člena parlamentu a jeho interpretácia v aplikačnej praxi*. Príspevok prezentovaný na medzinárodnej konferencii Bratislavské právnické fórum, uskutočnenej v dňoch 6-7. 2. 2020.

Dishon, N. (2018). *Temporary Constitutional Amendments as a Means to Undermine the Democratic Order: Insights from the Israeli Experience*. In: *Israel Law Review*, 51(3), 389–425

ELSTER, J., *Transition, constitution-making and separation in Czechoslovakia*. *European Journal of Sociology*, vol. 36/1, 1995.

GÁBRIŠ, Tomáš, *Zrod moderného uhorského konštitucionalizmu*. In: BOBOKOVÁ, Jarmila, - BAKYTOVÁ, Jana, *Zborník Filozofickej fakulty UK Na ceste k modernej ústave*. Bratislava: Vydavateľstvo Univerzity Komenského v Bratislave, 2017. ISBN 978-80-223-4413-5

LOEWENSTEIN, Karl, *Militant democracy and fundamental rights, II*. In: *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 4 (Aug., 1937).

RODRIGUES, CHARMAINE, *Letting off steam: Interim constitutions as a safety valve to the pressure-cooker of transitions in conflict-affected states?* In: *Global Constitutionalism* (2017), 6:1, 33–62

ŠIMÁČKOVÁ, K., *FIKTIVNÍ, NEBO REÁLNÁ ÚSTAVA Paradoxy vývoje socialistického Československa*. In: BOBEK, M., ŠIMÍČEK, V., (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova Univerzita, 2009, s. 123-144. ISBN 978-80-210-4844-7

VAROL, O., OZAN, *Temporary Constitutions*. In: *California Law Review* Vol. 102, No. 2 (April 2014), 409-464,

Strategické a iné dokumenty

Smernica pre prijímanie ústav:

https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/GuidanceNote_ConstitutionMakingSupport.html

Zoznam príslušníkov okupačných mocností po druhej svetovej vojne

<https://www.worldstatesmen.org/Germany.html#Allied> pod položkou Allied military occupation

Zpráva ustavněpravního výboru dostupné na internete:

http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2358_00.htm

Právne predpisy Slovenskej republiky

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014

Uznesenie vlády č. 45/2020 Z.z.

Zákon č. 131/1936 Sb. o obraně státu

Zákon č. 201/1933 Sb. o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran

Zákon č. 276/2009 Z. z. o opatřeních na zmiernenie vplyvov globálnej finančnej krízy na bankový sektor a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Dokumenty a právne predpisy zo zahraničia

Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993-

https://www.servat.unibe.ch/icl/sf10000_.html

Dz.U.1992 nr 67 poz. 336, dostupné na internete:

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19920670336>

GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND [GRUNDGESETZ] [GG] [BASIC LAW], May 23, 1949, BGBl. I <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

USTAWA KONSTYTUCYJNA z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym dostupná online: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1992a.html>

Webové zdroje a navštívené webové stránky

LANDAU, David, *Abusive Constitutionalism* In: (2013) *47 UC Davis Law Review* 189 dostupné na internete: https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_Landau.pdf

Novinový článok o zámere vlády: <https://domov.sme.sk/c/22348774/matovic-ustavnavacsina-je-dolezita-pre-zavedenie-previerok-sudcov.html>

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancov Miroslava Beblavého a Martina Fedora dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=422738>

Thomas Jefferson to James Madison, *Volume 15: 27 March 1789 to 30 November 1789*, dostupné na internete: <https://jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/thomas-jefferson-james-madison>

Hlasovanie o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch z rozpravy dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=37028>

Dominika PINTÉROVÁ: Môže uplatňovanie Paretovho pravidla prispieť k dosahovaniu a maximalizácii zisku podnikateľov?

Abstrakt

Paretovo pravidlo alebo pravidlo 80/20 vzniklo na základe výskumu talianskeho ekonóma Vilfreda Pareta. Nosná myšlienka predmetného pravidla je, že menšina príčin obvykle vedie k väčšine následkom alebo 80 % následkov je výsledkom 20 % príčin. Príklady Paretovho princípu nachádzame v rôznych oblastiach života a ľudskej činnosti (napríklad ekonomike, podnikaní, každodennosti života a pod.). Kľúčovým je prostredníctvom aplikácie daného pravidla odhaliť menšinové spektrum príčin, ktoré významne ovplyvňuje väčšinový výsledok, a to pomocou Paretovej analýzy. V nadväznosti na uvedené sa autor v tomto odbornom príspevku zamýšľa nad tým, ako možno Paretovo pravidlo využiť v podnikaní aj dnes a ako uplatňovanie tohto pravidla môže pomôcť dosahovať a v konečnom dôsledku maximalizovať zisk podnikateľov.

Abstract

The Pareto rule or the 80/20 rule arose from research by the Italian economist Vilfred Pareto. The underlying idea of the rule is that a minority of causes, usually lead to the majority of results, or 80% of the results result from 20% of the causes. Examples of the Pareto principle can be found in various areas of life and human activity (for example, economy, business, everyday life, etc.). In practice, the application of the rule is crucial to detect a minority spectrum of causes that significantly affects the majority outcome through Pareto analysis. Consequently, the author discusses in this scholarly paper how the Pareto rule can be used in business today and how the application of this rule can help to achieve and ultimately maximize the profit of entrepreneurs.

Kľúčové slová: Paretovo pravidlo, Paretova analýza, podnikateľ, zisk

Key words Pareto rule, Pareto analysis, entrepreneur, profit

VZOR CITÁCIE: PINTEROVÁ, D.: Môže uplatňovanie Paretovho pravidla prispieť k dosahovaniu a maximalizácii zisku podnikateľov?. In *COMENIUS časopis*, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 101 - 108.

Autor:

JUDr. Dominika Pintérová
Katedra obchodného a hospodárskeho práva
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo n. č. 6, 811 00 Bratislava
dominika.pinterova@flaw.uniba.sk

Na úvod

„80% výsledkov pochádza z 20% príčin. Niekoľko vecí je dôležitých; väčšina z nich nie je...“

(Richard Koch)

Z našej empirie vyplýva predpoklad o predstave väčšiny podnikateľov, že 50 % úsilia vedie k 50 % výsledkom alebo 50 % vstupov vytvorí 50 % výstupov. Táto hypotéza však bola talianskym ekonómom Vilfredom Paretom v roku 1897 vyvrátená pravidlom, prostredníctvom ktorého sa dokázala základná nerovnováha medzi vynaloženým úsilím a následnými výsledkami.¹ Po druhej svetovej vojne bol tento princíp nezávisle od seba rozpracovaný Georgom K. Zipfom a Josephom Juranom, pričom sa začal označovať aj ako pravidlo 80/20.

Cieľom tohto príspevku je na nasledujúcich riadkoch objasniť, čo je Paretovo pravidlo a Paretova analýza ako prostriedok uplatnenia Paretovho princípu, a v konečnom dôsledku poukázať na to, ako sa predmetné pravidlo prejavuje v rámci podnikania v nadväznosti na dosahovanie zisku, respektíve ako uplatňovanie tohto pravidla môže pomôcť dosahovať a maximalizovať zisk podnikateľov.

1 Podnikanie s dosahovaním zisku

Podľa aktuálnych údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky k 4. kvartálu roka 2019 je v Slovenskej republike celkovo 631 622 ekonomických subjektov, pričom z daného počtu až **596 042 subjektov (94,4%)** pôsobí v podnikateľskej sfére.² Najzastúpenejšími ekonomickými subjektami pôsobiacimi v podnikateľskej sfére sú v prvom rade **živnostníci (fyzické osoby)**, ktorých bolo k 4. kvartálu roka 2019 o ekonomických subjektoch podľa právnych foriem evidovaných **349 020**. Naproti tomu počet **obchodných spoločností** je **230 298**, pričom z daného čísla tvoria spoločnosti s ručením obmedzeným 223 549 (97%) a akciových spoločností je 5401 (2,35 %).³

Obchodná spoločnosť je v kontexte § 56 ods. 1 Obchodného zákonníka **založená za účelom podnikania** (buď za účelom podnikania s dosahovaním zisku alebo za účelom podnikania s dosahovaním merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu). Normatívna definícia podnikania za účelom dosahovania zisku je obsiahnutá v § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka, ktorého znenie vymedzuje podnikanie ako činnosť podnikateľa, s ktorou sa nevyhnutne spája päť znakov:

- činnosť musí byť *sústavná*,
- činnosť musí byť vykonávaná *samostatne*,
- činnosť musí byť vykonávaná *vo vlastnom mene*,
- činnosť musí byť vykonávaná *na vlastnú zodpovednosť*,

¹ Vilfredo Pareto sledoval vzorce bohatstva a príjmov v Taliansku 19. storočia, pričom zistil, že zo sledovanej vzorky populácie patrí väčšina príjmov a bohatstva menšine ľudí. Na tom by snád' ani nebolo nič prekvapujúceho, avšak Pareto pri danom skúmaní objavil ďalšie dve skutočnosti, ktoré považoval za veľmi významné. Za prvé zistil, že existuje konštantný matematický vzťah medzi pomerným počtom osôb (tj. percentom z celkovej skúmanej populácie) a čiastkou príjmu a bohatstva, ktoré tato skupina vlastní. Kľúčové nie je samotné percento, ale skutočnosť, že rozdelenie bohatstva v rámci celej populácie **bolo predvídateľne nevyrovnané**. Toto pravidlo nadobudlo význam pre ekonomiku a podnikanie, dokonca bola na tému predmetného pravidla zložená rapová pesnička z dielne Wayatta Mo`Gee Jacksona s názvom *80/20 Principle Rap*, ktorá je dostupná na: <https://soundcloud.com/richardkoch/wyatt-mogee-jackson-80-20>.

² Pre bližšie údaje o ekonomických subjektoch podľa inštitucionálnych sektorov pozri:

http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/oq2020qs/v_oq2020qs_00_00_00_sk.

³ Pre bližšie údaje o ekonomických subjektoch podľa právnych foriem pozri:

http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/oq2019qs/v_oq2019qs_00_00_00_sk.

- činnosť musí byť vykonávaná **za účelom dosiahnutia zisku**.⁴

Všetkých päť vyššie uvedených znakov musí byť splnených kumulatívne, ak by pri posudzovaní akejkoľvek činnosti absentoval čo i len jeden znak, nemožno túto činnosť považovať za podnikanie za účelom dosahovania zisku. Pokiaľ je teda obchodná spoločnosť založená za účelom podnikania s dosahovaním zisku, **imanentným motívom takejto podnikateľskej činnosti je možnosť dosiahnuť zisk**, nie je však rozhodujúce, či zisk bol alebo nebol nakoniec dosiahnutý.⁵

Osoby, ktoré podnikajú na základe živnostenského oprávnenia vykonávajú činnosti, ktoré sú živnosťami podľa Zákona o živnostenskom podnikaní (živnostníci, obchodné spoločnosti a družstvá, štátne podniky a iné subjekty) buď za účelom dosahovania zisku alebo za účelom dosahovania merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu. Podmienkou vykonávania činnosti, ktorá je živnosťou v zmysle Zákona o živnostenskom podnikaní je získanie oprávnenia na jej vykonávanie, ide teda o skupinu podnikateľov, ktorých postavenie je viazané na živnostenské oprávnenie.

Zákon o živnostenskom podnikaní vymedzuje živnosť za účelom dosahovania zisku nasledovne:

- a) **pozitívne** (§ 2 Zákona o živnostenskom podnikaní) – ako činnosť podnikateľa, s ktorou sa nevyhnutne spája šesť znakov:
 - činnosť musí byť *sústavná*,
 - činnosť musí byť vykonávaná *samostatne*,
 - činnosť musí byť vykonávaná *vo vlastnom mene*,
 - činnosť musí byť vykonávaná *na vlastnú zodpovednosť*,
 - činnosť musí byť vykonávaná **za účelom dosiahnutia zisku**,⁶
 - činnosť musí byť vykonávaná *za podmienok ustanovených Zákonom o živnostenskom podnikaní*.

Všetkých šesť vyššie uvedených znakov musí byť splnených kumulatívne, ak by pri posudzovaní akejkoľvek činnosti absentoval čo i len jeden znak, nemožno túto činnosť považovať za živnosť.

- b) **negatívne** (§ 3 Zákona o živnostenskom podnikaní) – živnosťou nie je napr. činnosť advokátov, notárov, správcov, sprostredkovateľov poistenia, zaistenia, daňových poradcov, veterinárnych lekárov, činnosť bánk, poisťovní, prevádzkovanie hazardných hier, výroba, prenos, distribúcia, dodávka elektriny, poľnohospodárstvo a lesníctvo a pod.

2 O čom hovorí Paretovo pravidlo?

Kľúčovou myšlienkou daného pravidla je, že menšina príčin, vstupov či úsilia obvykle vedie k väčšine výsledkov, výstupov či prospechu. Je tiež označované ako pravidlo 80/20,

⁴ Len pre komplexnosť informácií dodávame, že na základe § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka môže byť alternatívnym účelom podnikania dosiahnutie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, ak ide o hospodársku činnosť registrovaného sociálneho podniku podľa zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵ MAMOJKA, M. a kol. *Obchodný zákonník. Veľký komentár. 1 zväzok*, s. 7

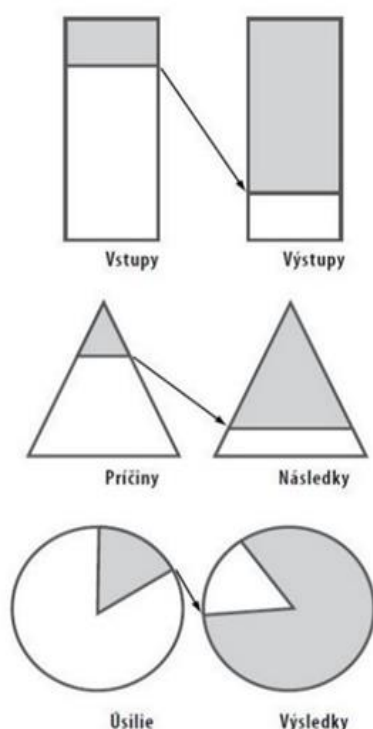
⁶ Obdobne ako § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka i § 2 Zákona o živnostenskom podnikaní definuje, že môže byť alternatívnou živnosťou ako činnosťou dosiahnutie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, ak ide o hospodársku činnosť registrovaného sociálneho podniku podľa zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

nakoľko uvádza, že 80 % výstupov je výsledkom 20 % vstupov, 80 % výsledkov plynie z 20 % príčin alebo 80 % výsledkov vzniká z 20 % úsilia.

Skutočný pomer samozrejme nemusí byť 80/20, tento pomer je metaforický, niekedy môže 80 percent výstupov vytvárať 30 % vstupov, inokedy 80 % výsledkov môže vzniknúť z 15 % alebo dokonca 10 % príčin prípadne úsilia.

Keby sme to mali zosumarizovať môžeme tvrdiť, že obvykle sa príčiny, vstupy či úsilie delia na dve kategórie:

1. väčšina, ktorá má malý vplyv,
2. menšina, ktorá má veľký vplyv.⁷



Obrázok 1 Princíp 80:20

Domnievame sa, že Paretovo pravidlo (80/20) by mal využívať každý podnikateľ, nakoľko jeho uplatňovanie môže zvýšiť ziskovosť a efektivitu vychádzajúc z primárneho cieľa priniesť, čo najviac zisku pri čo najmenšom vynaložení prostriedkov a úsilia. Dokonca môže byť i kľúčom k zlepšeniu kvality a kvantity tovarov a služieb konkrétneho podnikateľa pri súčasnom znížení nákladov. Tým však nie je jeho využitie v podnikaní v nadväznosti na maximalizáciu zisku vyčerpané.

3 Ako sa Paretovo pravidlo prejavuje v rámci podnikania v nadväznosti na dosahovanie zisku?⁸

1. **80 % zisku podnikateľov vytvára 20 % podnikateľských činností a aktivít**, preto by sa podnikateľ mal zamerať na 20% najdôležitejších činností v rámci predmetu podnikania, ktoré môžu tvoriť až 80% zisku a samotnej efektivity.
2. **80 % zisku podnikateľov vytvára 20 % zákazníkov**, preto je nevyhnutné zistiť, kto sú predmetní zákazníci prinášajúci najväčší zisk a súčasne sa postarať o to, aby sa vyhovelo ich požiadavkám.
3. **80 % zisku podnikateľov pochádza z predaja 20 % kľúčových výrobkov alebo poskytovania kľúčových služieb**, preto by sa podnikateľ mal zamerať na výrobu a predaj najpredávanejších výrobkov, resp. poskytovanie najvyužívanejších služieb, a v neposlednom rade na inovačné procesy v nadväznosti na tieto kľúčové výrobky alebo služby.
4. **80 % zisku všetkých podnikateľských odvetví sa vytvorí v 20 % odvetviach a zároveň 80 % zisku vytvoreného v akomkoľvek odvetví**

⁷ KOCH, R: *Princíp 80:20. Ako dosahovať najlepšie výsledky s najmenším úsilím*. Eastone s.r.o. Bratislava 2011. str. 5., 19-20

⁸ K tomu bližšie pozri video *What is the 80/20 rule in business?* [online]. 18.02.2020. Dostupné na: https://www.youtube.com/watch?v=ZmJHki_yeA4.

vytvorí 20 % podnikateľov. Tieto skutočnosti apelujú na podnikateľov, aby si pred začatím podnikania zaobstarali dôslednú analýzu podnikateľského prostredia.

4 Ako uplatniť Paretovo pravidlo a dosiahnuť tak maximalizáciu zisku prostredníctvom nájdenia menšiny, ktorá má veľký vplyv na dosahovanie zisku?

Prostriedkom uplatnenia Paretovho princípu a základným nástrojom Paretovej analýzy je Pareto diagram. Pareto diagram je jedným z najefektívnejších bežne dostupných a ľahko aplikovateľných rozhodovacích nástrojov vo forme stĺpcového grafu zobrazujúceho Paretovo rozdelenie.

Paretova analýza (niekedy označovaná aj ako ABC analýza) je považovaná za veľmi efektívny nástroj na vylepšenie produktov, služieb, procesov, zvýšenie zisku, ako aj vytvorenie trhových stratégií podnikateľských subjektov. Predstavuje techniku využívajúcu Pareto princíp, ktorej cieľom je oddeliť podstatné faktory od menej podstatných a poukázať na skutočnosť, kam prednostne zamerať úsilie pri zlepšovaní procesov a podnikateľských činností.⁹ Realizuje sa na základe konštrukcie Paretovho diagramu a následného uplatnenia Paretovho zákona na výber dôležitej menšiny, pričom spočíva v niekoľkých krokoch:¹⁰

1. **Výber predmetu analýzy** – Táto fáza je zameraná na určenie predmetu analýzy, ktorým môžu byť:
 - a) Podnikateľská činnosť/činnosti - u každej činnosti, resp. činnostiach v rámci predmetu podnikania sa zistí, ktoré činnosti predstavujú pre podnikateľský subjekt najväčší zisk,
 - b) Produkt alebo skupina/typ produktu - u každého produktu alebo skupiny produktov sa zistí objem predaja za posledné obdobie, mesiac, štvrt'rok alebo rok, pričom výsledkom bude výpočet ziskovosti po odpočítaní všetkých nákladov,
 - c) Zákazník alebo skupina/typ zákazníka - skúmajú sa celkové nákupy každého zákazníka alebo cieľovej skupiny zákazníkov za posledné obdobie, mesiac, štvrt'rok alebo rok, pričom výsledkom bude výpočet ziskovosti u jednotlivých subjektov,
 - d) Konkurenčný segment - Napriek tomu, že analýzy podľa produktov, zákazníkov alebo činností bývajú veľmi dôležité, najlepší spôsob ako si overiť ziskovosť je skombinovať analýzu zákazníkov a produktov do akýchsi „skupín“, ktoré budú definované ako celok vo vzťahu k najväčším konkurentom daného segmentu.

⁹ K tomu bližšie pozri MIKLÁŠ, Daniel. Efektivně.eu [online]. 19.02.2020. *Paretova metoda v Excelu*. Dostupné na: <http://www.efektivne.eu/paretova-metoda-v-excelu.html>.

¹⁰ Celý postup tvorby predmetnej analýzy je modelovo vysvetlený v rámci videa *EXCEL Tvorba "Paretova (ABC) analýza/Pareto (ABC) analysis" #4* [online]. 19.02.2020. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=6avZJarxypM>

2. **Zber relevantných dát** – Kľúčovým cieľom tejto časti analýzy je zistiť pravdivé a podrobné informácie o fungovaní daného predmetu analýzy, pričom hodnoty musia byť starostlivo zaznamenané, napríklad sa zisťuje koľko bolo predaných jednotlivých produktov z každého typu a aký zisk priniesli jednotlivé typy ponúkaných produktov.
3. **Spracovanie zozbieraných dát** – V ďalšej fáze potom dochádza ku spracovaniu dát, pričom sa môže použiť výpočtová technika, ktorej výsledkom môže byť napríklad prehľadná kontingenčná tabuľka alebo Pareto diagram/Lorenzova krivka vytvorená prostredníctvom programu Excel.
4. **Stanovenie kritéria rozhodovania**– Nadväzuje fáza, v ktorej sa subjekt realizujúci danú analýzu môže rozhodnúť o tom, či sa bude striktne držať Paretoho pravidla v pomere 80/20 alebo sa rozhodne pre úpravu kritéria, napríklad sa rozhodne zistiť ktorých 30 % produktov vytvára 70 % zisku.
5. **Identifikácia kľúčových príčin** – Následne sa s využitím zozbieraných dát spracovaných v podobe Paretoho diagramu prípadne Lorenzovej krivky, alebo využitím konzultácie či zapojením odborného tímu poradcov identifikujú problematické situácie, na ktoré je treba sa zamerať, aby predmet analýzy bol v budúcnosti efektívnejší a dosahoval viac zisku.
6. **Stanovenie nápravných opatrení k odstráneniu kľúčových príčin. Realizácia nápravných opatrení. Kontrola a vyhodnotenie.** – Zvršením danej analýzy je potom voľba vhodných opatrení, prostredníctvom ktorých sa odstránia kľúčové príčiny problematického stavu a zefektívni sa analyzovaná problematika. Napríklad po zistení, ktorých 20 % produktov vytvára 80 % zisku sa podnikateľ zameria na výrobu týchto produktov a ich inovačné procesy, pričom zo svojho portfólia odstráni produkty, ktoré nie sú ziskové.

5 Uplatnenie Paretoho pravidla v praxi spoločnosťou Apple Inc.¹¹

Dôsledné uplatnenie Paretoho zákona Stevom Jobsom zachránilo v roku 1997 spoločnosť Apple Inc. pred úpadkom, keď zo svojho produktového portfólia vyradili až 70 % produktov, ktoré netvorili tržby ani zisk. Rozhodli sa teda venovať výrobe a inovačným procesom 30 % produktov z ich portfólia, ktorých predaj vygeneroval dostatočný príjem a v konečnom dôsledku zisk na zbavenie sa rizika platobnej neschopnosti korporácie.

V produktovej stratégii spoločnosti Apple Inc. možno pozorovať myšlienky Paretoho princípu aj v súčasnosti, nakoľko produktové portfólio spoločnosti je veľmi jednoduché a jasné

¹¹ K tomu bližšie *How Steve Jobs' 80/20 thinking saved Apple from bankruptcy?*, Dostupné na: <https://www.linkedin.com/pulse/how-steve-jobs-8020-thinking-saved-apple-from-rajesh-srinivasan>

v nadväznosti na segmentáciu trhu. Spoločnosť v súčasnosti obsahuje 6 kľúčových produktových kategórií, a to:

1. iPhone
2. Mac
3. iPad
4. Hodinky Apple
5. Apple TV
6. Music (AirPods, Airpods Pro, iPod Touch).¹²

Toto ciele a jednoduchšie portfólio produktov pomohlo spoločnosti Apple Inc. znížiť náklady na výrobu a distribúciu a takisto zlepšiť jej ziskovosť, pričom podľa časopisu Fortune 2017 je to najziskovejšia spoločnosť na svete so ziskom až 45,6 miliárd dolárov.¹³

Záver

V tomto odbornom príspevku sme sa zamýšľali nad tým, ako možno Paretovo pravidlo využiť v podnikateľskej praxi v súčasnosti v nadväznosti na maximalizáciu zisku podnikateľov. Domnievame sa, že Pareto zákon sa môže stať mocným pomocníkom podnikateľov pri dosahovaní a maximalizácii zisku, nakoľko pomáha sústrediť sa na podstatné aspekty podnikateľskej činnosti, ktoré ovplyvňujú efektívnosť a celkovo výsledky a zisky podnikateľa. Stačí sa ho naučiť používať prostredníctvom uplatnenia Paretoho diagramu a analýzy a pozorne sledovať zmeny, ktoré so sebou prináša. Preto ako hovorí Mark Twain:

„Tajomstvom toho, ako sa pohnúť vpred, je začať. Tajomstvo začiatku je v správnom rozdelení zložitých a veľkých úloh na menšie, zvládnutejšie a hlavne začať.“

POUŽITÁ LITERATÚRA:

Knižné publikácie

KOCH, R.: *Pravidlo 80/20. Umění dosáhnout co nejlepších výsledků s co nejmenším úsilím.* Management Press, Praha 2015. ISBN 978-80-7261-313-7

KOCH, R.: *Princíp 80:20. Ako dosahovať najlepšie výsledky s najmenším úsilím.* Eastone s.r.o. Bratislava 2011. 272 s. ISBN 978-80-8109-177-3

¹² <https://www.apple.com/>

¹³ Pre porovnanie pozri najziskovejšie obchodné spoločnosti po zdanení v SR za rok 2017 a 2018, Dostupné na <https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2019/cislo-44/podniky-v-sr-s-najvyssim-ziskom-po-zdaneni-12.html>

KOCH, R.: *The 80/20 Principle. The Secret of Achieving More with Less.* Currency, 1999. ISBN 978-03-8549-174-7

MAMOJKA, M. a kol.: *Obchodný zákonník - Veľký komentár. 1. zväzok* - Bratislava: Vydavateľstvo Eurokódex, 2016. 1087 s. ISBN 978-80-81550-65-2

Právne predpisy Slovenskej republiky

Zákon č. 513/1991 Zb. obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní, v znení neskorších predpisov

Webové zdroje a navštívené webové stránky

MIKLÁŠ, D. Efektivně.eu *Paretova metoda v Excelu.* [online]. 19.02.2020. Dostupné na: <http://www.efektivne.eu/paretova-metoda-v-excelu.html>

SRINIVASAN, R: *How Steve Jobs' 80/20 thinking saved Apple from bankruptcy?* [online]. 20.02.2020. Dostupné na: <https://www.linkedin.com/pulse/how-steve-jobs-8020-thinking-saved-apple-from-rajesh-srinivasan>

Údaje o ekonomických subjektov podľa inštitucionálnych sektorov. Dostupné na:

http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/og2020qs/v_og2020qs_00_00_00_sk

Údaje o ekonomických subjektov podľa právnych foriem. Dostupné na: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/og2019qs/v_og2019qs_00_00_00_sk

VRANOVSKÝ, M.: *EXCEL Tvorba "Paretova (ABC) analýza / Pareto (ABC) analysis" #4* [online]. 19.02.2020. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=6avZJarxypM>

What is the 80/20 rule in business? [online]. 18.02.2020. Dostupné na: https://www.youtube.com/watch?v=ZmJHkI_yeA4

Wayatt Mo 'Gee Jacksona: 80/20 Principle Rap, [online]. 28.02.2020. Dostupné na: <https://soundcloud.com/richardkoch/wyatt-mogee-jackson-80-20>

<https://www.apple.com/>

<https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2019/cislo-44/podniky-v-sr-s-najvyssim-ziskom-po-zdaneni-12.html>